

3
2002

Raport

MIASTO
ZA MIASTEM

Projekt realizowany pod kierunkiem
Krzysztofa Kamienieckiego

Materiał przygotowano dzięki wsparciu finansowemu
German Marshall Fund of the US



Warszawa, sierpień 2002 r.

Instytut na rzecz Ekorozwoju (InE) jest pozarządową organizacją o statusie fundacji, mającą na celu propagowanie, rozwijanie i wdrażanie do praktyki zasad i metod rozwoju zrównoważonego. InE powstał w 1990 r. dzięki pomocy finansowej German Marshall Fund of the United States, Ford Foundation i Rockefeller Brothers Fund, a od 1995 r. również Charles Stewart Mott Foundation. W swojej działalności skupia się na zagadnieniach ekonomicznych, prawnych, społecznych i politycznych w powiązaniu z ochroną środowiska; współpracuje z Sejmem, Senatem, administracją państwową i samorządową oraz z organizacjami ekologicznymi.

Instytucje i osoby pragnące wesprzeć działalność Instytutu mogą dokonywać wpłat na rzecz Fundacji Instytut na rzecz Ekorozwoju w Banku Polska Kasa Opieki SA, II Oddział w Warszawie,
nr konta dla wpłat w złotych: 12401024-21016572-2700-401112-001,
nr konta dla wpłat w dewizach: 12401024-21016572-2700-457872-001.

The Institute for Sustainable Development (ISD) is an independent, non-governmental and non-profit organisation, whose main target of activity is implementation and dissemination of the sustainable development concept in Poland. The Institute has been established in 1990 thanks to donations of the German Marshall Fund of the United States, the Ford Foundation and the Rockefeller Brothers Fund, and, since 1995, also the Charles Stewart Mott Foundation. It focuses on economic, legal, social and political issues in connection with environmental protection; collaborates with Polish parliament, with state administration as well as local governments and non-governmental ecological movements.

Institutions and persons, who would like to support the activity of the Institute can make payments to the account of the Institute for Sustainable Development in Bank PeKaO SA, II Department in Warsaw,
No. for payments in Polish currency: 12401024-21016572-2700-401112-001,
No. for payments in other currency: 12401024-21016572-2700-457872-001.

Praca napisana pod redakcją Krzysztofa Kamienieckiego

Opracowanie redakcyjne – Aleksandra Wójtowicz

Projekt graficzny – CeDeWu, Agnieszka Natalia Bury

DTP – CeDeWu Sp. z o.o.

Wydrukowano na papierze ekologicznym

ISSN 1230-9214

ISBN 83-916547-9-6

INSTYTUT NA RZECZ EKOROZWOJU
INSTITUTE FOR SUSTAINABLE DEVELOPMENT
ul. Nabelaka 15, lok. 1, 00-743 Warszawa

tel. (+48 22) 851-04-02, -03, -04, fax (+48 22) 851-04-00

e-mail: ine@ine-isd.org.pl, <http://www.ine-isd.org.pl>

Spis treści

STRESZCZENIE	4
WSTĘP	7
CZĘŚĆ I	
1.1. Rozprzestrzenianie się miast – współczesny problem, niezależnie od stopnia kontroli zjawiska – <i>Krzysztof Kamieniecki</i>	11
1.2. Rozważania o mieście – <i>Stanisław Juchnowicz</i>	16
1.3. Zrównoważone użytkowanie przestrzeni – wyzwanie dla urbanistów XXI wieku – <i>Janusz Radziejowski</i>	20
1.4. Czy można zarządzać rozprzestrzenianiem się miast? – <i>Stanisław Wyganowski</i>	23
1.5. Elementy kształtowania polityki przestrzennej przez jednostki samorządu terytorialnego na praktycznych przykładach – <i>Tomasz Jochim</i>	27
1.6. Transport a rozprzestrzenianie się miast w pracach Warszawskiego Okrągłego Stołu Transportowego – <i>Andrzej Kassenberg</i>	32
1.7. Rozpraszenie zabudowy metropolii warszawskiej – <i>Maciej Nowakowski</i>	38
1.8. Społeczne skutki rozprzestrzeniania się miast – <i>Justyna Laskowska-Otwinowska</i>	42
1.9. Jak powstrzymać proces nieracjonalnego rozpełzania się miast - porady dla polskich organizacji ekologicznych – <i>Rafał Górski</i>	47
CZĘŚĆ II	
2.1. Rozprzestrzenianie się miasta – na przykładzie Warszawy – <i>Leszek Drogosz</i>	57
2.2. Amerykańskie lekcje dla Warszawy i innych miast w Polsce – <i>Leszek Drogosz</i>	63
2.3. Rozprzestrzenianie się Krakowa – <i>Anna Surma</i>	68
2.4. Rozprzestrzenianie się miasta na przykładzie aglomeracji łódzkiej – <i>Tomasz Jochim</i>	72
2.5. Zakończenie	80
ANEKS – teksty pomocnicze	
A.1. Kilka liczb o rozprzestrzenianiu się miast w Polsce w latach 1997–2001 – <i>Robert Jeszke</i>	81
A.2. Instytucje amerykańskie odwiedzone w trakcie <i>study tour</i> (wybór) – <i>Robert Jeszke, Krzysztof Kamieniecki</i>	86
A.3. City sprawl in Poland. General information about selected Polish cities	90
Summary	93

STRESZCZENIE

„Miasto za miastem” jest projektem podjętym przez Instytut na rzecz Ekorozwoju w celu zwrócenia uwagi naszego społeczeństwa na proces rozprzestrzeniania się miast. Nie oczekujemy wprowadzenia ograniczeń w rozwoju osiedli miejskich w Polsce, ale liczymy na uświadomienie istnienia tendencji, które powodują, że ten rozwój wymyka się spod kontroli. Przykłady z innych krajów pozwalają na pełniejszą ocenę niebezpiecznych zjawisk.

Do rozpoczęcia projektu „Miasto za miastem” motywowały Instytut przede wszystkim problemy środowiskowe; elementy społeczne i ekonomiczne rozprzestrzeniania się miast dotarły do uczestników przedsięwzięcia znacznie później. Do udziału w projekcie zaproszono przedstawicieli organizacji ekologicznych i administracji – po dwóch z Krakowa, Łodzi i Warszawy. Realizacja przedsięwzięcia była możliwa dzięki finansowemu wsparciu przez German Marshall Fund of the US.

Jednym z etapów projektu był tygodniowy wyjazd studialny do USA. Jego trasę wyznaczały zaplanowane wizyty w Minneapolis, Atlancie i Waszyngtonie. Pobyty w tych miastach to intensywny cykl spotkań z przedstawicielami biur planistycznych, instytucji odpowiedzialnych za rozwój transportu, organizacji społecznych, skupiających przedstawicieli biznesu, organizacji rolniczych oraz działaczy ekologicznych.

Kolejny etap projektu „Miasto za miastem” wiąże się z powstaniem publikacji pod tym samym tytułem. Jej wartość tworzą zróżnicowane poglądy zaproszonych do współpracy wybitnych specjalistów i praktyków w zakresie polityki miejskiej. Pomędzy nimi znajdują się artykuły uczestników wyjazdu studyjnego. Publikacja została pomyślana

jako opracowanie edukacyjne, zwracające uwagę na rozprzestrzenianie się miast jako istotny problem środowiskowy, społeczny i ekonomiczny.

Proces rozprzestrzeniania się miast ma charakter powszechny. Jest dobrze udokumentowany na przykładach ze Stanów Zjednoczonych, krajów afrykańskich i azjatyckich. Nie ominął również Europy Zachodniej. W związku z tym, trudno oczekiwać by nie dotknął miast Europy Środkowo-Wschodniej (J. Radziejowski).

W Krakowie, Warszawie i Łodzi maleje liczba mieszkańców centralnych dzielnic; wzrasta w przedmieściach i gminach sąsiednich. Fenomen obszarów metropolitalnych nie został jeszcze ujęty w ramy prawne. W związku z tym, decyzje podejmowane przez poszczególne gminy z bezpośredniego otoczenia miast nie uwzględniają uwarunkowań układu metropolitalnego. Na problem ten zwracają uwagę autorzy publikacji, a w szczególności S. Juchnowicz i S. Wyganowski.

Co zrobić by przywrócić wrażliwość społeczną i znaczenie planistyczne ładu przestrzennego? Zachłyśnięcie się wolnym rynkiem i wiara w swobodę użytkowania własności prywatnej w gospodarce przestrzennej zaowocowały chaosem sprzecznym z interesem społecznym. Władze publiczne różnych szczebli muszą poczuć się odpowiedzialne za problemy planowania przestrzennego oraz dbać o właściwe wykorzystanie narzędzi prawnych i ekonomicznych, które temu służą. Jak dotąd, brak jest woli politycznej w tej mierze (S. Wyganowski).

W trakcie reformy administracyjnej nie uwzględniono znaczenia rozwijających się w kraju obszarów

metropolitalnych. Utrudnia to prowadzenie spójnych polityk. Na słabość polskiego planowania przestrzennego, zwłaszcza tego w skali regionalnej, wskazują autorzy poszczególnych wypowiedzi (S. Juchnowicz, S. Wyganowski). Sięgając do doświadczeń amerykańskich należy podkreślić, że plany w skali regionalnej są podstawowym narzędziem pomagającym przeciwdziałać rozprzestrzenianiu się miast.

Prowadzenie polityki przestrzennej, zachowanie ładu przestrzennego nie jest obecnie możliwe bez wykorzystania instrumentów ekonomicznych. Ich zakres będzie wzrastał, ale już teraz samorząd terytorialny może się wspierać istniejącymi instrumentami, chcąc podnieść skuteczność realizacji ustalonych planów miejscowych (T. Jochim). Rewitalizacja starych dzielnic wymaga nakładów, ale przede wszystkim koncepcji zagospodarowania. W opracowaniu na problem ten zwracają uwagę autorzy odnoszący się do rozprzestrzeniania się Krakowa (S. Juchnowicz i A. Surma), Łodzi (T. Jochim) oraz Warszawy (L. Drogosz i M. Nowakowski).

O właściwym rządzeniu miastem decyduje wiele czynników, w tym zasadniczym jest ustrój miasta. O nieumiejętności dostosowania struktury miasta do jego funkcji wspomina się wielokrotnie i, co jest oczywiste, najczęściej na jaskrawym przykładzie Warszawy (S. Wyganowski, M. Nowakowski, L. Drogosz). Ważnym elementem dobrego rządzenia jest rosnący udział społeczny w podejmowaniu decyzji. Instytucje amerykańskie, wizytowane w ramach projektu, podkreślały swe działania służące uspołecznieniu procesu decyzyjnego. O inicjatywie włączającej społeczeństwo do tworzenia polityki transportowej pisze A. Kassenberg, przytaczając doświadczenia Warszawskiego Okrągłego Stołu Transportowego.

Nie bez powodu pojawia się problem polityki transportowej w opracowaniu odnoszącym się do rozprzestrzeniania się miast. W niehamowanym wzroście transportu indywidualnego i bezustannie dostosowywanej do jego skali infrastruktury upatruje się jednej z zasadniczych przyczyn rozprzestrzeniania się miast. Od konsekwencji środowiskowych, przestrzennych i ekonomicznych dla miast amerykańskich,

powodowanych przez niewłaściwy rozwój transportu, zaczynali swe prezentacje przedstawiciele instytucji goszczących uczestników projektu.

Drugim czynnikiem przyczyniającym się do niekontrolowanego rozprzestrzeniania się miast są hipermarkety. Od nich zaczyna się planowanie rozwoju „okolicy” położonej z dala od centrum miasta. I w Stanach, i w Polsce, i w innych krajach Europy Środkowo-Wschodniej. W ten sposób system handlu i transportu indywidualnego wymuszają powstanie nowych struktur przestrzennych, które rozpychają miasto. Amerykanie nazywają to *sprawl*. W poszczególnych artykułach znajdujemy odniesienia do amerykańskich doświadczeń (S. Juchnowicz, A. Surma, L. Drogosz). Dołącza do tych głosów R. Górski, który korzystając z własnych – łódzkich – doświadczeń i poznanych sposobów prowadzenia kampanii przeciwko rozprzestrzenianiu się miast w USA przedstawia ciekawą listę grup społecznych, które mogą wspierać takie kampanie zainicjowane przez ekologów.

Koszty jakie ponosi miasto w związku z niekontrolowanym rozprzestrzenianiem najłatwiej odnieść do wydatków na infrastrukturę (L. Drogosz). Ale przecież to jedynie ich niewielka część. Rzadko liczymy koszty zewnętrzne, powstałe w wyniku rosnącej liczby codziennych, indywidualnych podróży samochodem z odległych od centrum miejscowości.

Rozprzestrzenianie się miast jest ściśle powiązane z problematyką społeczną, jaką rodzi rosnąca urbanizacja. W USA w trakcie rozmów o *sprawl* zagadnienia społeczne były wielokrotnie podnoszone; a to z pozycji rosnących nierówności społecznych, trudności w rozwiązywaniu problemów rasowych, kwestii dostępności do szkół czy sprawiedliwego obciążania kosztami infrastruktury miejskiej tych, którzy są mieszkańcami centrum i tych, którzy z niej korzystają mieszkając na przedmieściach.

Jak pisze J. Laskowska-Otwinowska rozrastające się miasto zmienia pejzaż społeczny, a z nim sposoby życia i relacje pomiędzy ludźmi. Nie da się ich jednoznacznie ocenić. Obok zjawisk negatywnych –

destrukcyjnych, pojawiają się wartości nowe, wielokrotnie korzystne. Autorka zwraca uwagę na problem przekształceń społecznych, jakie zachodzą w starych dzielnicach miast polskich. Nawiązuje do wspomnianej przez innych autorów rewitalizacji centralnych części miast, przestrzegając przed powtórzeniem błędów popełnionych w innych krajach.

Temat rozprzestrzeniania miast wywołał obawę autorów o los przestrzeni. Jest ona ogromną wartością, zasobem, którym gospodarujemy w sposób bezwzględnie egoistyczny. Ład przestrzenny, poszanowanie wartości publicznych, które skupia w sobie przestrzeń, dzielenie przestrzeni z myślą o losie przyszłych pokoleń to pojęcia i działania ignorowane.

Przystąpienie do Unii Europejskiej zapewne przyspieszy rozwój regionów i miast w nich położonych. Wiele wskazuje na to, że rozwój będzie mierzony inwestycjami z zakresu infrastruktury technicznej. Pod tego typu inwestycje przygotowane są plany. O takich inwestycjach myślą politycy. Są szybkie i wymierne. Powstawanie „miast za miastem” jest bezsprzecznie ich efektem. Rzecz w tym, że przesunięty w czasie i od wrażliwości urbanistów, działaczy organizacji społecznych, decydentów zależec będzie czy rozprzestrzenienie się miast będzie miało charakter rozumny czy chaotyczny.

WSTĘP

Nie jest przypadkiem, że Instytut na rzecz Ekorozwoju sięgnął do tematu rozprzestrzeniania się miast. Pracując nad projektem „Alternatywna polityka transportowa”¹ zaczęliśmy zauważać, że niektóre problemy komunikacyjne w miastach powstały wskutek decyzji, które prawdopodobnie nie były zintegrowane z analizą skutków zmian w mobilności, a z całą pewnością nie były poddane analizie skutków środowiskowych. Przeglądając instrumenty, poszukując rozwiązań dla zrównoważonego rozwoju transportu w Polsce trudno było nie odrzucić tych propozycji, które mogłyby w efekcie przyczynić się do nadmiernego rozszerzania się miast. W trakcie wcześniej realizowanego projektu „Przestrzeń ekologiczna dla Polski i Europy”² o dostępie przyszłych pokoleń do zasobów naturalnych i warunków ich rozwoju w dalszej perspektywie, partnerzy z Europy Zachodniej³ wskazywali na istnienie problemu niekontrolowanego rozwoju miast. Nie znalazł on jednak szerszego odzwierciedlenia we wnioskach dotyczących Polski.

To, że miasta się rozprzestrzeniają widać „gołym okiem”. Przechodzimy koło tego zjawiska jako wokół czegoś, co jest naturalne. Odnotowujemy jednak, że coraz dłużej trwa dojazd do pracy, że wydłuża się droga do znajomych, że wyjazd za miasto wymaga więcej czasu, bo powstały nowe dzielnice tam, gdzie niedawno było przecież pole. To tylko spostrzeżenia, które tłumaczymy rozwojem miasta. Rzadko natomiast wywołują głębszą refleksję na temat konsekwencji wynikających z rozprzestrzeniania się miasta, w którym mieszkamy.

Nie jest to temat nowy. Dyskusja nad przyczynami i skutkami rozlewania się miast ma swą historię. Nie jest odkryciem dla urbanistów, nie jest także czymś nowym dla osób zajmujących się polityką ekologiczną. W Polsce rozlewanie się miast nie znajduje się na pierwszych miejscach współczesnych zagrożeń środowiska czy przykładów braku zrównoważonej polityki rozwoju regionalnego. Jedną z przyczyn takiego stanu jest zapewne fakt, że nie umiemy ocenić, czy stale powiększające się miasta są efektem racjonalnie zaplanowanego procesu, czy zjawiskiem, które wymknęło się spod kontroli i nabrało dynamiki trudnej do ograniczenia. Po latach gnuśnej polityki rozwoju miast odbieramy przejawy jego dynamicznego rozprzestrzeniania się jako zjawisko pozytywne, związane z rozwojem gospodarczym regionu, państwa. Problem jednak jest nie w rozwoju przestrzennym jako takim, ale mechanizmach, które o tym rozwoju decydują.

Świadomość współczesnych przyczyn rozprzestrzeniania się miast pojawiła się dość wcześnie. Wystarczy sięgnąć do „Oskąlpowanej ziemi”⁴ A. Leńkowej, która pisze w 1961 r. o Brukseli: „rozbudowano wtedy wokół właściwego śródmieścia nową arterię, tak zwaną obwodnicę, o szerokości 45 m...”. Kilka wierszy dalej dodaje „że budowa obwodnicy odbyła się kosztem likwidacji pierścienia plant, które były prawdziwą ozdobą Brukseli.”

Dziś rozprzestrzenianie się miast jest problemem istotnym. W krajach Unii Europejskiej Euro-

¹ *Alternatywna polityka transportowa w Polsce według zasad ekorozwoju*. Raport 4/99. InE., Warszawa.

² „Przestrzeń ekologiczna dla Polski i Europy”. Zeszyt 6/95. InE., Warszawa.

³ Uczestnikami projektu byli przede wszystkim członkowie międzynarodowej organizacji ekologicznej Friends of the Earth.

⁴ A. Leńkowa, *Oskąlpowana Ziemia*, PAN, Wydawnictwa Popularno-Naukowe, Kraków, 1961 r.

pejska Agencja Ochrony Środowiska poświęca sporo uwagi temu zagadnieniu w swej szandarowej pracy oceniającej stan środowiska w krajach UE na przełomie wieków.⁵ Problem rozlewających się miast jest przedmiotem troski agend ONZ i narodowych polityk. Fakt, że nie wszystkich.

W książce wydanej przez InE „Dzielenie się światem” autorzy stwierdzają, że „do roku 2050 2/3 ludności świata będzie żyć w miastach. Na całym, świecie w aglomeracjach ma miejsce potęgający się kryzys, spowodowany motoryzacją i niekontrolowanym rozprzestrzenianiem się miast. Jest on funkcją modernizacji i wzrostu dochodów, a także migracją z centrum miast. W miarę wzrostu liczby samochodów, głównym faktem życia w mieście staje się znoszenie zatorów w ruch drogowym i zanieczyszczonego powietrza. Funkcje miasta takie jak budownictwo mieszkaniowe, zapewnienie miejsca pracy i zakupów, w niekontrolowany sposób rozprzestrzeniają się na tereny wiejskie wywołując cały szereg negatywnych oddziaływań, których być może nie będzie można wyeliminować. A które będą ograniczać zrównoważony rozwój w następnym stuleciu”.

Do podjęcia projektu „Miasto za miastem” motywowały Instytut przede wszystkim problemy środowiskowe; elementy społeczne i ekonomiczne rozprzestrzeniania się miast dotarły do uczestników przedsięwzięcia znacznie później. Do udziału w projekcie zaproszono przedstawicieli organizacji ekologicznych i administracji – po dwóch z Krakowa, Łodzi i Warszawy. Każda z osób przygotowała własną ocenę problemu. Zróżnicowane doświadczenie zawodowe autorów spowodowało, że oceny w wielu aspektach nie powielały się. Praca ta była dobrym wstępem do drugiego etapu projektu, którym był tygodniowy wyjazd studyjny do USA. Jego trasę wyznaczały miasta: Minneapolis, Atlanta i Waszyngton. Wybór miast nie był przypadkowy. Każde z nich ma odmienny charak-

ter i wszystkie one znajdują się na listach miast najbardziej rozprzestrzeniających się. Atlanta znajduje się na ich szczycie, konkurując z Los Angeles.

Pobyt w tych miastach to intensywny cykl spotkań z przedstawicielami instytucji planistycznych, instytucji odpowiedzialnych za rozwój transportu, organizacji społecznych skupiających przedstawicieli biznesu, organizacji rolniczych oraz działaczy ekologicznych. W Minneapolis – podczas spotkania w Hubert Humphrey Institute of Public Affairs – odbyło się seminarium poświęcone problematyce rozprzestrzeniania się miast z prezentacjami strony polskiej. W Atlancie najwięcej czasu poświęciliśmy nowo powołanym instytucjom w celu uaktywnienia rozwoju transportu publicznego. Była to wielce pouczająca wizyta, wskazująca jak trudno powrócić na drogę rozsądnej skali rozwoju i zmniejszyć straty poniesione w wyniku liberalnej polityki gospodarczej. W Waszyngtonie, z pośród wielu spotkań, wymienię te z organizacjami społecznymi: Coalition for Smart Growth, Sierra Club, Natural Resources Defense Council.

Trzeci etap projektu wiąże się z powstaniem publikacji „Miasto za miastem”. W pierwotnym założeniu jej treścią miały być spostrzeżenia uczestników z kampanii prowadzonych przeciw rozprzestrzenianiu się miast w USA. Jednakże w wersji ostatecznej jest to praca znacznie doskonalsza, bogatsza. Jej wartość tworzą zróżnicowane poglądy zaproszonych do współpracy wybitnych specjalistów i praktyków w zakresie polityki miejskiej. Pomiędzy nimi znajdują się artykuły uczestników wyjazdu studyjnego. Publikacja została pomyślana jako opracowanie edukacyjne zwracające uwagę na rozprzestrzenianie się miast jako istotny problem środowiskowy, społeczny i ekonomiczny. Adresatami są osoby, którym zrównoważony rozwój miast jest zawodowo bliski, niezależnie od tego, czy są to pracownicy administracji państwowej, samorządowej, działacze organizacji społecznych, czy też lokalni politycy.

⁵ *Environment in the European Union at the turn of the century*. Environmental assessment report No 2. European Environmental Agency, Copenhagen 1999.

⁶ M. Carley, P. Spapens, *Dzielenie się światem – zrównoważony sposób życia i globalnie sprawiedliwy dostęp do zasobów naturalnych w XXI wieku*. InE, 2000 r.

Sponsorem projektu jest German Marshall Fund of the US, która umożliwiła jego realizację.

Można spytać, czy przedsięwzięcie się powiodło? Przydatność niniejszego opracowania ocenią czytelnicy, choć chciałoby się powiedzieć: użytkownicy zawartej w nim wiedzy. Jeżeli chodzi o inne elementy projektu, jak np. wzmocnienie merytoryczne uczestników – jest ono bezdyskusyjne. Projekt wymuszał na nich sięgnięcie do materiałów źródłowych i choćby pobieżne zaznajomienie się z – jak to powiedziano na wstępie – procesem dziejącym się na naszych oczach. Uczestnicy musieli zastanowić się nad stanem rzeczy w ich własnych miastach i z taką refleksją skonfrontować swe przemyślenia z obrazem miast amerykańskich. W końcu każda z tych osób wniosła wkład do publikacji końcowej. Wydaje się, że założona funkcja edukacyjna projektu w tej części się spełniła. Wykorzystanie zdobytej

wiedzy w dalszej pracy zawodowej przez zarządy miast, samorządy, organizacje ekologiczne będzie zapewne dostrzegalne dla najbliższego otoczenia.

Jeżeli chodzi o współpracę międzynarodową – transatlantycką – to ze względów oczywistych nie może ona mieć szerokiego zakresu. Nie mniej liczba odwiedzonych przez uczestników projektu instytucji jest imponująca. W każdej z nich poznaliśmy inne naświetlenie problemu.

Ujęte w załączniku informacje o tych instytucjach pomogą polskiemu czytelnikowi zorientować się w ich różnorodności. Warto zwrócić uwagę na to, na jak wielu poziomach rozgrywa się próba ograniczenia przykładowych przyczyn niekontrolowanego rozprzestrzeniania się miast w USA.

Krzysztof Kamieniecki

CZĘŚĆ I

1.1. Rozprzestrzenianie się miast – współczesny problem, niezależnie od stopnia kontroli zjawiska

Krzysztof Kamieniecki

Wiceprezes Instytutu na rzecz Ekorozwoju

Jak odnosić się do problemu rozprzestrzeniania się miast z perspektywy kraju, w którym miasta, dopiero od kilku lat, zaczęły dynamicznie zmieniać charakter. Jak odnieść się do zjawiska, które bez wątpienia jest problemem krajów rozwiniętych, mniej rozwiniętych i nic nie wskazuje na to, by nasza polityka – bez określenia która – wybawiła nas od konieczności zajmowania się rozprzestrzenianiem się miast.

Proces ten odbieramy jako przejaw poprawy gospodarki, jej otwartości; dostrzegamy pojawiające się inwestycje na obrzeżach miast jako znamiona dostatku. Nowe dzielnice budzą naszą ciekawość, zmaconą być może odrobiną zazdrości. Miasta rozwijały się różnie, jednakże zawsze wychodziły poza wcześniej wyznaczone granice. Tak uczy historia, której dowody znajdujemy zwiedzając nasze rodzime miasta, jak też europejskie metropolie.

Ocena zjawiska przez ogląd miast USA jest o tyle trudna, że mamy do czynienia z inną kulturą, innym niż europejskie podejściem do przestrzeni i

własności. Wydaje się, że łatwiej zrozumieć czym jest *urban sprawl* (rozprzestrzenianie się miast), gdy los pozwoli nam przyjrzeć się miastom w krajach rozwijających się. Jeżeli odrzucimy zamęt uliczny jaki tworzą ludzie i zastanowimy się nad strukturą przestrzeni miejskiej okaże się, że to, co wydawało egzotyczne jest trudne do zaakceptowania. Tu widać jak na dłoni wszelkie problemy wynikające z niekontrolowanego rozlewania się miast, które udaje się ukryć lub przysłonić w krajach rozwiniętej Północy.

Rozprzestrzenianie miast jest zagadnieniem wielowątkowym. Jest omawiane jako samodzielny temat, jednakże pojawia się ono także jako problem poboczny w innych tematach – pozornie oderwanych od tego zagadnienia. Powiedzmy, że występuje tam, gdzie rozpatruje się kwestię zrównoważonego rozwoju miasta, jego przemian strukturalnych, zmian społecznych, przestrzennych czy ekologicznych.

Przyszłość terenów wiejskich położonych w otoczeniu miast, ochrona terenów przyrodniczo cennych, skala inwestycji infrastrukturalnych, polityka transportowa, handlowa, rekreacyjna – gdy są rozpatrywane w skali regionalnej – zależą od kierunku i intensywności oraz charakteru rozwoju miasta.

Polityka społeczna może być jednym ze stymulatorów procesu rozprzestrzeniania się miasta, jak i tą, która musi znaleźć odpowiedzi na powstałe w wyniku tego procesu skutki. Najczęściej jest jednym

i drugim. Dostęp do dóbr cywilizacji niezależnie od wieku czy rasy, koszty edukacji i warunki w jakich się ona odbywa, koszty utrzymania to jedynie przykłady problemów społecznych, które rozprzestrzeniające się miasta wywołują i potęgują.

Ogólnym problemem społecznym, ale i politycznym jest dążenie do poprawy warunków jakości życia. W mieście, które rozwija się w sposób niezrównoważony możliwości realizowania potrzeb i wartości jakimi kierują się jego mieszkańcy maleją.

Ekonomiczne skutki zjawiska nie są najczęściej mierzone. Ponieważ jego przyczyną są decyzje inwestycyjne to patrzy się na nie jako na element rozwoju i prosperity, ocenia się wartość inwestycji i zysku. Koszty zewnętrzne rozprzestrzeniania się miast związane z zarządzaniem, degradacją środowiska, dodatkowymi kosztami ponoszonymi przez ogół społeczeństwa nie są liczone, stąd możliwość, nawet w przypadkach błędnych decyzji, wytworzenia wrażenia sukcesu.

Można powiedzieć, że właściwe zarządzanie miastem powinno wyeliminować, a z pewnością ograniczyć skalę zjawiska „niekontrolowanego rozprzestrzeniania się miast”. Przejrzystość sprawowania władzy, przewidywalność, dbałość o społeczną partycypację w podejmowaniu decyzji, myślenie o przyszłości – to elementy dobrego rządzenia, które odnosi się w równym stopniu do państwa, jak do miasta. W mieście jest ono bardziej odczuwalne, mierzalne, a więc łatwiejsze do oceny. Zmniejszenie presji na przedmieścia może być osiągnięte różnymi sposobami. Ich poznanie ułatwia wymiana doświadczeń w zakresie dobrej praktyki w zarządzaniu miastem. Ale dzisiejsze miasta są już metropoliami składającymi się z wielu organizmów miejskich, ich przedmieść, które charakteryzują się własną dynamiką systemu gospodarczego, społecznego i ekologicznego. Zdolność zarządzania takimi miastami i tymi systemami jest kwestionowana⁷.

Trzeba zaznaczyć, że tak jak wiele organizacji i instytucji badawczych działa służąc podniesieniu świadomości skutków wywołanych przez rozprzestrzenianie się miast, to są również i tacy, którzy znajdują argumenty dowodzące, że *sprawl* nie jest niczym nienaturalnym i wszystkie stosowane rozwiązania by zjawisko ograniczyć – są działaniami nie przynoszącymi korzyści. Przeciwwagą dla rozprzestrzeniania się miast ma być *smart growth*, który jest definiowany na zasadzie przeciwieństwa do *sprawl*. Ci, którzy nie dostrzegają negatywnych skutków rozprzestrzeniania się miast, tym samym, wielokrotnie, nie są zwolennikami „wzrostu rozumnego”. Krytycznie odnoszą się do:

- wyznaczania granic wzrostu dla terenów zurbanizowanych,
- ukierunkowywania urbanizacji na tereny nie zagospodarowane wewnątrz terenów zurbanizowanych,
- przekonania o znaczeniu rozwoju transportu publicznego w celu ograniczenia korzystania z indywidualnych samochodów,
- koncepcji zalecającej niewielkie poszerzanie ulic i pojemności autostrad,
- rozwoju małych sklepów z niewielkimi parkingami lokalizowanymi wewnątrz miast⁸.

Rzeczywistym liderem badań nad zjawiskiem rozprzestrzeniania się miast jest USA, ustępuje im nieco Europa. To oczywiście skala zjawiska determinuje stopień zainteresowania problemem. Świadomość pomaga przeciwdziałać negatywnym zjawiskom; nie jest jednak ostatecznym warunkiem osiągnięcia sukcesu.

W Europie Środkowo-Wschodniej (EŚW) trudniej znaleźć odniesienia do zjawiska rozprzestrzeniania się miast, niemniej jest ono odnotowywane. Polska oczywiście nie odbiega w sposób znaczący od poziomu interesowania się tym problemem w regionie EŚW. Zajmuje się nim wąska grupa specjalistów, przeważnie pracowników nauki⁹. Zastanawiające jest, że w krajowych dokumentach

⁷ C. Barnett i F. Luloffs, *Sustainable Cities*. Center for International Development, 2001.

⁸ W. Cox, *The President's new sprawl initiative: a program in search of problem*. The Heritage Foundation. Washington, 2001.

⁹ Kilku zaprosiliśmy do udziału w naszym projekcie. Wśród nowych placówek powstałych w ostatnim okresie wymienić warto Fundację Krakowski Instytut Nieruchomości, który rozprzestrzenianiem się miast zajmuje się m.in. z punktu widzenia restrukturyzacji terenów poprzemysłowych.

poświęconych współczesnym problemom rozwoju miast – zagadnienie rozprzestrzeniania się miast nie znajduje odzwierciedlenia¹⁰. Można to różnie interpretować – począwszy od stwierdzenia, iż zjawisko to nie jest na tyle widoczne by mogło przyciągnąć uwagę polityków i administracji. Nie mniej nie powinniśmy ignorować ostrzeżeń jakie płyną ze strony tych, co zjawisko i jego skutki badają z większą uwagą i troską o przyszłe pokolenia. Wydaje się, że warto czerpać wiedzę z nowoczesnych nurtów urbanistyki, która adaptuje do swych kanonów założenia zrównoważonego rozwoju.

W roku 2025 ludność miejska w krajach wysoko rozwiniętych sięgnie 82%. Ocenia się, że stopień urbanizacji w tych krajach nie wzrośnie drastycznie w porównaniu z obecnymi wielkościami (76% w roku 2000). W krajach mniej rozwiniętych skala zjawiska będzie znacznie większa, gdyż liczba mieszkańców miast podniesie się z 40% w roku 2000 do 54% w 2025¹¹. W krajach EŚW przewiduje się wzrost liczby mieszkańców miast, który ma dorównać poziomowi krajów wysoko rozwiniętych¹².

Jakby na te szacunki nie patrzeć, miasta odgrywały i będą w przyszłości odgrywały ogromną rolę w gospodarce regionalnej i chodzi o to, by rola ta nie przekraczała wartości dających się określić jako zrównoważenie rozwoju. W przeciwnym przypadku oczekiwane perspektywy rozwoju zaczną maleć. Wiele inicjatyw podejmowanych na całym świecie, a dotyczących rozwoju miast wskazuje, że świadomość zachwianej równowagi w tym rozwoju istnieje. Najciekawsze i najbardziej budujące jest to, iż same miasta podejmują inicjatywy, by w jakiejś perspektywie osiągnąć zrównoważenie. Trudno dokonywać wyboru tych inicjatyw, wymienię jedną, a mianowicie Energie Cities – sieć miast europejskich.

Organizacje międzynarodowe wspierają lub zalecają działania zapobiegające niekontrolowanemu wzrostowi miast, podnosząc sprawę skutków jakie on wywołuje dla środowiska, społeczeństw¹³.

Problem rozprzestrzeniania się miast jest zaszklony do zagadnień środowiskowych. Nic błędniejszego. To uproszczenie i zawężenie pozwala zwolennikom nieskrępowanego rozwoju unikać odpowiedzialności za popełniane błędy podyktowane krótkowzroczną polityką. Jestem jak najdalej od utożsamiania się z poglądem wypowiedzianym w Warszawie, podczas wykładu na temat urbanizacji, przez znaną amerykańską dziennikarkę R. Gratz: „Obecnie Amerykanie chcą tego, co mają wschodnioeuropejczy”¹⁴, ale wierzę, że wielu Amerykanów chciałoby mieć możliwość wyboru komunikacji, a nie być skazanym na własny samochód, że chciałoby się poruszać pieszo po swej okolicy by załatwiać sprawy urzędowe, robić zakupy, odwiedzać znajomych itd.

Z drugiej strony, czy Amerykanin przemierzający się wielopasmową autostradą przez miasto Atlanta by dotrzeć do *mall*, gdzie poczyna zakupy, może sięgnąć wyobraźnią do innej skali i organizacji miasta? Na przykład miasta wschodnioeuropejskiego?

Jak zdefiniować rozprzestrzenianie się miast?

„Rozprzestrzenianie się miast jest nieodpowiedzialnym, źle zaplanowanym rozwojem, które prowadzi do degradacji terenów otwartych, potęguje ruch samochodowy, zagęszczenie w szkołach i powoduje wzrost podatków”¹⁵. Tak definiuje *sprawl* Sierra Club, jedna z największych amerykańskich organizacji ekologicznych, prowadząca ogromną, co do skali, kampanię przeciwko rozprzestrzenianiu się miast.

¹⁰ Raport Krajowy *Osiedla ludzkie w Polsce*. Materiały na konferencję ONZ – Habitat II – 1996 r. Polski Komitet Przygotowawczy Konferencji ONZ Habitat II, Ministerstwo Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa.

¹¹ United Nations, *World Urbanization Prospects. The 1999 revision* (2000).

¹² M. A. Wiiss, W. Wilson, *Unregulated City Spread (Urban Sprawl) and Transportation Systems - Prague*. Metropolitan Economic Strategy and Smart Growth for Prague and other Czech Cities. Praga, styczeń 2002 r.

¹³ *International Union of Local Authorities*, dokumenty opracowywane przez UN na konferencję w Istambule, Rio i Johannesburgu.

¹⁴ R. Gratz, *American Sprawl: how it happened*. Maszynopis.

¹⁵ Sierra Club, *Sprawl costs us all*.

Praca niniejsza nie ma na celu analizowania poszczególnych definicji, a ich podanie ma służyć lepszemu zobrazowaniu samego problemu.

Zdefiniowanie rozprzestrzeniania się miast sprawia kłopot tym, którzy się tego zadania podejmują. Trudność polega na złożoności zagadnienia. Jak podają niektórzy, nie wiadomo gdzie rozprzestrzenianie się zaczyna, a gdzie się kończy, choć wiadomo, że istnieje, bo je widać. Temu pogładowi zaprzeczają z kolei ci autorzy, którzy pokazują wymierność rozprzestrzeniania się miast i wskaźniki obrazujące skalę zjawiska.

Przeglądając definicje można stwierdzić, że ich autorzy najczęściej sięgają do przyczyn wiążąc je z inwestycjami infrastrukturalnymi na obrzeżach miast, którym towarzyszy jednokierunkowe użytkowanie terenu charakteryzujące się rozproszonym budownictwem.

W zaprezentowanej w maju 2001 r. w Izbie Reprezentantów ustawie „*Urban Sprawl and Smart Growth Study Act*” rozprzestrzenienie miast definiuje się jako „każdą zmianę w sposobie użytkowania przestrzeni poza terenem centralnym miasta, która prowadzi do częściowego rozproszenia budownictwa mieszkaniowego lub handlowego oraz jest nią każda zmiana, która wiąże się z utratą otwartej przestrzeni, gospodarstw rolnych, przyrody ożywionej, wartości przyrodniczych, krajobrazowych, kulturowych i rekreacyjnych lub która może skutkować podwyższonymi wydatkami publicznymi na infrastrukturę, instytucje publiczne lub transport i zmniejsza chęć inwestowania w starych centrach i przedmieściach miejskich”.

Ogólnie można powiedzieć, że rozprzestrzenianie się miasta jest niczym innym, jak zajmowaniem terenów otwartych pod cele urbanistyczne w określonym przedziale czasu¹⁶. Dodać można, że proces zagarniania terenów wiejskich jest szybszy niż przyrost liczby mieszkańców miasta.

Wg cytowanego wyżej Sierra Club chodzi o rzadką zabudowę na obrzeżach strefy usług i zatrudnienia

oddzielającą zabudowę mieszkaniową od punktów handlowych, zakładów pracy, obiektów rekreacyjnych i placówek oświatowych, do których istnieje konieczność dojazdu indywidualnymi środkami transportu.

Przyczyny rozprzestrzeniania się miast:

- Strefowanie i przestrzenna izolacja.
- Planowanie regionalne: plany służą promocji miasta, a nie koordynacji rozwoju. Planowanie zostało wykorzystane do ekspansji wielkich systemów transportowych. Fragmentaryzacja przestrzeni przez małe jednostki stanowi problem dla zintegrowania planowania regionalnego.
- Budowa autostrad i centrów handlowych.
- Polityka budownictwa i mieszkalnictwa polegająca na „wypychaniu” klasy średniej poza miasto.
- Rosnąca konkurencja korzyści podatkowych.
- Styl życia: starzenie się społeczeństwa – potrzeba więcej czasu na rekreację; zachwyty życiem na wsi.

Inny typ definicji sięga po względy kulturowe, a mianowicie rozprzestrzenianie się miasta jest w efekcie wyrazem *american dream* – marzenia związanego z posiadaniem samodzielnego, jednorodzinnego domu położonego na dużej działce odseparowanej od oznak ubóstwa, w miejscowości o silnej władzy lokalnej; marzeniem posiadania i swobodnym użytkowaniem samochodu, zatrudnieniem w miejscu, gdzie jest łatwy dostęp do parkingu¹⁷.

Ten być może przesadny rys amerykańskiego myślenia, charakterystyczny dla konsumpcyjnego stylu życia nie jest przecież nam obcy i jego wiele elementów znajdujemy w innych społeczeństwach.

Jakie siły działają, że następuje rozprzestrzenianie miast¹⁸

- Przekonanie, że nowe przedmieścia są lepiej zaplanowane i są bezpieczniejsze; tworzą szczególną atmosferę.

¹⁶ US. Bureau of Census data on urbanized areas.

¹⁷ A. Downs za *Once there where greenfields*. Natural Resources Defense Council, NY, 2001.

¹⁸ M. Johns, *A walking tour to San Francisco. Beyond Sprawl: New patterns of growth to fit the new California*.

- Przekonanie, że mieszkanie na przedmieściach jest tańsze. Koszty posiadania domu (mieszkania) w tej części miasta znajdują się w zasięgu ręki.
- Wiara, że biznes znajdzie lepsze warunki do lokalizacji na terenach podmiejskich; większą elastyczność podatkową. Przedmieścia odbierane jako bezpieczniejsze wpływają na koszty ubezpieczeń.
- Zmiany technologiczne, które spowodowały dekoncentrację miejsc pracy. Technologie tworzące linie informacyjne wzmocniają proces rozprzestrzeniania się miast, bo dopuszcza się rozproszenie domów i miejsc pracy.
- Upowszechnienie się samochodu jako środka lokomocji bez obciążania użytkownika kosztami zewnętrznymi np. powstałymi w wyniku zanieczyszczenia powietrza.
- Lokalne polityki użytkowania przestrzeni; brak planowania regionalnego i polityki wspólnej dopuszcza, że każda lokalna jednostka prowadzi własną politykę.
- Polityka fiskalna polegająca na osiągnięciu korzyści z uwalniania podatników od płacenia dużych podatków.

Konsekwencje rozprzestrzeniania się miasta:

- Korki uliczne.
- Wydłużenie dojazdów, które ogranicza czas poświęcany na pracę i życie rodzinne.
- Pogorszenie czystości powietrza i wody.
- Utratę terenów rolnych, otwartych pól, lasów i terenów podmokłych.
- Wzrost siły powodzi.
- Wzrost podatków płaconych na usługi – policję i straż pożarną oraz infrastrukturę – nowe szkoły, drogi, wodociągi i oczyszczalnie.

Rozprzestrzenianie miasta:

- Eroduje podstawy podatkowe miasta, ponieważ ludzie przenoszą się do przedmieść, zmuszając miasta do podnoszenia podatków od pozostających podatników w celu utrzymania służb miejskich.
- Degraduje śródmiejski handel przez wypchnięcie sklepikarzy z lokalnych sklepów i restauracji do wielkich regionalnych supermarketów.
- Zwiększa bezrobocie i przyczynia się do koncentracji ubóstwa w centralnych częściach miast.
- Obniża wartość nieruchomości i możliwości inwestycyjne.
- Odziera miasta z ich cech (krajobraz zdominowały porzucone fabryki, zabite deskami otwory kamienic i opustoszałe sklepy).

Powyższa lista daje obraz czym w gruncie rzeczy jest *sprawl*. Jej obiektywizm można podważać, jednak w większości publikacji poświęconych problemowi występują wymienione kwestie.

Czy rozprzestrzenianie miast można ograniczyć? Wydaje się, że tak i być może drogą ku temu jest wspomniany „wzrost rozumny”. Czerpie on zasady z koncepcji zrównoważonego rozwoju miast. Ich zastosowanie w kilku miastach amerykańskich przyniosło pozytywne wyniki. Powszechnie wymienia się np. Portland w stanie Oregon. Ograniczenie jest możliwe wszędzie tam, gdzie ludzie decydujący o rozwoju miasta mają świadomość istnienia takiego problemu i nie ignorują go. Jego złożoność nakazuje poszukiwanie symptomów w różnych sferach. Między innymi w społecznej, „Społeczeństwo Warszawy, podobnie jak całe społeczeństwo Polskie, można podzielić na wygranych i przegranych. Pojawiły się nowe kategorie ubóstwa i bogactwa, które zajmują coraz wyraźniej specyficzne miejsca w strukturze społeczno-przestrzennej miast. Monitorowanie tego zjawiska jest podstawowym elementem wiedzy o przemianach struktur społeczno-przestrzennych i kształtowania się nowej struktury miast”¹⁹.

¹⁹ G. Węclawowicz, *Warszawa jako przedmiot badań w geografii społecznej miast*. PAN. Wydział Geografii i Studiów Regionalnych UW. Warszawa, 1999 r.

1.2. Rozważania o mieście

*Prof. Stanisław Juchnowicz
Dyrektor Międzynarodowego
Centrum Kształcenia i Studiów
Urbanistycznych Politechniki Krakowskiej*

Miasto – ogrom zgromadzonej wiedzy zawartej w książkach, artykułach, pracach naukowych, tysiącach dyskusji; jak to ogarnąć, od czego zacząć, co jest najważniejsze dla przyszłości, czy są uniwersalne recepty na sterowanie rozwojem miast?

Odwołuję się do doświadczeń i własnych obserwacji wybranych skupisk ludzkich, odmiennie ukształtowanych, z różnorodnymi problemami społecznymi, podlegającymi procesom wzrostu w sposób mniej lub bardziej podobny, powodujący ich rozwój przestrzenny, spontaniczny bądź bardziej kontrolowany.

O urbanizacji napisano wiele. W literaturze polskiej wyróżniają się prace Janusza Ziółkowskiego, który pozostawił znakomitą analizę i syntezę procesów urbanizacyjnych. Prace te nie straciły na swej aktualności.

Do rozważań o mieście wybieram krańcowo różne procesy urbanizacji, które miałem możliwość obserwować i badać w czasie wieloletniej działalności w zakresie projektowania i rozwoju miast – są to obszary zurbanizowane z terenu Afryki, Stanów Zjednoczonych.

Afryka, urbanizacja, sytuacja miast i wsi

Ponad 3/4 mieszkańców ziemi żyje w warunkach podobnych jak w Afryce, bardzo trudnych, nieporównywalnych z krajami rozwiniętymi. Aspiracje do godnego życia w krajach rozwijających się są powszechne, co rodzi określone konsekwencje dla całej ludzkości.

Na czym polega istota urbanizacji i rozwoju miast Afryki?

Chociaż jest to najmniej zurbanizowany kontynent, tempo wzrostu ludności miast jest najwyższe na świecie. Zaawansowana urbanizacja kontynentu ma miejsce na czterech obszarach obejmujących: Wybrzeże Morza Śródziemnego, Dolinę Nilu, rejon Zatoki Gwinejskiej (Afryka Zachodnia) oraz Afrykę Południową, związaną z urbanizacją spowodowaną przez Europejczyków.

Urbanizacja w krajach Afryki i związane z nią przemieszczanie się ludności do miast, powodowane jest brakiem żywności na wsi – czyż nie jest to zaskakujący paradoks? Powoduje to niejako wypychanie mieszkańców wsi do miast bez możliwości wchłonięcia ich przez zakłady produkcyjne, jak to się dzieje na ogół w krajach uprzemysłowionych, wysoko rozwiniętych.

Większość emigrantów ze wsi to ludzie młodzi, bez kwalifikacji, nie mogą być zatem produktywnie zatrudnieni. Urbanizacja w tym przypadku nie jest związana z uprzemysłowieniem lub unowocześnieniem ekonomiki, wiąże się natomiast głównie z przesuwaniem się ludzi z mało dochodowych zajęć w słabo rozwiniętym rolnictwie do innego sektora niskiej produktywności i zajęć takich, jak sezonowa praca w mieście, drobny handel, usługi itp.

Ogromna liczba bezrobotnych sprawia, że duże miasta, a w szczególności niektóre ich dzielnice, stają się obszarami nędzy. Biedota mieszkająca w obszarach zurbanizowanych nie jest w stanie płacić podatków, ani wносить opłat na utrzymanie miast, żąda natomiast mieszkań, wody, kanalizacji, elektryczności, szkół, szpitali, dróg i innych elementów infrastruktury.

Miasta nie posiadające podstawowej bazy ekonomicznej nie są w stanie zapewnić nawet najbardziej podstawowych elementów obsługi komunalnej.

Jednym z fenomenów urbanizacji Afryki jest dominacja dużych ośrodków miejskich, najczęściej stolic krajów (*urban primacy*), w których gnieździ się więcej niż połowa ludności całego kraju. I tak np. już w latach 60. ok. 83% ludności Gwinei było skoncentrowane w stolicy Konakri, ok. 83%

ludności Sierra Leone w stolicy Free Town. Te miasta stanowią zafałszowany obraz urbanizacji kraju, są niejako „oknami” na świat. Ich wzrost i standard nie wynika z własnych osiągnięć ekonomicznych, a głównie z lokalizacji banków, handlu zagranicznego, administracji, przedsiębiorstw dyplomatycznych itp. Dakar zatrudniał 70% pracowników handlu całego Senegalu, 50% pracowników transportu i administracji. Miasto zużywało 95% całej energii elektrycznej, posiadało 56% telefonów i 38% samochodów. W obszarze Lagos zlokalizowano 50% przemysłu Nigerii. Duże miasta w dalszym ciągu gwałtownie rosną (w Lagos przyrost ludności wynosi ok. 9% rocznie, mimo braku podstawowej infrastruktury komunalnej i usługowej).

Największe aglomeracje miejskie współczesnego świata pojawiają się w krajach rozwijających się. Wynikają z tego ogromne problemy społeczne. Nowi emigranci ze wsi do miast i obszarów zurbanizowanych mają podwójną osobowość i lojalność. Manifestuje się to w stylu życia i określonych priorytetach tych ludzi. Przykładem może być sytuacja w miastach, w których jest stosunkowo duża liczba samochodów przy braku odpowiednich dróg. Wprowadzanie telewizji wyprzedza często kanalizację. Powszechnym zjawiskiem jest zły system zaopatrzenia w wodę, przy bardzo dużej ilości browarów i wytwórni wódek. Wzrasta ilość doktorantów przy milionach analfabetów. Powstają luksusowe domy towarowe, przy braku podstawowych urządzeń sanitarnych i zabezpieczeń warunków higienicznych w ogromnej liczbie tradycyjnych placów targowych. Do dziś istnieją dzielnice mieszkaniowe o gęstości 15 mieszkańców na 1 hektar powierzchni (dzielnice rządowe), obok dzielnic przeludnionych, w których na hektar przypada od 1.200 do 1.800 mieszkańców. Wypoczynek w mieście to sieć klubów, browarów, barów i hoteli przy całkowitym braku parków i ogrodów.

W krajach rozwijających się w ostatnich 20 latach wymienione powyżej tendencje nasilają się do niewyobrażalnych rozmiarów. Problemy urbanizacyjne będą z pewnością jednymi z największych w XXI wieku.

Należy spodziewać się, że w ciągu następnych 20 lat miasta świata zaludni dodatkowe 2 miliardy ludzi. Ponad 90% z nich znajdzie się w miastach krajów rozwijających się. Będzie to wielkie wyzwanie dla ludzkości. Jak w tej sytuacji sterować rozwojem?

Sytuacja w miastach i obszarach zurbanizowanych krajów rozwijających się Afryki i innych kontynentów wymaga jasnego zdefiniowania celów i priorytetów w planowaniu społecznym, ekonomicznym i przestrzennym. Potrzebna jest nowa polityka, programy i strategie rozwojowe w skali krajów, regionów i społeczności lokalnych.

Przykładem polityki i strategii – mimo, że odosobnionym, stanowiącym wzorzec dla Afryki w zakresie świadomego kształtowania miasta – jest plan i realizacja nowej stolicy Nigerii, jednego z największych tego typu przedsięwzięć na świecie. Pierwsza koncepcja Planu Abudzi wykonana został przez piszącego te słowa. Przedstawia ona zwartą koncepcję miasta na 3 miliony mieszkańców w kształcie litery Y. Tworzą ją trzy pasma wzrostu, które wykorzystują linie komunikacji publicznej, stymulujące rozwój miasta i zorganizowany sposób zabudowy.

Stany Zjednoczone – „eksplodujące metropolie”

Następny, krańcowo odmienny przykład urbanizacji i rozwoju miast. Wielki potencjał gospodarczy kraju, liberalizacja gospodarki i szybki przyrost liczby samochodów spowodował gwałtowne procesy urbanizacyjne i powstawanie wielkich obszarów metropolitalnych. Między Bostonem a Waszyngtonem powstał jeden wielki obszar zurbanizowany, w którym żyje ponad 20% ludności kraju.

Wzrost obszarów miejskich do niespotykanych rozmiarów przy szybkim rozwoju gospodarczym spowodował głównie samochód. Około 60% samochodów świata znajduje się w Stanach Zjednoczonych. Powoduje to ogromne konsekwencje w przestrzennym rozwoju miast. Pamiętamy alarmujące tytuły publikacji w latach 60. – *the exploding*

metropolis, czy znaną książkę Jane Jacobs „*The death and life of american cities*”.

Miasta Stanów Zjednoczonych wykazywały silne tendencje do rozprzestrzeniania się. Wielkie siły formujące miasto, które w XX wieku zapoczątkowały tendencje odśrodkowe, powodujące przenoszenie się mieszkańców z centrum do obszarów podmiejskich, działały od połowy ubiegłego wieku z niezwykłą gwałtownością.

Jak wykazuje przykład Stanów Zjednoczonych, terytorialny wzrost miast powoduje sukcesywne osłabienie związków śródmieść z obszarami zamieszkania wskutek wydłużenia się dróg dojazdowych i spadku ich sprawności komunikacyjnej oraz ograniczających dostępność do śródmieścia.

Pogłębiające się kłopoty dzielnic centralnych trudne do opanowania, mimo czynionych wysiłków, nadal istnieją. Wzrost obszarów miejskich do niespotykanych rozmiarów wywołał wiele trudności już w połowie ubiegłego wieku, wzmagając aktywność oraz działanie sił dośrodkowych, dążących do rewitalizacji życia dzielnic centralnych.

Przykładem takich pozytywnych działań jest zrealizowany system komunikacji publicznej w Zatoce San Francisco pod nazwą BART (Bay Area Rapid Transit).

Przyczynił się on do integracji wielu miast położonych nad Zatoką, zmniejszenia presji samochodu na dzielnice śródmiejskie, a tym samym stworzenia warunków racjonalnej przebudowy i rozbudowy centrów miejskich, w szczególności San Francisco.

Kraków, miasto i metropolia

Miasto nauki, kultury, sztuki obarczone decyzją lokalizacji Nowej Huty, która wywołała przyspieszoną, nadmierną urbanizację, siedmiokrotny wzrost obszaru miasta i trzykrotny wzrost zaludnienia.

Kraków w połowie lat 70. stanął na krawędzi klęski ekologicznej.

Okres transformacji to wysiłki związane z wydobyciem miasta z pozostałości totalitarnej przeszłości.

Dzisiejszy Kraków w granicach administracyjnych odnotowuje spadek liczby mieszkańców. Jednocześnie zwiększa się zaludnienie w obszarze metropolitalnym. Urbanizacja nasila się szczególnie w gminach otaczających Kraków.

Obecne ustawodawstwo nie dostrzega fenomenu obszarów metropolitalnych.

W związku z powyższym, indywidualnie podejmowane przez poszczególne gminy decyzje zarówno w zakresie planowania rozwoju w układach przestrzennych i sektorowych, a także w sferze realizacji nie są optymalne, ponieważ nie uwzględniają uwarunkowań systemu, jaki tworzy zespół metropolitalny i w jego obszarze aglomeracja miejska.

Krakowski Metropolitalny Obszar Regionalny (KMOR) stosownie do projektu ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym stanowi „obszar centralnego miasta wraz z sąsiednimi obszarami w granicach powiatów powiązanych z nim funkcjonalnie, charakteryzujących się wysokim poziomem jednorodności procesów ekonomicznych i urbanizacyjnych”.

W obrębie KMOR wyodrębniona została Aglomeracja Miejsko-Przemysłowa. Jest to obszar urbanistyczny o znacznym skupieniu ludności utrzymującej się z pracy w zawodach pozarolniczych. Występuje na nim zgrupowanie miast i osiedli oraz zachodzą intensywne procesy przemieszczenia osób, towarów i usług. Aglomeracja wykazuje silne wewnętrzne i zewnętrzne powiązania z infrastrukturą techniczną.

Dostęp do szybkich kolei zmienia strategiczną pozycję miast i regionów. Wiąże się to również z dostępem do autostrad i dróg ekspresowych. Z tego względu Kraków może oczekiwać kształtowania pasm przyspieszonego rozwoju i intensywnej urbanizacji w

związku z planowanym przebiegiem zarówno szybkiej kolei, autostrad i innych elementów komunikacyjnych o znaczeniu ogólnokrajowym i regionalnym.

Koncepcja rozwoju aglomeracji i miasta

Zaproponowany przez autora model ukształtowania aglomeracji krakowskiej²⁰ przewiduje rozwój jednostek osadniczych wzdłuż układu sieci kolejowej przystosowanej do ruchu pasażerskiego w skali regionalnej i miejskiej. Przystanki i dworce kolejowe będą stanowiły elementy generujące to osadnictwo promując w ten sposób komunikację publiczną.

Koncepcja rozwoju jednostek osadniczych oparta o układ linii kolejowych wsparta jest w znacznej mierze układem autostrad i dróg ekspresowych.

Pasmowy układ rozwoju aglomeracji związany jest ściśle z siecią ekologiczną wg ECONET²¹, położeniem obszarów węzłowych i korytarzy ekologicznych o znaczeniu międzynarodowym i krajowym.

Uzasadnienie rozwoju aglomeracji w układzie pasmowym

- Kierunek rozwojowy Wschód–Zachód stanowi pasmo o najwyższej aktywności społeczno-gospodarczej.
- Układ osadniczy związany ściśle z elementami infrastruktury komunikacyjnej, zapewni lepszy standard cywilizacyjny obecnych i przyszłych mieszkańców, którzy będą mieli łatwiejszy dostęp do ośrodków kultury i postępu.
- Struktura przestrzenna rozwijającej się aglomeracji zapobiegnie dalszemu rozprzestrzenianiu się w sposób często niekontrolowany budownictwa rozproszonego w obszarze metropolitalnym. Tym samym przyczyni się to do ochrony środowiska przyrodniczego.

- Dalszy rozwój w pasmach rozwoju aglomeracji stwarza większą elastyczność w realizacji pojawiających się coraz to nowych potrzeb miasta w postaci niejednokrotnie wielkich obiektów kubaturowych oddalając je od obszarów zabytkowych miasta i regionu.

- Rozwój aglomeracji krakowskiej w układzie przestrzennym opartym na podstawowym układzie kolejowym i dróg ekspresowych będzie również elementem stymulującym i pobudzającym rozwój obszaru Kraków-Wschód przez jego integrację z aglomeracją i obszarem metropolitalnym.



Polska od ponad 10 lat jest włączona w obieg gospodarki światowej, co powoduje daleko idące konsekwencje, w tym także dla zagospodarowania przestrzennego kraju. Nośnikiem procesu globalizacji są wielkie metropolie. Według oceny demografów ponad połowa ludności świata w połowie XXI wieku będzie mieszkać w obszarach metropolitalnych. Problem strategicznego planowania w obszarze metropolitalnym jest jednym z najpoważniejszych problemów związanych z polityką zagospodarowania przestrzennego miasta i regionu.

Jak uczy doświadczenie zarówno w krajach tak rozwiniętych jak USA, a także w krajach europejskich układy pasmowo-policentryczne aglomeracji miejskich oparte o systemy komunikacji publicznej są najbardziej efektywnym środkiem zapobiegania rozpraszaniu miast i stymulowania ich racjonalnego rozwoju.

Ostatnio w modelowych poszukiwaniach ukształtowania przestrzennego dużych miast na różnych kontynentach, w tym także nowych miast w Afryce (Abuja, Dodoma) stosuje się układy pasmowo-policentryczne oparte o systemy komunikacji publicznej, co pozwala na ograniczenie ruchu samochodowego, a tym samym sprawniejsze ich funkcjonowanie.

²⁰ *Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego Krakowa*, Kraków 2001r. (S. Juchnowicz, Główny Konsultant Planu).

²¹ ECONET – European Ecological Network.

1.3. Zrównoważone użytkowanie przestrzeni – wyzwanie dla urbanistów XXI wieku

Dr Janusz Radziejowski
W latach 1997–2001 podsekretarz stanu
w Ministerstwie Środowiska

Polska znajduje się w okresie dotkliwego kryzysu planowania przestrzennego. Zamiast być narzędziem godzenia interesów różnych podmiotów gospodarujących w przestrzeni (czyli praktycznie wszystkich obywateli), czy też instrumentem godzenia interesów gospodarki, rozwoju społecznego z koniecznością zachowania środowiska – planowanie przestrzenne stało się przykrywką dla różnych doraźnych decyzji lokalizacyjnych. Gospodarka przestrzenna traci strategiczną wizję rozwoju, staje się często usprawiedliwieniem dla działań szkodliwych dla środowiska, a w konsekwencji również dla obywateli.

Jednym z przejawów jest niekontrolowane rozprzestrzenianie się miast, przez co należy rozumieć zjawisko ekstensywnego rozwoju kosztem otaczającej przestrzeni, jak też presję urbanizacyjną na tereny pozamiejskie poprzez rozwój korytarzy infrastruktury, terenów wypoczynkowych i in. Spontaniczny charakter rozwoju miast grozi tym, że przestrzeń naszego kraju ulega degradacji w stopniu znacznie większym, niż wynikałoby z przyrostu ludności, czy też z poprawy jakości życia.

Dyskutując na temat zasobów naturalnych i ich użytkowania, zbyt często pomija się przestrzeń geograficzną, rozumianą jako zespół wszystkich cech przyrodniczych i antropogenicznych o określonych cechach geodezyjnych, jako dobro, którym należy gospodarować szczególnie rozważnie. Jego brak może skutkować równie dramatycznie, jak brak surowców energetycznych czy też wody.

I wcale nie chodzi tu o wizję rodem z mrocznych powieści since-fiction, gdzie na przepelnionej dziesiątkami miliardów mieszkańców Ziemi odbywają

się walki każdego z każdym o miejsce do życia. Nie chodzi bowiem o stosunek liczby ludności do powierzchni planety (oczywiście w rozsądnych granicach!), ale o wskaźnik użytkowania przestrzeni charakterystyczny dla danej cywilizacji. Określa on, jak wielka przestrzeń niezbędna jest dla zapewnienia odpowiedniego komfortu życia ludziom i warunków dla rozwoju gospodarki. Niegdyś na jego wielkość miała wpływ przede wszystkim wielkość powierzchni niezbędnej do wyżywienia. I tak już w zamierzchłej przeszłości pierwotni ludzie szukali odpowiedniej przestrzeni do życia, walcząc o nią ze swymi sąsiadami. Pamiętać należy, że plemiona prymitywnych myśliwych czy też pasterzy potrzebowały do przeżycia znacznie większych obszarów niż rolnicy. I mimo dominacji tej ostatniej formy gospodarki, w ciągu dziejów ciągle dochodziło do kryzysów związanych z przestrzenią. Dalej dla jej zdobycia prowadzono wojny, poszukiwano nowych łądów. To właśnie między innymi kryzys przestrzeni spowodował, że dziesiątki milionów ludzi opuściło Europę, by znaleźć dla siebie nowe miejsca do życia w koloniach. Idea poszukiwania przestrzeni życiowej była aktualna jeszcze w pierwszej połowie XX wieku. To przecież pod hasłami sprawiedliwego dostępu do „przestrzeni życiowej” Hitler pchnął Niemców do II wojny światowej!

W dzisiejszej Europie nikt nie szuka przestrzeni życiowej. Okazało się, że dzięki postępowi w rolnictwie jest ona samowystarczalna pod względem żywnościowym, ciągle spada odsetek gruntów użytkowanych rolniczo. Mało tego, w Unii Europejskiej sztucznie obniża się produkcję pewnych rodzajów artykułów żywnościowych (tzw. kwoty produkcyjne w ramach Wspólnej Polityki Rolnej), a mimo to, rolnictwo europejskie jest w stanie zaopatrywać w niektóre rodzaje artykułów zamorskie kraje. Sama Europa jest z kolei celem coraz liczniejszych „wędrowek ludów”, które tu właśnie liczą na znalezienie swej przestrzeni do życia!

Nie oznacza to wcale, że Europa dała sobie radę z kryzysem przestrzeni! Pomijając globalne oddziaływanie naszego kontynentu na środowisko Ziemi (mierzone wg modnej obecnie koncepcji

„śladu ekologicznego”²²), mamy szereg własnych problemów. Dzisiaj elementem destabilizującym racjonalne użytkowanie przestrzeni jest urbanizacja obejmująca coraz większe obszary. Kiedyś miasta charakteryzowały się oszczędnym wzorcem użytkowania przestrzeni. Na określonym obszarze, ograniczonym na ogół fortyfikacjami, starano się pomieścić jak najwięcej mieszkańców. Również w czasach późniejszych miasta charakteryzowały się zwartą zabudową, co wiązało się z „ekonomizacją” zaopatrzenia w wodę, odprowadzania ścieków, a później komunikacji publicznej. W niektórych państwach (np. w XVIII-wiecznej Austrii) stworzono przymus koncentracji osadnictwa, likwidując rozproszone osady i małe miejscowości. Można zauważyć, że tam gdzie takie operacje były przeprowadzone udało się zaszczyć pewien szacunek dla racjonalnego wykorzystania przestrzeni.

Po II wojnie światowej obserwujemy burzliwy rozwój miast na świecie. Istnieje wiele tego przyczyn jak: eksplozja demograficzna (zwłaszcza w krajach rozwijających się), koncentracja miejsc pracy w miastach, masowe migracje ze wsi do miast. Tym zjawiskom towarzyszy wzrost obszarów zurbanizowanych szybszy niż wzrost liczby ich mieszkańców. Zjawisko to charakterystyczne jest dla krajów rozwiniętych. Miasta „wylewają” się na tereny otwarte, łączą się ze sobą trasami komunikacyjnymi tworząc konurbację, aglomeracje. Przedmieścia – kiedyś obszary przejściowe między wsią a miastem stały się obszarami rezydencjonalnymi, a mieszkanie tam w zwartych koloniach domów jednorodzinnych staje się ambicją coraz większej liczby mieszkańców miast. Dzieje się to kosztem otwartej przestrzeni, a granice terenów naturalnych, czy też półnaturalnych są coraz bardziej odsuwane od miasta. Współczesna urbanizacja nie ogranicza się jednak tylko do granic aglomeracji. Coraz częściej obiekty związane z działalnością gospodarczą jak wielkie magazyny, centra handlowe, parki przemysłowe i biurowe lokowane są poza strefą podmiejską, w atrakcyjnych punktach komunikacyjnych. Bardzo szybko stają się one stymulatorami

następnych procesów urbanizacyjnych. Mieszkańcy miast oddziałują na zmiany użytkowania przestrzeni nie tylko na terenach swego miejsca zamieszkania i pracy, ale także na inne obszary, co wiąże się z coraz większym zapotrzebowaniem na szeroko pojętą rekreację. Wywołuje to z kolei proces urbanizacji obszarów wypoczynkowych. Łączące je z głównymi miastami trasy komunikacyjne stają się z kolei zaczynem następnych procesów urbanizacyjnych, a przy okazji „rozkawałkują” przestrzeń. Zjawisko to można prześledzić w wielu krajach. Szczególnie widoczne jest to w najbardziej rozwiniętych rejonach Europy jak kraje Beneluxu, Francja, Niemcy i inne.

Również w Polsce mamy do czynienia z opisanymi powyżej problemami. W naszym kraju dodatkowo procesy urbanizacyjne komplikuje fakt braku tradycji „oszczędnego” użytkowania terenów. Polska zalicza się do krajów o najbardziej rozproszonej sieci osadniczej. Istnienie dziesiątków tysięcy wsi i osiedli powoduje, że trudno w naszym kraju (poza obszarami leśnymi) znaleźć obszar, gdzie nie widać osiedli ludzkich. Fakt ten utrudnia racjonalną obsługę ich mieszkańców (np. w zakresie inżynierii komunalnej czy też komunikacji) oraz ułatwia dalsze procesy urbanizacyjne. Również nasze miasta z różnych względów rozwijały się wyjątkowo ekstensywnie. Budowane do lat 80. blokowiska lokalizowano na ogół poza terenami zwartej zabudowy miejskiej. Brak właściwych sposobów liczenia wartości gruntów nie zachęcał do oszczędności terenów. Stąd sytuacja, że np. Warszawa ma ok. 2-krotnie mniejszą gęstość zaludnienia, niż inne stolice europejskie. I niestety, nie przekłada się to na większy komfort bytowania w naszej stolicy. W dodatku, nasze miasta poszukują atrakcyjnych terenów na rezydencje dla klasy średniej i wyższej. Często mamy więc do czynienia ze spontanicznym procesem urbanizacji terenów wiejskich położonych w zasięgu jednej godziny jazdy samochodem. Procesy urbanizacyjne mają miejsce także na obszarach wypoczynkowych, a skala tych zjawisk powoduje nieraz utratę ich walorów.

²² Ślad ekologiczny to szacunkowa wielkość zużycia przez daną społeczność żywności, surowców i energii wyrażona w postaci biologicznie produktywnego obszaru ziemi lub morza niezbędnego do wytworzenia tych zasobów naturalnych, a w przypadku energii – niezbędnego do pochłonięcia związanej z jej użyciem emisji dwutlenku węgla. Definicja zaczerpnięta z wypowiedzi Tony Longa z WWF z opracowania *Głos organizacji pozarządowych w sprawie Strategii Zrównoważonego Rozwoju UE*, Instytut na rzecz Ekorozwoju, Warszawa.

Najwyższy niepokój o przyszłość racjonalnej gospodarki przestrzenią w naszym kraju wywołuje też wspomniana już słabość planowania przestrzennego w skali miejscowej oraz ciągły brak skutecznych mechanizmów planowania regionalnego, które mogłoby bronić podstawowych struktur przestrzennych, opartych o tradycję użytkowania obszarów oraz ich strukturę przyrodniczą. Brak jest też lokalnych wzorców i standardów użytkowania przestrzeni, nie sprzyja też temu prawo. W Polsce nic faktycznie nie ogranicza możliwości dzielenia posesji na coraz mniejsze parcele budowlane, nic też nie chroni (poza nielicznymi przypadkami) miejscowości przed inwestycjami mogącymi zmienić ich dotychczasowy charakter. Łatwość zmian w planach przestrzennego zagospodarowania, uchwalanie „planów” dotyczących fragmentów miejscowości ułatwia ten proceder. Wszystko to powoduje, że tak cenny zasób środowiska jakim jest przestrzeń, jest traktowany w naszym kraju wyjątkowo brutalnie. Praktycznie otwarta przestrzeń, o ile nie podlega specjalnemu prawu (np. ustawie o ochronie przyrody), nie jest niczym chroniona, a podejmowane nieraz przez lokalne władze dla zaspokojenia doraźnych potrzeb decyzje lokalizacyjne będą skutkowały przez następne stulecie.

To wszystko powoduje, że w naszym kraju pomimo spowolnienia przyrostu mieszkańców, zmniejszania się odsetek terenów użytkowanych gospodarczo (np. poprzez „wypadanie” terenów rolniczych), a więc realna jest groźba kryzysu użytkowania przestrzeni, polegającego na destrukcji obszarów przyrodniczo cennych (ich fragmentaryzacji), odsunięcia obszarów otwartych od miast, degradacji obszarów wypoczynkowych.

Wyzwanie, przed którym staje urbanistyka w naszym kraju, to zrównoważony sposób użytkowania przestrzeni. Zrównoważony, tzn. traktujący rozwój miast, jako proces, który musi uwzględniać fakt ograniczonej pojemności przestrzeni geograficznej Polski i co najważniejsze – konieczność takiego jej kształtowania, by nie doprowadzić do jej degradacji (trwałe zmiany funkcji obszarów, stosowanie rozwiązań, które zwiększałyby zapotrzebowanie na trwałe zagospodarowanie przestrzeni, np. poprzez konieczność rozbudowy korytarzy komunikacyjnych itp). Takie podejście do zagadnienia wymaga podjęcia szeregu działań, a w tym:

- wzmocnienia planowania przestrzennego na wszystkich szczeblach – od krajowego do lokalnego – w kierunku wzorców europejskich;
- 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;
- ochronę w planach krajowym i regionalnych obszarów przyrodniczo cennych – z nakazem ich uwzględniania w planach lokalnych;
- zapewnienie odpowiedniej rangi dla opracowań dotyczących oceny skutków planów dla środowiska;
- wprowadzenie (np. wzorem niektórych krajów skandynawskich) ochrony obszarów otwartych i szczególnej ochrony granic pomiędzy obszarami zurbanizowanymi a otwartymi;
- wprowadzenie konsekwentnie zasady sporządzania planów na okresy co najmniej piętnastu lat (z ograniczeniem możliwości zmian doraźnych);
- sporządzanie planów tylko dla całej jednostki osadniczej;
- ograniczenia w zmianach funkcji terenów, rozdrabniania działek.

1.4. Czy można zarządzać rozprzestrzenianiem się miast?

Dr Stanisław Wyganowski
Prezydent Warszawy w latach 1990-1994,
Prezes TUP w latach 1997-2000

Odpowiedź na to pytanie nie jest prosta, zależy bowiem od wielu uwarunkowań, z których najważniejsze postaram się omówić. W niektórych przypadkach powołam się na przykład Warszawy.

Do warunków tych zaliczam: system społeczno-polityczny, w jakim przebiegają procesy urbanizacji; ład przestrzenny, zmiany w sposobie użytkowania terenu a prawo własności, rola władzy publicznej; dynamika rozwoju, skala urbanizacji, metropolizacja jako nośnik procesu globalizacji, przykład Warszawy.

Nie wchodzę w sprawy przepisów dotyczące planowania – są one w trakcie dyskusowania, trwają prace nad projektem, a właściwie nowelizacją ustawy o planowaniu przestrzennym. W tej fazie dyskusji należy wyjaśnić sobie raczej ogólne zasady, którymi należy się kierować. Bardzo bogaty materiał w sprawie dyskusji nad ustawą znajduje się w posiadaniu TUP.

System społeczno-polityczny, w jakim przebiegają procesy urbanizacji

René Magnon, znany francuski urbanista, wyróżnia cztery możliwe typy sytuacji związanych z określonym ładem społecznym, w których przebiegają interesujące nas procesy:

I – gdy nie ma żadnych ograniczeń w działaniu, całkowity leseferyzm.

II – liberalny, gdy obok rynku władza publiczna oddziałuje na sposób zagospodarowania terenu przede wszystkim poprzez prawo, system zaka-

zów, działania o charakterze regulacyjnym wynikające z przepisów prawnych.

III – interwencyjny, w którym obok działań właściwych dla typu II występują działania interwencyjne władzy publicznej. Interwencje te mogą występować w różnym nasileniu i to zarówno u szczebla centralnego, regionalnego, jak i u władzy lokalnej.

IV – totalny, gdzie wszystkie działania są z góry zaplanowane i poddane odpowiednim rygorom administracyjnym.

Dla naszych rozważań istotne jest samookreślenie, gdzie się znajdujemy i w jakim kierunku ewoluujemy. Często złudzenia w tym zakresie prowadzi na manowce. I tak w okresie PRL nie działaliśmy w „czystym” systemie totalnym, a procesy urbanizacji mimo centralnego sposobu zarządzania przebiegały w sytuacji oscylującej między typem III i IV, zbliżając się bądź do jednego, bądź do drugiego biegunca. Co wywołało określone konsekwencje przestrzenne, często dalekie od oczekiwanych.

W okresie transformacji w latach 90. szerzono z kolei mit o zbędności wszelkich form planowania, oscylowano między typem I i II, zbliżając się do I. Co powodowało i powoduje nadal anarchizację w dziedzinie gospodarki przestrzennej, wzrost samowoli, szereg zjawisk o charakterze patologicznym.

Sytuacja powyższa, a zwłaszcza klimat społeczny wywołany mitem o samoregulacji zjawisk występujących w przestrzeni poprzez rynek, uniemożliwia praktycznie ograniczenie rozprzestrzeniania się miasta na kształt „tłustej plamy”. W krajach europejskich odpowiednie przepisy prawne, działania o charakterze regulacyjnym wprowadzają określony porządek, który w Polsce, mimo odpowiednich – choć nie najlepszych – przepisów, nie jest należycie przestrzegany. Stąd obserwowane skutki na obrzeżach obszarów zurbanizowanych i tendencja do „rozlewania” się wszelkich form osadnictwa. Co widać szczególnie wyraźnie w porównaniu z Niemcami przy przekraczaniu samolotem granicy zachodniej.

Ład przestrzenny, zmiany w sposobie użytkowania terenu a prawo własności

Miasta europejskie są dziś konfrontowane z całą gamą problemów i wpływów, które próbuje się rozwiązać posługując się również narzędziami właściwymi dla urbanistyki i planowania przestrzennego. W ostatnich 20 latach została opracowana cała seria Raportów przez Komisję Europejską i Konferencję Habitat II pod egidą ONZ. Prace te zostały rozwinięte przez Radę Europejską Urbanistów (ECTP), której Polska jest członkiem korespondentem. Została opracowana i uchwalona w maju 1998 r. Nowa Karta Ateńska²³. Karta ta nie zawiera gotowych recept, jednak proponuje szereg „Generalnych rekomendacji” ujętych w 10 rozdziałów.

W stosunku do zaleceń Karty, kraj nasz znajduje się w niełatwej sytuacji. Podstawową cechą polskiej przestrzeni na przełomie XX i XXI wieku jest postępujący chaos zagospodarowania. Jest on wywołany przez patologiczne zjawiska społeczne, dyktowane przez prymat interesu prywatnego i grupowego nad dobrem wspólnym, jak również brak woli politycznej i skutecznych instrumentów sterowania rozwojem przestrzennym na różnych szczeblach władzy politycznej.

Ład przestrzenny staje się pojęciem coraz bardziej abstrakcyjnym, a wrażliwość społeczna w tym zakresie jest znikoma. Gospodarka terenami jest rozumiana wyłącznie jako gospodarka własnością gminną. Ochrona środowiska jest traktowana przez polityków i administrację jako swego rodzaju hasło.

Władze samorządowe przy braku wiedzy i doświadczenia uznały w początku lat 90., że wszelkie planowanie jest przejawem systemu socjalistycznego i w ustroju gospodarki rynkowej staje się zbędne. Stało się to przyczyną likwidacji stosunkowo dobrze rozwiniętych służb planowania przestrzennego, które zostały uznane za relikty poprzedniego systemu²⁴.

Ta zarysowana w sposób bardzo generalny sytuacja ma istotny wpływ na interesujący nas bezpośrednio problem dynamicznych procesów urbanizacyjnych. W szczególności w dużych miastach. Nie ma jednak szans na uzyskanie pozytywnych efektów w zakresie ładu przestrzennego, gospodarki terenami i ochrony środowiska, o ile władza publiczna nie weźmie na siebie odpowiedzialności za działanie w tych sferach. Wyłączne prawo decydowania o zmianie użytkowania terenu i formach jego zagospodarowania mają wg Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego rady gmin. Formalnie podobna sytuacja ma miejsce i w naszych przepisach. Wymaga to jednak dopowiedzenia, zwłaszcza w sprawie wyraźnego rozdzielenia prawa własności terenu od prawa do jego zabudowy.

Istnieje zatem ograniczenie prawa własności, jeżeli jest ono sprzeczne z interesami osób trzecich lub z dobrem określonej wspólnoty. Oczywiście tego rodzaju ograniczenia wymagają odpowiednich procedur, uzgodnień i konsultacji społecznych. Wyważania grup interesów, jak również odpowiednich odszkodowań dla właścicieli gruntów. Staje się to szczególnie istotne przy zmianie użytkowania na nowo urbanizowanych terenach. Oczywiście inicjatywa w sprawie zmiany wykorzystania terenu należy najczęściej do właściciela nieruchomości. Jednak decyzje podejmują władze gminy na podstawie planów zagospodarowania przestrzennego. I tak np. odpowiednie przepisy prawne w tym zakresie w Niemczech uzasadniane są następująco (cytuję za A. Jędraszko): „bez ingerencji w wolny rynek nieruchomości następuje nieuchronnie chaos przestrzenny sprzeczny z interesami społecznymi; wolny rynek jest ślepy na zagadnienia społeczne i prowadzi do marginalizacji znacznych grup ludności; błędy w rozwoju przestrzennym są nie do naprawienia, albo korekty wymagają wielkich kosztów”.

Konsekwencją takiego stanowiska w naszych warunkach jest właściwa interpretacja Art. 64 Konstytucji RP, a zwłaszcza p. 3 oraz Art. 40 ustawy o samorządzie terytorialnym p. 3.

²³Autor niniejszego artykułu miał zaszczyt reprezentować Polskę przy uchwalaniu Karty w Atenach jako ówczesny prezes Towarzystwa Urbanistów Polskich.

²⁴A. Jędraszko, *Odpowiedzialność władz publicznych za ład przestrzenny*. Maszynopis, Stuttgart, 2001 r.

Dynamika rozwoju, skala urbanizacji, metropolizacja jako nośnik procesów globalizacji. Przykład Warszawy

Wiek XXI charakteryzować się będzie dynamiką rozwoju miast, zwłaszcza wielkich metropolii. Demografowie przewidują, że ponad połowa ludności świata w 2050 r. mieszkać będzie na obszarach metropolitalnych.

Głównym nośnikiem procesów globalizacji, obok wielkich korporacji, będą metropolie. Proces ten nie ominie Polski. Stąd rozwój metropolii na terenie naszego kraju musi być przedmiotem szczególnej uwagi. Niestety w ostatniej reformie administracyjnej nie wzięto pod uwagę faktu istnienia na terenie kraju obszarów metropolitalnych, z metropolią stołeczną na czele. Nie uwzględniono faktu, że metropolie w ujęciu przedmiotowym nie są miastami w granicach administracyjnych, a stanowią określoną całość ze względu na występujące na ich obszarze więzi społeczne, gospodarcze, kulturowe, przestrzenne i funkcjonalne. Przykład Warszawy na to wyraźnie wskazuje. Ta całość nie pokrywa się z obszarem miasta ograniczonym rogatekami, a znacznie go przekracza.

Obszar metropolitalny Warszawy obejmuje *grosso modo* dawne województwo warszawskie – około 70 miast i gmin o powierzchni ok. 4,9 tys. km², liczących 2,5 mln mieszkańców. Do 1 stycznia 1999 r. funkcje koordynacyjne i nadzorcze sprawował na tym obszarze wojewoda warszawski. W wyniku reformy Warszawa (1,65 mln mieszkańców, powierzchnia około 485 km²) została wtopiona w duże województwo mazowieckie i odcięta od funkcjonalnie z nią związanych, a pozostających na zewnątrz jednostek administracyjnych. Co w istotny sposób utrudnia prowadzenie na całym obszarze metropolii względnie spójnej polityki przestrzennej oraz rozwiązanie głównych problemów w zakresie: ochrony środowiska, sieci transportu, przemieszczania osób, dóbr i usług, gospodarki wodno-ściekowej i odpadami stałymi, a nawet bezpieczeństwa. Uniemożliwia to praktycznie przeciwdziałanie rozpełzaniu się miasta w różnych

kierunkach w sposób przypadkowy. Widać to bardzo wyraźnie na obrzeżach Warszawy.

Jak to wynika z Rekomendacji Nowej Karty Ateńskiej 98, o której mowa wyżej, formy miejskie i zrównoważony rozwój miasta w nawiązaniu do otoczenia: środowiska naturalnego, społecznego, kulturowego i gospodarczego zależą od konkretnych sytuacji i trudno o recepty. Istnieją jednak ogólne zasady koncentrowania najważniejszych obiektów użyteczności publicznej wokół centralnego jądra miejskiego. Z drugiej strony, występują problemy rozproszenia, których wynikiem jest rozwój miasta poza obszarem dotychczasowego zainwestowania. W tym przypadku zaleca się tworzenie „regionu miejskiego (metropolitalnego)”. Jest to zatem odpowiedź na nasz dylemat – przeciwdziałanie rozlewaniu się w sposób niekontrolowany (czy słabo kontrolowany) tkanki miejskiej na kształt „tłustej plamy”. Jest wtedy niezbędne planowanie na szczeblu regionu miejskiego (obszaru metropolitalnego), czego jak dotąd u nas brak. Choć mamy w tym względzie doświadczenia jeszcze z okresu międzywojennego, a także z okresu PRL.

W ten sposób można zapewnić jeszcze powiązania funkcjonalne między ośrodkiem centralnym, bliskimi periferiami i ich otoczeniem bezpośrednim, jak też osiedlami i miastami w obrębie „regionu miejskiego”. W wielu regionach można zidentyfikować i rozwijać koncepcję „sieci miast” (np. Śląsk). W ten sposób powstaje wspólnota miast, w której każde z nich zachowując swoją tożsamość i swoje cele rozwoju tworzy całość związaną systemem transportu, infrastruktury technicznej i społecznej.

Idea wspólnoty miejskich i wiejskich osiedli zintegrowanych jest zgodna z koncepcją zalecaną przez Komisję Europejską i Radę Europy²⁵. Dla profesjonalistów w Polsce nie stanowi to żadnej rewelacji – nie było to jednak jak dotąd dostrzegane przez kolejne ekipy rządowe po 1990 r. ani przez autorów reformy administracyjnej.

Pozytywny sygnał stanowi fragment uzasadnienia Prezydenta RP przy podpisywaniu w roku

²⁵ Przykłady we Francji to Lille, Roubaix, Tourcoing; w Holandii – Randstad Holland.

2002 tzw. ustawy warszawskiej. Ta nieszczęsna (w moim osobistym przekonaniu) ustawa stoi w sprzeczności z zaleceniem Prezydenta, aby niezwłocznie przystąpić do opracowania koncepcji ustroju „Metropolii Stołecznej”. Co spowoduje zresztą konieczność ponownego podziału Warszawy na gminy. Natomiast wymusi określenie podmiotu o odpowiednich kompetencjach dla całego obszaru metropolitalnego.

W konkluzji – rozprzestrzenianie się miast jest nieuchronne, jednak w przypadku większych aglomeracji konieczne są formy ustrojowe zarządzania dostosowane do skomplikowanej struktury określonego obszaru. Pozwala to na harmonijny rozwój przestrzenny terenów urbanizowanych, na unikanie chaotycznej zabudowy obrzeży miast.

Wnioski

Z przeprowadzonych wyżej rozważań wynika, że nie ma w Polsce dostatecznych warunków dla zarządzania (sterowania) rozprzestrzenianiem się miast. Choć fenomen ten jest nieunikniony. Uświadomienie – zarówno sobie, jak i właściwym władzom publicznym – konieczności harmonijnego i zrównoważonego rozwiązywania tego zjawiska staje się niezbędne w świetle przyspieszonej i nieuchronnej urbanizacji.

Na podstawie prezentowanych obserwacji nasuwają się następujące wnioski:

1. Należy zdać sobie sprawę, w jakim otoczeniu społeczno-politycznym przebiegają procesy urbanizacji. Fakt, że jest to w zasadzie otoczenie typu liberalnego nie oznacza, że jest to układ całkiem jednorodny. I, że obok określonych regulacji mogą się tu znaleźć, w niektórych przypadkach, działania interwencyjne. Natomiast wyraźnie trzeba zerwać z mitami o zbędności wszelkich form planowania i o pełnej samoregulacji rynku w interesującej nas sferze.

2. Należy zmierzać do uświadamiania społeczeństwu wymiernych korzyści, które przynosi obser-

wowanie ładu przestrzennego. Korzyści zarówno w rozumieniu kulturowym, jak i ekonomicznym. Należy uwrażliwiać społeczeństwo w tym zakresie.

3. Władze publiczne różnych szczebli muszą poczuć się odpowiedzialne za problemy planowania przestrzennego i dbać o właściwe wykorzystanie narzędzi prawnych i ekonomicznych, które temu służą. Jak dotąd brak woli politycznej w tej mierze.

4. Należy wyraźnie rozdzielić prawo własności terenu od prawa do jego zabudowy. Konieczne jest uświadomienie społeczeństwa (i władzy) o fakcie ograniczeń prawa własności w określonych przypadkach. Powinno to być wyraźniej zapisane w przepisach prawnych.

5. Dynamika rozwoju urbanizacji, metropolizacja jako funkcja globalizacji – zaostrzą znacznie problemy rozprzestrzeniania się miast. Odpowiednie sterowanie tymi procesami, zarządzanie obszarami metropolitalnymi wymagać będzie spójnej polityki przestrzennej na tych obszarach. A w konsekwencji budowy odpowiednich struktur organizacyjnych w ujęciu podmiotowym. Powstanie obszarów metropolitalnych powinno zostać zinstytucjonalizowane i odnośne przepisy powinny uzupełnić reformę administracyjną. Należy wyodrębnić subregiony, nadać im odpowiedni status zarówno podmiotowości obejmującej cały obszar, jak i określić kompetencje jednostek podstawowych (gmin) w ten obszar wchodzących (określić relację między całością i częścią).



Pozostawienie obecnego stanu prawnego, jak i tolerowanie dotychczasowego sposobu zagospodarowywania przestrzeni kraju spowoduje dalsze pogłębienie negatywnych zjawisk i chaosu opisanych wyżej.

Jak stwierdził w cytowanym artykule A. Jędraszko, to nie rolnictwo, a stan naszej przestrzeni może stać się jedną z istotnych przeszkód na drodze do Unii Europejskiej. Jest w tym wiele prawdy.

1.5. Elementy kształtowania polityki przestrzennej przez jednostki samorządu terytorialnego na praktycznych przykładach

*Tomasz Jochim
Przewodniczący Komisji Planu
Przestrzennego, Budownictwa, Urbanistyki
i Architektury Rady Miejskiej w Łodzi*

Niniejsze opracowanie to próba wskazania tych narzędzi i mechanizmów polityki kreowania ładu przestrzennego, które między innymi są efektem przeprowadzonej reformy ustrojowej państwa i decentralizacji zasadniczej części spraw publicznych. Pierwsza dekada samorządności dla wszystkich niemal miast i ich zarządów to czas uczenia się reguł gospodarki rynkowej, demokracji, respektowania potrzeb społecznych i właściwego gospodarowania finansami publicznymi. Wiele zmian, także tych z dziedziny gospodarowania przestrzenią, dokonuje się dzięki pomocy zagranicznych programów i szkoleń. To powód, dla którego również i tu próbuje się wdrażać zasadę utrzymania równowagi między ochroną dziedzictwa kulturowego i przyrodniczego a rozwojem urbanistycznym.

Przeżytkiem stał się scentralizowany system planowania. Straciły rację bytu uznane kiedyś zasady urbanistyki normatywnej, dezaktualizują się dotychczasowe plany zagospodarowania przestrzennego. Zasadniczym problemem staje się nakreślenie obrazu przyszłości, charakteru i kształtu miast. Dlatego wypracowanie już dziś spójnego systemu planowania i rozwoju urbanistycznego, posłuży za solidną podstawę formalną. Nowa filozofia zagospodarowania przestrzennego musi traktować rozwój urbanistyczny jako cel działania, a nie jedynie jako przedmiot planowania²⁶.

Instrumentarium kształtowania ładu przestrzennego w samorządach

Efektywny system przekształcania polskiej przestrzeni musi opierać się na spójnych podstawach legislacyjnych i wykonawczych, przejrzystym zestawie instrumentów, procedur operacyjnych i podstawach finansowych. Częścią tego układu jest też klarowny podział kompetencji w strukturach administracji rządowej i samorządowej oraz wszystkich instytucjach związanych z polityką przestrzenną i urbanistyczną. Urbanistyka i planowanie przestrzenne to bodaj jedno z najważniejszych celów polityki publicznej, prowadzonej przez lokalne władze. To również sztuka podejmowania i realizowania decyzji politycznych w interesie społecznym i przy jego aktywnym udziale.

Kreowanie celów i podejmowanie decyzji przestrzennych oraz konsekwencja we wpisywaniu ich w rozwój społeczny i gospodarczy miast, to właściwa płaszczyzna działania dla władz samorządowych i środowisk urbanistycznych. Za bardzo ważne zadanie służące poprawie obrazu i funkcjonalności polskich aglomeracji uznaje się odbudowę ładu przestrzennego, przywrócenie charakteru miejskości w starych dzielnicach, rozwinięcie systemu przestrzeni publicznych oraz wydobywanie walorów śródmieść. Innymi słowy, na szczególną uwagę zasługuje zachowanie elementów tożsamości kulturowej obiektów i zespołów zabudowy będących dziedzictwem urbanistyczno-architektonicznym.

Proces planistyczny jest zjawiskiem dynamicznym, zmieniającym się w czasie wraz z pojawianiem się nowych zasad programowania struktur przestrzennych. Posiada jednak stałą podbudowę w postaci celów o określonym charakterze:

- społecznym (umożliwiającym lepszą jakość życia),
- kulturowym (wpływającym na ochronę dziedzictwa historycznego),
- ekologicznym (hamującym dewastację środowiska),
- ekonomicznym (tworzącym warunki dla efektywności gospodarowania).

²⁶ E. Heczko-Hyłowa, *Urbanistyka wobec reguł demokracji (...)*, Międzyuczelniane Zeszyty Naukowe (97/98), Politechnika Krakowska.

Taki układ o dużej współzależności jest dobrą podstawą do realizacji założeń i koncepcji rozwoju zrównoważonego. Dowodem na to jest ustawa z lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym²⁷, przyjmująca ekorozwój za podstawę działania wspólnot samorządowych²⁸. Za wiodące elementy w planowaniu przestrzennym uznano w przepisach dbałość o ład przestrzenny, urbanistyczny, architektoniczny, walory krajobrazowe oraz ochronę środowiska przyrodniczego. Natomiast przygotowanie wymaganego ustawą dokumentu „*Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego*” jest szczególnym przejawem strategii przestrzennej w miastach, które utraciły swą pierwotną funkcję miastotwórczą i przeżywają załamanie strukturalne²⁹. Ze względów politycznych i gospodarczych samo „studium” zyskało charakter wyjątkowy. Stało się równocześnie aktem podsumowującym skutki gospodarki przestrzennej ostatniego półwiecza i próbą otwarcia na procesy rozwojowe przyszłości.

Treść „studium” wyznacza tzw. zerowy punkt w gospodarce przestrzennej danego miasta lub gminy. Jest to równoznaczne ze wskazaniem obszarów zabudowanych, terenów wymagających przekształceń i rehabilitacji oraz tych, gdzie sporządzenie planów miejscowych jest lub będzie obowiązkowe. Dokonuje się tym samym charakterystyki silnych i słabych stron obszarów oraz określa dynamikę zachodzących w nich procesów. Już samo przystąpienie do opracowywania dokumentu „studium” podniosło rangę celów polityki przestrzennej, a dla wielu gmin było pierwszym poważnym procesem planistycznym. Mimo, że ustawa o zagospodarowaniu przestrzennym uznała „plan miejscowy” za podstawę gospodarki przestrzennej gmin, to warto zwrócić uwagę na powracającą w środowisku planistów dyskusję o alternatywnej – trójpoziomowej strukturze planowania. Poziom pierwszy wyznacza w tej koncepcji właśnie „studium” – dając syntezę

priorytetów. Poziom drugi to „plan generalny” dla całego miasta, programujący konkretną politykę przestrzenną. Jego treść byłaby dyrektywą dla służb sfery publicznej miast, uwzględniającą kadencyjność samorządu i aktualne kierunki rozwoju. Poziom trzeci stanowić powinny „plany miejscowe”, uwzględniające interesy i konsekwencje ustaleń wszystkich stron. Miałyby one charakter ostateczny, a pokrycie nimi miast następowałoby stopniowo z uwzględnieniem zarówno pilności i hierarchii potrzeb, jak i możliwości ich opracowania³⁰.

Kolejna kategoria narzędzi planistycznych przypisana samorządom obejmuje skutki uchwalenia miejscowych planów przestrzennych, a także zmiany w wartościach nieruchomości. Jeśli wartość rośnie lub ma miejsce zbycie nieruchomości, to w myśl przepisów ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym władze (wójt, burmistrz lub prezydent) pobierają jednorazową opłatę nazywaną rentą planistyczną³¹. Instytucja renty planistycznej sprzyja kumulowaniu środków w budżetach lokalnych, ale posiada także wymiar prewencyjny. Ogranicza proceder spekulacyjnego nabywania nieatrakcyjnych terenów przed zmianą ich klasyfikacji w planie, a następnie ich odsprzedaży z zyskiem po dokonanych już zmianach. W przypadkach określonych przepisami ustawy o gospodarce nieruchomościami, zarządy gmin stosują opłatę adiacencką³², naliczaną tytułem wzrostu wartości nieruchomości w następstwie uzbrojenia lub podziału terenu³³.

Kategoria uzbrojenia obejmuje każdorazowe urządzenie drogi lub jej modernizację oraz stworzenie warunków do podłączenia nieruchomości do tzw. mediów (urządzeń infrastruktury technicznej – elektryczności, kanalizacji, gazu, wodociągu). Dwie pozostałe możliwości pobierania opłaty adiacenckiej obejmują podział nieruchomości oraz scalenie i podział. Wartość nieruchomości za każdym razem określa rzeczoznawca majątkowy na koszt gminy.

²⁷ Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jedn. Dz. U. z 1999 r. Nr 15, poz. 139).

²⁸ Odniesienie do treści Ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 1996 r. Nr 13, z późniejszymi zm.).

²⁹ B. Sieracka-Nowakowska, *Rozwój przestrzenny Łodzi u progu XXI wieku...*, Monografie, Politechnika Łódzka, 1999 r.

³⁰ Opinia do projektu „Studium (...)” mgr inż. arch. J. Sadowski, pismo do Komisji Planu Przestrzennego Rady Miejskiej w Łodzi.

³¹ Art. 36, ust. 3 Ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jedn. Dz. U. z 1999 r. Nr 15, poz. 139).

³² Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jedn. Dz. U. z 2000 r. Nr 46, poz. 543).

³³ Uchwała Nr LXVIII/61 I/93 Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 29 grudnia 1993 r. w sprawie opłat adiacenckich.

Wysokość stawki procentowej określa się decyzją rady miejskiej, przy czym jej górna granica nie powinna przekroczyć 50% różnicy pomiędzy wartością jaką miała nieruchomość przed i po podziale³⁴.

Duże nadzieje władz samorządowych związane są z próbą wprowadzenia podatku katastralnego w miejsce podatku od nieruchomości oraz zastąpienie lokalnym podatkiem dochodowym dotychczasowego udziału gminy w podatkach dochodowych od osób prawnych i fizycznych. Lokalny podatek dochodowy umożliwiłby władzom miast ustalanie obniżonych stawek podatku na obszarach przeznaczonych przykładowo pod rewitalizację. Racjonalnej, obszarowej polityce miejskiej powinno także sprzyjać prawo pierwokupu stosowane przez gminę. Obecnie podstawą do skorzystania z prawa pierwokupu jest zapis o przeznaczeniu obszaru na cele publiczne w planie miejscowym. Rozszerzenie zapisu nastąpiłoby poprzez umieszczenie w ustawie o zagospodarowaniu przestrzennym nowego instrumentu, określanego mianem stref interwencji gruntowej. Strefy takie mogłyby posłużyć gminie do realizacji celów strategicznych z zakresu dobra publicznego.

Zupełnie inną grupą problemów w gospodarce przestrzennej miast jest postępująca pauperyzacja starej tkanki miejskiej, jej przeludnienie i powstawanie form „getta” w centrach. Skutkiem jest występowanie zjawiska implozji strefy śródmiejskiej oraz stała migracja ludności (grup zamożnych i wykształconych) do obszarów podmiejskich. Presja terytorialna odzwierciedla się w budowie nowych enklaw mieszkalnych o bardzo różnym standardzie i jakości urbanistycznej. W konsekwencji granice miast ulegają powolnemu rozmywaniu, a jest to tendencja groźna ze względów społecznych, jak i ekonomicznych. Interesującą próbę przeciwdziałania tej sytuacji podjęto w łódzkim samorządzie. Decyzją rady miejskiej dokonano studialnego podziału miasta na strefę zurbanizowaną i strefę niezurbanizowaną³⁵.

Dodatkowym argumentem przemawiającym za takim podziałem jest postępująca przestrzenna dezintegracja obszarów zabudowanych i niedostatecznie wykrystalizowany systemem przestrzeni publicznych. To właśnie ich niski standard lub często zwyyczajny brak, wpływa bardzo niekorzystnie na warunki bytowe głównie miast przemysłowych (również i Łodzi). Przestrzeń publiczna została w nich zredukowana do funkcji przestrzeni technicznej. Zabrakło już miejsca na otwarte śródmiejskie przestrzenie kulturowe – place, aleje, promenady, etc.

Wzorem miast europejskich za skuteczną metodę przeciwdziałania deprecjacji przestrzeni można uznać realizację kompleksowych programów rewitalizacji i rehabilitacji kwartałów śródmiejskich, osiedli mieszkaniowych i obszarów poprzemysłowych. Właśnie w rewitalizacji widoczny jest wielowątkowy proces, oparty na systemach organizacyjnych, prawnych i finansowych, którego przedmiotem zainteresowania jest określona tkanka organizmu miejskiego³⁶. Kompleksowa rewitalizacja wybranych obszarów miast uwarunkowana będzie spełnieniem szeregu kryteriów, jak choćby spójnym ustawodawstwem (o zagospodarowaniu przestrzennym, ochronie dóbr kultury, ochronie środowiska przyrodniczego, etc.), ustabilizowanym systemem prawnym nieruchomości (przepisy prawa budowlanego i lokalowego), elastycznym systemem kredytowania i finansowania inwestycji oraz oczywistym wzrostem poziomu zamożności i świadomości społecznej.

Stare dzielnice, dla których programy rewitalizacji winny być przygotowane w pierwszej kolejności, zajmują w rozwoju miast miejsca szczególne. Znajdują się bowiem na „skrzyżowaniu” powolnych przemian dziedziczonych po całej historii dzielnic z dynamiką rozwiązań współczesnych – szybkich i zaplanowanych. Za poddawaniem procesowi przekształceń tych obszarów przemawiają ponadto argumenty ekonomiczne, społeczne i kulturowe. Rewitalizacja wprowadza śródmiejskie obszary w nowy cykl

³⁴ Uchwała Nr LIV/1225/01 Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 28 lutego 2001 r. w sprawie ustalenia wysokości stawki procentowej opłaty adiacenckiej.

³⁵ Uchwała Nr LXXVII/1793/02 Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 3 kwietnia 2002 r. w sprawie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Łodzi.

³⁶ K. Skalski, *Vademecum rewitalizacji dawnych dzielnic mieszkaniowych*, Krakowski Instytut Nieruchomości, 1996 r.

użytkowania, wymusza poszukiwanie równowagi w rozwoju aglomeracji, przeciwdziała rozrzućnej polityce urbanizacji rozproszonej, pomaga utrwalac tozsamosc i charakter miasta, podnosi walor konkurencyjnosci historycznego centrum. Proces wydobywania charakteru srodemiejskiego bogactwa sprzyja tez wzmacnianiu identyfikacji i integracji społecznej³⁷.

Kategoria obszarów przemysłowych także zasługuje na szczególną uwagę władz samorządowych. Przykłady Manchesteru, Tampere czy Lyonu pokazują, że rehabilitacja urbanistyczna może stać się ważnym elementem struktury przestrzeni współczesnego postindustrialnego miasta. Tereny porzuczone przez przemysł dzięki swemu położeniu w strefie srodemiejskiej mogą być atrakcyjnym miejscem mieszkania, pracy, rozrywki czy rekreacji. Mogą być również traktowane jako „rezerwa inwestycyjna” miast, miejscem, na które można skierować ich ekspansję przestrzenną. Dawne obszary przemysłowe stają się integralną częścią struktury przestrzennej dużych aglomeracji³⁸. Rola samorządu lokalnego może się tu okazać nieoceniona pod warunkiem jednak, że będzie nacechowana takimi samymi przymiotami jakie były tozsame dla historycznych założeń urbanistycznych. Mowa tu o ciągłości w sposobie zabudowy i podziału katastralnego, kompleksowości w bogactwie funkcji, sposobów użytkowania, relacji funkcjonalnych i społecznych oraz koncentracji infrastruktury społecznej, technicznej i przestrzeni publicznych. Sposób myślenia i działania władz samorządowych nie powinien jednocześnie dystansować się od współczesnych metod planowania i zarządzania urbanistycznego, tozsamych dla zmian zachodzących w nowoczesnym społeczeństwie.

Realizacja wszystkich zadań z zakresu polityki przestrzennej w jednostkach samorządowych musi opierać się na czytelnym podziale kompetencji i odpowiedzialności. Doświadczenia wielu dużych miast wskazują na konieczność powołania w strukturach administracyjnych własnych wyspecjalizowanych jednostek budżetowych, określanych mianem pracowni urbanistyczno-architektonicznych. Wiąże

się to również z dyskutowanym ostatnio pomysłem na wyłonienie niezależnego stanowiska głównego urbanisty miejskiego. Przyznanie szerokich kompetencji i uprawnień decyzyjnych może być skuteczną przeciwwagą dla zbiurokratyzowanych i niewydolnych instytucji urzędowych (wydziały architektury, geodezji) i wyraźnym określeniem jednostkowej odpowiedzialności za ład przestrzenny w mieście lub gminie. Do zakresu zadań należałoby przypisać:

- ścisły nadzór nad realizacją obowiązujących miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego (w tym przygotowywanie opinii i wytycznych urbanistycznych, analiz wniosków osób fizycznych, prawnych oraz zarządu miasta);
- kompleksowe prace urbanistyczne (w tym opracowywanie koncepcji urbanistyczno-architektonicznych, koncepcji korytarzy podstawowych tras komunikacyjnych, sporządzanie planów miejscowych i ich zmian, a nawet opracowanie planów ogólnych dla całych obszarów);
- przygotowywanie projektów i koncepcji architektonicznych dla wybranych obszarów (kwartałów) miejskich w ramach programów rewitalizacji;
- inwentaryzacja i kształtowanie przestrzeni miejskiej, ze szczególnym uwzględnieniem wartości kulturowych, społecznych i przyrodniczych.

Konsekwentna realizacja założeń planistycznych może okazać się bardzo pomocna w kreowaniu programów rozwojowych i strategii dla obszarów wielkich aglomeracji. Warunkiem jest uwzględnienie miejsc, z jednej strony, kluczowych dla ich struktury funkcjonalno-przestrzennej, a z drugiej, wpływających na ich obraz. W przyjętych przez rady miejskie i gminne dokumentach strategii rozwoju danych obszarów, często dokonuje się klasyfikacji miejsc odpowiadających tradycji kulturowej, jak i będących ogniskami rozwoju i prestiżu. Przykładem takiego rozwiązania jest też Łódź, gdzie władze miejskie za szczególnie ważne dla rozwoju przestrzennego uznały m.in.: ulicę Piotrkowską wraz z sąsiadującymi kwartałami, rejon głównego dworca kolejowego (Łódź Fabryczna), tradycyjne dla łodzian miejsca rekreacji (kąpielisko „Fala” i Stawy Stefańskiego) oraz historyczne zespoły archi-

³⁷ Uchwała Nr 1059/119/99 z dnia 18 listopada 1999 r. Zarządu Miasta Łodzi w sprawie przystąpienia do opracowywania programu rewitalizacji wybranych kwartałów zabudowy mieszkaniowej w Łodzi.

³⁸ P. Szymański, *Rewitalizacja srodemiejskich terenów przemysłowych (...)*, Politechnika Łódzka, 2002 r.

tektoniczne („Księży Młyn” i kompleks fabryczny Izraela Poznańskiego)³⁹.

Źródłem finansowania wszystkich zadań gospodarki przestrzennej w samorządach są fundusze i dotacje celowe z budżetu państwa, środki z emisji obligacji komunalnych, pożyczek i kredytów zadaniowych, umów publiczno-prywatnych oraz strukturalnych programów instytucji europejskich. Część samorządów stosuje również własne rozwiązania, jak powoływanie agencji rewitalizacji czy rozmaitych funduszy (remontowo-gwarancyjnych, aktywizacji windykacji należności czynszowych).

Podsumowanie

Konkluzją rozważań nad elementami kształtowania polityki przestrzennej realizowanej przez jednostki samorządu terytorialnego niech będą fragmenty protokołu z dyskusji nad rządowym projektem ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym⁴⁰. Opinia dzieli się na część diagnozującą stan obecny, gdzie zapisano m.in.:

- Celem zmian w prawie regulującym zagospodarowanie przestrzenne powinno być uspojnienie ustaw o zagospodarowaniu przestrzennym, prawa budowlanego, o gospodarce nieruchomościami i o autostradach oraz uproszczenie procedur w postępowaniu lokalizacji inwestycji przy zachowaniu ciągłości systemu prawnego.
- Wylącznie władz gminy w decydowaniu o zagospodarowaniu jej przestrzeni jest fundamentalną zasadą porządku prawnego przyjętego w krajach Unii Europejskiej. Próba ograniczenia władztwa planistycznego i decyzyjnego gmin na rzecz marszałka województwa w sprawach lokalizacji inwestycji ponadpowiatowych (...) jest niedopuszczalna, gdyż łamie zasadę subsydiarności i zakłada zastąpienie procedur negocjacyjnych władczą ingerencją.
- Równoległe do niezbędnej nowelizacji należy zmienić ponad 30 ustaw prawa materialnego w celu konkretyzacji zasad i określenia standardów

zagospodarowania przestrzennego, bez których miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego nadal będą ogólnikowe, a to jedna z głównych przyczyn korupcji w gospodarce przestrzennej i źródło chaosu zabudowy.

- Drugą część poświęcono następującym wnioskom:
- Wprowadzić zasadę, że pozwolenie na budowę wydaje się tylko na podstawie miejscowego planu oraz znieść plany uchwalone przed 1995 r. Na obszarach bez planu miejscowego, pozwolenia na budowę można wydawać po aprobachie rady gminy – na uzupełnienie zabudowy istniejącej według kryterium spójności, a na dobudowę do zabudowy istniejącej zgadzać się pod warunkiem, że nowa inwestycja nie rozproszy zabudowy. Pozwolenie na uzupełnienie lub kontynuację istniejącej zabudowy powinno być uwarunkowane funkcjonalną i architektoniczną zgodnością projektowanej inwestycji z otoczeniem i (...) uzależnione od (...) wymogów ochrony środowiska.
 - Wprowadzić obowiązek sporządzania miejscowych planów na publicznych obszarach o znaczeniu ponadgminnym, w tym zwłaszcza w korytarzach istniejących i projektowanych dróg powiatowych, wojewódzkich i krajowych.
 - Obowiązkowo sporządzać plany zagospodarowania przestrzennego obszaru metropolitalnego jako centralnego subregionu województwa.
 - Wyraźnie rozdzielić prawo własności od prawa do zabudowy własnej działki.
 - Przywrócić w strukturze zagospodarowania przestrzennego funkcjonalny prymat obszarów centralnych gmin, a w wielkich miastach także ich dzielnic (lokalizowanie inwestycji centrowczych głównie w śródmieściach).

Sprawa ładu przestrzennego musi być wspólną troską rządu i samorządu terytorialnego. Zmiany przepisów ustawowych należy uchwalić w odpowiednio długim *vacatio legis*, kończącym się jednak przed akcesją Polski do Unii Europejskiej, tak aby korekta obowiązujących przepisów służyła przygotowaniu projektów finansowanych środkami UE.

³⁹ Uchwała Nr XVI/277/99 Rady Miejskiej w Łodzi w sprawie głównych założeń strategii rozwoju miasta Łodzi i podstawowych kierunków działania Zarządu Miasta w III kadencji.

⁴⁰ XV Ogólnopolska Konferencja Wójtów, Burmistrzów, Prezydentów, Starostów i Marszałków, 14 czerwca 2002 r. Poznań, tekst zacierpnięty z wydawnictwa „Wspólnota” - pisma samorządu terytorialnego, Nr 25-26, 22-29 czerwca 2002 r.

1.6. Transport a rozprzestrzenianie się miast w pracach Warszawskiego Okrągłego Stołu Transportowego⁴¹

*Dr Andrzej Kassenberg
Prezes Instytutu na rzecz Ekorozwoju*

Wprowadzenie

Warszawski Okrągły Stół Transportowy (WOST) jest przeniesieniem na grunt Warszawy doświadczeń kanadyjskich we włączaniu społeczeństwa w proces tworzenia i realizacji polityki rozwoju miasta, regionu czy kraju wykorzystującym w tym celu instytucję „okrągłego stołu”.

Celem WOST jest wzmocnienie realizacji „Polityki transportowej M.St. Warszawy”. WOST jest stałą instytucją, która umożliwia wypracowanie własnych rozwiązań i konsultacje propozycji rozwiązań wnoszonych przez władze miasta w określonych sprawach dotyczących transportu w mieście. Uczestnikami WOST są przedstawiciele różnych grup interesu szczególnie zainteresowanych rozwojem transportu w mieście. WOST wypracowuje rekomendacje w drodze konsensusu (wraz ze strategią ich wdrażania) dla władz miasta, co do realizacji polityki zrównoważonego rozwoju transportu oraz wspiera miasto w tym wdrażaniu. Patronat nad WOST sprawuje właściwy wiceprezydent miasta Warszawy.

WOST liczy piętnastu uczestników reprezentujących różne grupy interesów z takich sfer jak: komunikacja miejska, biznes, sfera społeczna, ochrona środowiska, władze administracyjne i nauka. WOST spotyka się 2–4 razy do roku i dyskutuje wnoszone przez zarząd miasta albo członków WOST-u najważniejsze tematy dotyczące rozwiązywania problemów transportowych. Dotychczas przedyskutowano i opracowano rekomendacje dotyczące:

1. Strefowania ruchem w mieście (V. 2000 r.).
2. Rozwoju infrastruktury drogowej (X-XI. 2000 r.).
3. Transportu publicznego (II-III. 2001 r.).
4. Bezpieczeństwa w ruchu drogowym (XI-XII. 2001 r.).
5. Egzekwowanie prawa o ruchu drogowym (III-V. 2002 r.).

Wypracowane przez WOST rekomendacje są przekazywane zarządowi miasta.

WOST 1 – strefowanie ruchem w mieście

Podstawową przesłanką rekomendacji w ramach WOST 1, dotyczącej strefowania ruchu w mieście, było zniechęcanie do korzystania z samochodu w centrum przez poprawę funkcjonowania transportu publicznego, co może prowadzić do zagospodarowania przestrzennego wokół przystanków transportu publicznego, prowadząc do zwartości zabudowy. Zamierza się to osiągnąć poprzez:

- limitowanie miejsc parkingowych w centrum,
- zróżnicowanie opłat parkingowych w zależności od miejsca i czasu,
- ograniczenie prędkości do 50 km/godz. w centrum.

Jednocześnie zaleca się w transporcie publicznym:

- poprawę bezpieczeństwa indywidualnego pasażerów,
- zmniejszenie zatłoczenia,
- poprawę częstotliwości i punktualności kursowania transportu publicznego,
- ułatwienia dla osób niepełnosprawnych,
- wprowadzenie nowoczesnego systemu informacji dla podróżnych.

Ponadto w ramach rekomendacji wskazano celowość poprawy jakości przestrzeni dla ruchu pieszego i rowerowego.

Ze szczegółowych propozycji dotyczących transportu publicznego i poprawy jakości przestrzeni dla ruchu pieszego i rowerowego warto wymienić:

⁴¹ Przygotowano z wykorzystaniem tekstów rekomendacji WOST od 1 do 5.

- Wprowadzenie nowoczesnego systemu taryfowego, zachęcającego do korzystania z transportu publicznego, zwłaszcza w dojazdach do strefy I i podróżach po tej strefie⁴². System obejmować powinien wszystkie środki transportu, w tym kolej. Pod rozważę zgłoszono celowość wprowadzenia preferencyjnej, obniżonej taryfy dla podróży do strefy I i w obrębie strefy.
- Wzrost uprzywilejowania w ruchu pojazdów transportu publicznego w celu lepszego skomunikowania I strefy z pozostałymi, w szczególności poprzez:
 - szersze stosowanie pasów wydzielonych dla autobusów i taksówek oraz jednoznacznie wydzielonych torowisk tramwajowych,
 - pierwszeństwo na skrzyżowaniach dla transportu publicznego w miejscach gdzie korzyści dla pasażerów tego transportu przewyższają straty indywidualnych użytkowników samochodów.
- Rozszerzenie w strefie I obszarów, do których wjazd pojazdów innych niż transport publiczny oraz rowerów byłby czasowo lub stale ograniczony.
- Rozwój systemu dróg rowerowych wraz z infrastrukturą – w strefach I i II.
- Tworzenie parkingów rowerowych przy wybranych przystankach transportu publicznego w strefie III.
- Preferowanie w strefie I przejść dla pieszych w poziomie ulicy. W przypadku budowy podziemnych przejść dla pieszych powinny być one wyposażone we wszystkie urządzenia ułatwiające najslabszym użytkownikom dróg ich pokonanie.
- Wprowadzenie w strefie I, tam gdzie to jest możliwe, jako minimum 2 m szerokości chodnika dla pieszych.

WOST 2 – rozwój infrastruktury drogowej

W ramach WOST 2 uznano, że największymi wadami istniejącego układu drogowego są:

- brak powiązań obwodnicowych, które chroniłyby tereny wewnętrzne przed uciążliwościami

zbędnego tranzytu i skracają czas przejazdu w relacjach międzydzielnicowych,

- poważne zaległości w modernizacji systemu zarządzania ruchem, utrzymaniu właściwego stanu układu drogowego i jego modernizacji.

Dzięki temu powinna zmniejszać się uciążliwość układu drogowego dla środowiska i mieszkańców przy zwiększeniu bezpieczeństwa jego użytkowników. Rozwój układu drogowego Warszawy powinien odbywać się w równowadze z rozwojem transportu publicznego tak, aby utrzymać obecny udział podróży transportem publicznym, a nawet go zwiększyć. Działania te poprawią warunki życia w mieście, zwiększą jego atrakcyjność w stosunku do obszarów peryferyjnych i przyczynią się do jego zwartości.

W tym celu WOST rekomendują domknięcie dwóch obwodnic wykorzystujących w maksymalnym stopniu istniejące ulice. Są to:

- obwodnica śródmiejska (Trasa Starzyńskiego-Towarowa-Trasa Łazienkowska),
- obwodnica miejska – (Trasa Armii Krajowej-Trasa Siekierkowska).

Działania te należy realizować jak najszybciej, kosztem rozbudowy ulic prowadzących do centrum, zapewniając powiązania międzydzielnicowe oraz pomiędzy wszystkimi drogami krajowymi zbiegającymi się w Warszawie.

Jednocześnie WOST zaleca modernizację ulic, bez radykalnego zwiększania ich przepustowości, w strefie śródmiejskiej, w celu: poprawy stanu jezdni i chodników oraz udostępnienia ich w większym stopniu dla pieszych, niepełnosprawnych i rowerzystów, jak też transportu publicznego, a także poprawy jakości przestrzeni publicznej. Rekomenduje się również podjęcie prac studialnych i planistycznych zmierzających do ograniczenia ruchu samochodowego na wybranych ulicach w celu stworzenia reprezentacyjnych traktów.

W ramach WOST zaproponowano wprowadzenie systemu zarządzania ruchem drogowym, który zagwarantuje:

⁴² Przez strefę I rozumie się centrum miasta, strefę II – dzielnice i osiedla otaczające centrum, a strefę III – obszary peryferyjne miasta.

- szybkie wykrywanie awarii oraz zakłóceń w ruchu i operatywne reagowanie; monitorowanie ruchu dotyczyć powinno zwłaszcza głównych tras drogowych, odcinków w tunelach i niewłaściwych punktów miasta,
- informowanie użytkowników transportu o sytuacji ruchowej umożliwiające podejmowanie racjonalnej decyzji o podróży (środek transportu, trasa, godzina) z wykorzystaniem:
 - tablic drogowych wyświetlających aktualne informacje dla kierowców,
 - systemów informacji dla pasażerów komunikacji zbiorowej (tablice na przystankach, urządzenia audio-wizualne w pojazdach itp.),
 - lokalnych stacji radiowych (w tym RDS/TMS), Internetu, itp.,
 - poprawę efektywności i jakości transportu zbiorowego (niezawodność, regularność, punktualność i prędkość) przez zapewnienie tramwajom i autobusom pierwszeństwa w ruchu poprzez sterowanie sygnalizacją świetlną na skrzyżowaniach.

Realizację ww. systemów poprzez wykorzystanie przede wszystkim projektów:

- Systemu Centralnego Zarządzania Ruchem CEZAR,
- Systemu Zarządzania Ruchem Pojazdów Miejskich Zakładów Autobusowych w Warszawie, który powinien objąć również autobusy innych przewoźników oraz podjęcie prac nad:
 - unowocześnieniem systemu zarządzania ruchem tramwajowym,
 - nadrzędnym systemem w transporcie zbiorowym.

WOST uznał, że rozbudowa systemu drogowego nie może odbywać się kosztem istniejącej infrastruktury systemów transportu publicznego i nie powinna doprowadzić do niekorzystnych dla pasażerów zmian przebiegu obecnie istniejących tras tego transportu. Modernizowane i nowobudowane drogi (poza autostradą) powinny zawierać infrastrukturę związaną z prowadzeniem po nich transportu zbiorowego. Na obszarze wielkomiejskim – otoczonym obwodnicą miejską – postuluje się zdecydowane wprowadzanie priorytetów dla

transportu zbiorowego, poprzez uprzywilejowanie pojazdów transportu zbiorowego w ruchu ulicznym.

W tych rekomendacjach WOST odniósł się bezpośrednio do problematyki rozprzestrzeniania się miast zwracając uwagę na to, że w ostatnich latach zrealizowano w Warszawie wiele ośrodków generujących natężenie ruchu samochodowego. Są to hipermarkety, wielofunkcyjne centra handlowo-usługowo-rozrywkowe, centra magazynowo-składowe. Obsługa tych obiektów odbywa się w większości przez istniejący układ drogowy. Wywołuje to niekorzystne konsekwencje dla mieszkańców i środowiska. Zdaniem WOST obecna praktyka dotycząca lokalizowania tego typu obiektów jest niewłaściwa i niezgodna z zasadami zrównoważonego rozwoju. Dlatego WOST postanowił rekomendować władzom miasta następujące zasady dotyczące lokalizacji nowych obiektów generujących duży ruch samochodowy:

1. Nowe obiekty typu hipermarkety, mogące generować duży ruch ciężkich samochodów ciężarowych, nie powinny być lokalizowane w centralnym obszarze miasta (wewnątrz „obwodnicy miejskiej”).
2. Centra magazynowo-składowe powinny być przede wszystkim lokalizowane w strefie podmiejskiej.
3. Wielofunkcyjne centra handlowo-usługowo-rozrywkowe powinny mieć zagwarantowaną dobrą dostępność środkami transportu zbiorowego w celu minimalizowania dojazdów samochodami osobowymi.
4. Liczba miejsc parkingowych związanych z obiektami handlowo-usługowo-rozrywkowymi winna być ustalana zgodnie z zasadami strefowania ruchu w mieście, które były przedmiotem rekomendacji pierwszego spotkania WOST.
5. Lokalizacje hipermarketów i centrów magazynowo-składowych powinny mieć łatwe powiązania z układem drogowym najwyższych klas (drogi szybkiego ruchu i trasy główne) dla zapewnienia sprawnego zaopatrzenia samochodami ciężarowymi i dostawczymi.

WOST – 3 – transport publiczny

Poprawa jakości transportu publicznego wg WOST-u leży w interesie wszystkich mieszkańców Warszawy. Sprawny transport publiczny ułatwi dojazd do miasta, poruszanie się po nim, zmniejszy zanieczyszczenie środowiska, a także umożliwi zlokalizowanie w centrum większej liczby miejsc pracy, usług handlowych i rozrywkowych, zwiększając w ten sposób atrakcyjność tego obszaru. Sprawny transport publiczny może stać się również atrakcyjną alternatywą dla użytkowników samochodów osobowych, którzy dzięki niemu będą mogli ograniczyć koszty związane z eksploatacją samochodu i zmniejszyć straty czasu wynikające z opóźnień w podróżach po zatłoczonych ulicach miasta. W sposób bezpośredni wiąże się to z ograniczaniem rozprzestrzeniania się miasta.

Poprawa ta, zdaniem WOST, dotyczyć musi przede wszystkim dojazdów do obszaru centralnego ze wszystkich kierunków miasta i ze strefy podmiejskiej. Podniesienie jakości kolei łączącej podmiejską strefę metropolii warszawskiej z centralnym obszarem Warszawy jest w równym stopniu w interesie gmin otaczających Warszawę, jak i samej Warszawy. Umożliwiłoby to zwiększenia liczby dojeżdżających ze strefy podmiejskiej do centrum do pracy oraz w interesach i innych celach bez zwiększenia liczby samochodów wjeżdżających do miasta, lub nawet przy redukcji tej liczby. W sumie wzrosłaby atrakcyjność terenów podmiejskich w sąsiedztwie transportu publicznego, jako miejsca lokalizacji średnio- i wysoko standardowej zabudowy mieszkaniowej oraz możliwości dalszego zwiększenia liczby miejsc pracy i rozwoju usług w centrum Warszawy.

Dla radykalnej poprawy jakości i atrakcyjności transportu publicznego konieczne są wg WOST równoczesne działania w trzech kierunkach:

- modernizacja systemu tramwajowego i poprawa jakości transportu autobusowego,
- kontynuacja budowy metra,
- modernizacja i poprawa jakości usług systemu kolei aglomeracyjnej.

Za najważniejsze rekomendacje uznano:

- powołanie zarządu transportu publicznego aglomeracji warszawskiej,
- wprowadzanie priorytetów w ruchu dla transportu publicznego,
- lepsze dostosowanie transportu publicznego do potrzeb osób starszych i niepełnosprawnych.

W ramach najpilniejszego zadania, jakim jest wprowadzenie priorytetów w ruchu dla pojazdów transportu publicznego uznano za szczególnie ważne:

- stworzenie systemu wydzielonych pasów lub ulic dla komunikacji autobusowej, zapewniającej wzrost przewozów w transporcie publicznym;
- wydzielenie pasów tramwajowo-autobusowych na Moście Śląsko-Dąbrowskim;
- wprowadzenie szluz autobusowych ułatwiających zmianę pasa ruchu;
- zastosowanie priorytetów w sygnalizacji, umożliwiającej automatyczne przyznawanie zielonego światła nadjeżdżającym pojazdom transportu publicznego, a tam gdzie to nie jest możliwe do zastosowania, wprowadzić inne formy uprzywilejowania – jako doraźne działanie WOST proponuje weryfikację programów sterowania istniejącą sygnalizacją świetlną na ciągach, na których dyskryminuje ona tramwaje (np. Al. Jerozolimskie);
- wdrożenie działań poprawiających respektowanie wydzielonych pasów dla transportu publicznego poprzez wprowadzenie m.in.: gumowych krawężników i „kocich oczek” wydzielających pasy, wprowadzenie systemu nadzoru i monitoringu, przeprowadzenie akcji informacyjnych i edukacyjnych;
- tworzenie parkingów Park&Ride i Bike&Ride, zwłaszcza przy stacjach kolei i metra, zgodnie z rekomendacjami z I spotkania WOST.

WOST 4 i 5 – bezpieczeństwo i egzekwowanie prawa w ruchu drogowym

Atrakcyjność miasta wiąże się z bezpieczeństwem i przestrzeganiem przepisów o ruchu drogowym, zwłaszcza tworzenia przede wszystkim w

centrum przestrzeni bezpiecznych dla najsłabszych uczestników ruchu, czyli pieszych i rowerzystów. Temu zagadnieniu także poświęcone były dwie kolejne sesje WOST.

W Warszawie liczba zarejestrowanych pojazdów samochodowych w 2000 r. osiągnęła poziom około 800.000. Rozwojowi motoryzacji w mieście towarzyszą liczne wypadki drogowe. W ostatnich trzech latach w ponad 7.000 wypadków drogowych zginęło 519 osób, a 8.264 odniosło obrażenia. Szczególnie dramatyczna jest sytuacja pieszych – w ostatnich latach ponad 65% wszystkich ofiar śmiertelnych. Wg WOST wiele wskazuje na to, że żywiołowy rozwój motoryzacji indywidualnej oraz kształtowanie środowiska drogowego, głównie pod kątem potrzeb i możliwości kierowców pojazdów silnikowych, zagraża zdrowiu i życiu niechronionych oraz słabszych użytkowników dróg (piesi, rowerzyści, niepełnosprawni, osoby starsze, dzieci) oraz ogranicza swobodę ich poruszania się po mieście. Taki kierunek kształtowania miasta jest sprzeczny z zasadami zrównoważonego rozwoju.

WOST zwraca uwagę, że obecne zagrożenie życia i zdrowia mieszkańców Warszawy w ruchu drogowym jest 2-3-krotnie wyższe od występującego w większości stolic Europy Zachodniej. Niski poziom bezpieczeństwa ruchu drogowego (BRD) w mieście pociąga też za sobą znaczne straty finansowe. Straty związane z wypadkami drogowymi – szacowane wg metodologii stosowanej w Unii Europejskiej⁴³ – osiągnęły w 2000 r. w Warszawie poziom 134 mln EURO (ponad 508 mln zł).

Zdaniem WOST, główne przyczyny niskiego stanu BRD w Warszawie to:

- zdecydowanie niewystarczający nadzór i słabe egzekwowanie przestrzegania przepisów o ruchu drogowym; mimo tak gwałtownego wzrostu ilości pojazdów, liczba policjantów ruchu drogowego pozostaje niezmienna od kilkunastu lat,

- braki w stosowaniu rozwiązań z zakresu inżynierii drogowej poprawiających BRD,
- słaba edukacja w zakresie BRD.

Biorąc to pod uwagę WOST skupił się na przygotowaniu rekomendacji dotyczących działań o charakterze ogólnym i szczegółowym w następujących dziedzinach: organizacyjno-prawnych, prewencji, w podziale na:

- inżynierię drogową,
- nadzór,
- działania edukacyjno-informacyjne.

Liczne wypowiedzi w środkach masowego przekazu, wyniki sondaży społecznych, a także wyniki pomiarów na ulicach miasta wskazują, że w Warszawie wiele przepisów ruchu drogowego jest powszechnie lekceważonych. Zdaniem WOST sytuacja ta świadczy, z jednej strony, o społecznej akceptacji dla tego typu zachowań w ruchu drogowym i bezkarności sprawców wykroczeń drogowych, z drugiej – o braku skutecznego systemu nadzoru nad przestrzeganiem przepisów kodeksu drogowego. WOST zwraca uwagę, że powszechne lekceważenie przepisów ruchu drogowego w istotny sposób utrudnia poruszanie się po mieście. Ruch drogowy staje się dla jego uczestników mniej przewidywalny, a liczba potencjalnych konfliktów rośnie. Tymczasem wszystko wskazuje na to, że zwiększenie poziomu przestrzegania przepisów ruchu drogowego w mieście złagodziłoby konsekwencje dynamicznego rozwoju motoryzacji i przyczyniło się do:

- poprawy sprawności funkcjonowania systemu transportowego, w tym zwłaszcza do zwiększenia płynności ruchu pojazdów,
- podniesienia bezpieczeństwa ruchu drogowego oraz do dalszej redukcji liczby wypadków drogowych i ich ofiar,
- uwolnienia przestrzeni publicznych, w tym chodników i obszarów zieleni miejskiej, od nieprawidłowo parkujących samochodów.

⁴³ W skład kosztów wypadków drogowych wlicza się przede wszystkim:

- rzeczywiste straty materialne tzn. zniszczenie mienia, koszty akcji ratunkowej (policja, straż pożarna, służby drogowe, pogotowie ratunkowe), koszty leczenia i rehabilitacji ofiar wypadków drogowych, koszty pogrzebu;
- utraconą produkcję w wyniku: nieobecności w pracy, utraty życia i zdrowia;
- szacunkowe koszty ludzkie (ból, cierpienie, obniżenie jakości życia).

Podniesienie poziomu przestrzegania przepisów prawa drogowego jest zadaniem złożonym i zdaniem WOST wymaga podjęcia różnorodnych działań, w tym zwłaszcza:

- dokonania odpowiednich zmian w istniejących uregulowaniach prawnych usprawniających proces egzekwowania przepisów ruchu drogowego,
- podjęcia szeroko zakrojonych działań edukacyjnych promujących korzyści wynikające z respektowania przepisów ruchu drogowego,
- modyfikacji sposobu sprawowania nadzoru nad zachowaniami użytkowników dróg,
- upowszechnienia rozwiązań inżynierskich sprzyjających przestrzeganiu przepisów ruchu drogowego.

Podsumowanie

Rozwój systemu transportowego w mieście stanowi podstawowy element decydujący o rozprzestrzenianiu się miast. Wybór układu drogowego, roli transportu publicznego czy też sposobu organizacji

ruchu, a także pośrednio bezpieczeństwo i egzekwowanie prawa o ruchu drogowym mogą przyczynić się do osiągnięcia niekorzystnej skali rozprzestrzeniania się miasta. Prowadzone dyskusje w ramach WOST wielokrotnie odnosiły się do tego zjawiska. Dzięki nim starano się poszukiwać rozwiązań akceptowalnych z różnych punktów widzenia. Proces ten, chociaż nie ma wymiaru decyzyjnego ma poważny charakter informacyjno-edukacyjny i jest ważnym przykładem budowania społeczeństwa partycypacyjnego. Dalsze sesje WOST, planowane na drugą połowę 2002 r. będą też dotyczyły bezpośrednio tego zjawiska. Poświęcone będą rozwojowi ścieżek rowerowych w Warszawie oraz skutkom dla ruchu drogowego dużych, nowych jego źródeł jak centra handlowe, handlowo-rozrywkowe, czy stadion narodowy (przewidywany do budowy).

1.7. Rozpraszanie zabudowy metropolii warszawskiej

Prof. Maciej Nowakowski
Architekt, urbanista w Instytucie Gospodarki
Komunalnej,
Prezes TUP – oddział w Warszawie

Upowszechnianie użytkowania indywidualnego samochodu, który zdominował środki zbiorowego transportu, spowodowało zarówno znaczne pogorszenie miejskiego środowiska, jak i umożliwiło mieszkańcom ucieczkę z nieprzyjemnego miasta na dalekie peryferie. Żywiłowe i gwałtowne rozproszenie miejskiej zabudowy stało się światowym problemem. Na pytanie postawione władzom w 15 krajach Unii Europejskiej, czy nadmierny przestrzenny rozrost metropolii stanowi w ich krajach problem, wszystkie, z wyjątkiem Wielkiej Brytanii, odpowiedziały twierdząco. Brytyjczycy stwierdzili, że problem ten istniał w przeszłości, ale zniknął dzięki odpowiedniej polityce przestrzennej. Jeśli przyjrzymy się temu, co działo się w ubiegłym wieku wokół brytyjskich metropolii: zielonym pierścieniom, wieńcom nowych miast lokowanych za tymi pierścieniami, to można uznać brytyjskie stwierdzenie za uzasadnione w znacznym stopniu.

W drugiej połowie XX wieku zdecydowana większość dużych miast europejskich utraciła swą dawną cechę zwartości. Ale zwarte miasto nie musi oznaczać jednego skupiska zabudowy skoncentrowanego wokół jednego ośrodka. Zachowanie racjonalnej zwartości danego miasta jest możliwe przy zastosowaniu różnych przestrzennych modeli umożliwiających względnie rozluźniony układ (rys.1). Układu takiego nie można jednak uzyskać bez sterowania przestrzennym rozwojem miejskiego organizmu, którego rzeczywisty obszar wykracza daleko poza administracyjne granice miasta. Bez kierowania rozrostem dużego miasta można uzyskać jedynie obraz szeroko i beładnie rozbrzyżanej kałuży, co wyraźnie widać na metropolitalnych obszarach Warszawy, Łodzi, Gdańska.

Negatywny proces rozpraszania zabudowy i narastającego przestrzennego chaosu na podmiejskich obszarach dużych miast polskich wyraźnie przybrał na

sile w ostatnich dekadach XX wieku. Prowadzi on do powstania miejskich aglomeracji coraz bardziej energochłonnych i kosztownych, zarówno w ich budowie, jak i eksploatacji, niszczących przyrodnicze środowisko, a jednocześnie niewygodnych dla ich mieszkańców. Proces ten jest zjawiskiem splecionym z wielu wątków, a nie wykorzystane dotąd narzędzia służące do jego ograniczenia powinny się znaleźć głównie w odpowiednich uregulowaniach prawnych, organizacyjnych, planistycznych i w znacznym stopniu ekonomicznych.

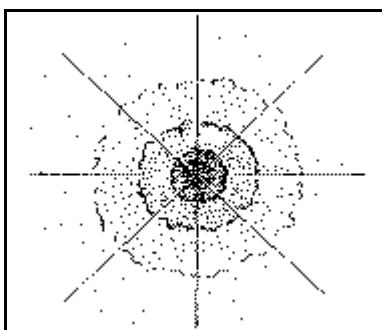
Nie realizowana polityka przestrzenna państwa i stałe niedoceniaenie jej potrzeby oraz nie spotykana w zjednoczonej Europie liberalizacja polskiej gospodarki przestrzennej, to stan istniejący w Polsce od początku transformacji ustrojowej. Jest on głównym sprawcą przestrzennego chaosu. Skutki społeczne, ekonomiczne i ekologiczne tego stanu będą odczuwane przez mieszkańców miasta i ich rejonów przez wiele następnych lat. Za niewłaściwą gospodarkę przestrzenną Polska już płaci dużo i będzie płacić coraz więcej. Niewidzialna ręka rynku daje w tej dziedzinie najgorsze efekty urbanistyczne, w tym ekonomiczne.

Warszawa, jak większość wielkich europejskich miast rozwijała się do II wojny światowej głównie wzdłuż tras zbiorowego transportu: kolejowego i drogowego. Ten gwiazdzisty model rozbudowy metropolii jest dotychczas chyba najbardziej konsekwentnie utrzymywany w Sztokholmie. W ostatnich dekadach XX wieku szereg europejskich metropolii również przyjęło układ gwiazdzisty oparty o trasy szybkiego ruchu jako najkorzystniejszy.

Przestrzenny rozrost warszawskiej metropolii od wielu lat nie jest planowany. Decyzje dotyczące jej rozbudowy są podejmowane bez jakiegokolwiek próby koordynacji przez 60 niezależnych, samorządnych gmin. O jej kształcie decydują lokalne rynki, w tym głównie właściciele terenów i developerzy. Gminy starają się nawzajem prześcignąć w oferowaniu jak największych terenów do zabudowy, wielokrotnie większych od istniejącego i przewidywanego popytu w tej dziedzinie.

W Strategii Rozwoju Województwa Mazowieckiego wymieniana się jako jedno z podstawowych

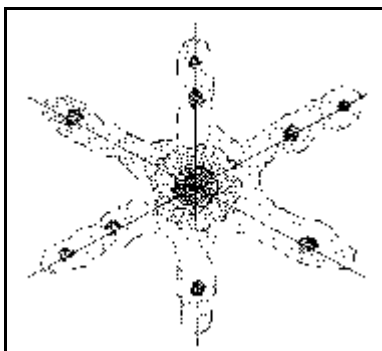
Ocena modeli przestrzennej struktury dużych miast



Układ koncentryczny

Korzyści: Wysoki stopień urbanizacji. Relatywnie niskie koszty infrastruktury technicznej i transportu.

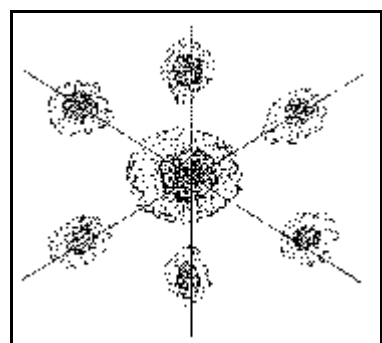
Niekorzyści: Wysoka intensywność zabudowy i przeciążenie śródmieścia transportem. Trudna dostępność terenów rekreacyjnych.



Układ gwiazdzisty

Korzyści: Dobra dostępność centrum. Wysoki stopień urbanizacji. Relatywnie niskie koszty infrastruktury technicznej i transportu. Kliny zieleni dochodzące do centrum.

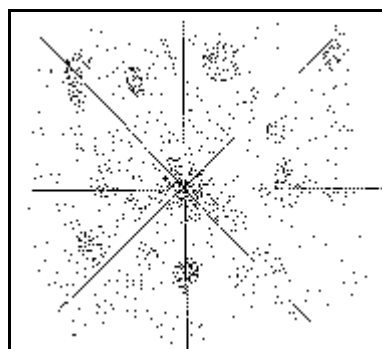
Niekorzyści: Bardzo silna tendencja do rozwoju formy koncentrycznej. Możliwość przeciążenia centrum transportem.



Układ satelitarny

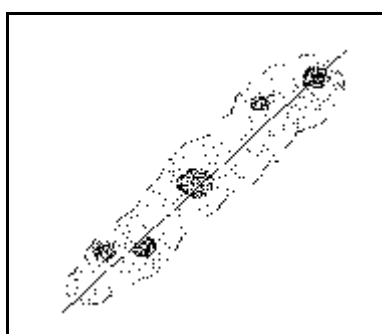
Korzyści: Przeciwdziałanie zbytniemu rozlewaniu się zabudowy. Dobra dostępność do terenów rekreacyjnych. Właściwa skala jednostek strukturalnych.

Niekorzyści: Tendencja do formowania układu gwiazdzistego. Dość wysokie koszty infrastruktury technicznej i transportu.



Układ rozproszony

Niekorzyści: Bardzo wysokie koszty infrastruktury technicznej i transportu. Beład przestrzenny. Niszczenie środowiska przyrodniczego. Wysokie koszty infrastruktury społecznej.



Układ pasmowy

Korzyści: Rozdzielność funkcji. Optymalizacja transportu. Łatwa dostępność terenów rekreacyjnych.

Niekorzyści: Ograniczony stopień urbanizacji. Silna tendencja do poszerzania pasma.

zagrożeń „kontynuację dotychczasowych niekorzystnych trendów w zakresie gospodarowania przestrzennego: kosztochłonne struktury przestrzenne, zanikanie przestrzeni publicznych w miastach, chaos zabudowy oraz fragmentacja systemów przyrodniczych i zanikanie terenów otwartych”. A tymczasem zabudowa jest rozpraszana na coraz bardziej rozległych obszarach, realizowany jest najbardziej transportochłonny i kosztowny amerykański wariant formowania miasta.

Rozwój przestrzenny miasta stołecznego Warszawy

Formalną podstawą przestrzennego rozwoju centralnej części metropolii był do niedawna uchwalony w 1992 r. miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego Warszawy – plan sporządzony w okresie radykalnego odrzucenia centralizmu (w tym i generalnego myślenia). Niewiele odbiega od tego planu nowy plan, uchwalony w 2001 r.

Jak wynika z przeprowadzonych analiz, uzupełniając istniejącą zabudowę mieszkaniową oraz budując nowe zespoły na terenach niemal wolnych, a przeznaczonych w planie zagospodarowania przestrzennego z 2001 r. dla mieszkalnictwa, można osiedlić co najmniej 800 tys. mieszkańców. Liczba ta nie jest w żadnym stopniu adekwatna ani do przewidywanych potrzeb mieszkaniowych, ani do możliwości inwestycyjnych w ciągu najbliższych 20 lat. Podaż terenów wielokrotnie przekracza popyt, co będzie skutkowało dalszym rozpraszaniem zabudowy nie tylko na obszarach „pozawarszawskich”, ale również na obszarze m.st. Warszawy. A przecież już obecnie istnieją w mieście olbrzymie braki w systemach: zaopatrzenia w wodę, kanalizację, gazownictwa, ciepłownictwa, elektroenergetyki, usuwaniu odpadów, transportu.

Dotychczasowy rozwój przestrzenny gmin „pozawarszawskich”

W ostatniej dekadzie XX wieku najwyższą dynamikę rozwoju wykazywały pozawarszawskie

gminy leżące na obszarze o promieniu ok. 25 km. od centrum stolicy oraz gminy położone wzdłuż transportowego korytarza kolejowego i drogowego Warszawa-Łódź-Śląsk. Zjawiskiem pozytywnym była wysoka dynamika rozwoju małych miast położonych w bezpośrednim sąsiedztwie Warszawy. Należy jednak też odnotować, że na obszarze warszawskiej metropolii miała miejsce wyjątkowo intensywna urbanizacja terenów wiejskich. Zabudowa ta powstaje niestety na terenach z reguły nie skanalizowanych, ze słabym zbiorowym transportem.

Tereny osiedlowe w 64 pozawarszawskich gminach zostały w latach 1990-1995 powiększone o 15%, gdy w Warszawie tylko o 2%. Rozrost tych terenów dokonywał się głównie kosztem zmniejszania użytków rolnych. Rozrost terenów osiedlowych tylko częściowo odpowiada zmianom liczby mieszkańców gmin. Wzrost liczby mieszkańców był z reguły mniejszy od wzrostu terenów osiedlowych. Świadczy to m.in. o wzroście zamożności podwarszawskich społeczności, o budowie drugich domów przez mieszkańców Warszawy, o ucieczce z miasta rodzin zamożnych, ale niestety też o stałym zwiększaniu areалу nieużytków w oczekiwaniu na sprzedaż działek.

Porównanie wysokości nakładów inwestycyjnych z liczbami mieszkań oddawanych do użytku wykazuje wyraźną dysproporcję w ich przestrzennym rozmieszczeniu. Podstawowym problemem jest stałe zwiększanie liczby miejsc pracy w Warszawie, a głównie w jej centralnej części, przy niedostatecznym wzroście liczby mieszkań. W 2000 r. gmina Warszawa-Centrum, licząca 920 tys. mieszkańców miała 730 tys. miejsc pracy. Daje to masowe dojazdy do pracy. Przewidywany jest dalszy spadek liczby mieszkańców i wzrost liczby miejsc pracy. Gminy o dominującej funkcji mieszkaniowej i niewielkim nasyceniu miejscami pracy (Zielonka, Wesoła, Józefów, Raszyn, Brwinów, Podkowa Leśna, Jabłonna, Czosnów, Nowy Dwór) mają najwyższe wskaźniki poziomu motoryzacji, jak i wzrostu liczby samochodów. Świadczy to o rosnącej liczbie podróży do pracy przy użyciu samochodu. Żywiolowa gospodarka przestrzenna prowadzona przez podwarszawskie gminy stale pogarsza sytuację transportową warszawskiej metropolii, a szczególnie jej centralnej części.

Prognoza dalszego przestrzennego rozwoju obszaru metropolitalnego

Przeprowadzone kartograficzne analizy rozprze-strzeniania się zabudowy w 47 podwarszawskich i 11 warszawskich gminach w latach 1936-1986, a także terenów wyznaczonych pod zabudowę w sporządzonych w końcu lat 90. studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego tych gmin wykazały, że obszar zajęty pod zabudowę wynosił: w 1936 roku ok. 300 km², a liczba ludności ok. 1.700 tys.; w 1986 r. ok. 700 km², a liczba ludności ok. 2.415 tys. Gęstość zaludnienia obszaru zabudowy wynosiła w 1936 r. 58 mieszkańców na 1 ha, a w 1986 r. 34 mieszkańców na 1 ha.

Od połowy lat 80. liczba ludności metropolii warszawskiej (liczona w granicach dawnego województwa warszawskiego) utrzymuje się na prawie niezmiennym poziomie 2.415 do 2.420 tys. osób. Szybko rośnie udział grupy wieku poprodukcyjnego, większy od takiego udziału ludności miejskiej kraju. Czy przy utrzymującej się od kilku lat na tym samym poziomie liczbie ludności Polski, a także ludności polskich miast, malejącym saldzie migracji do metropolitalnego obszaru Warszawy, można spodziewać się wzrostu liczby mieszkańców metropolii w ciągu następných paru dekad?

W Strategii Rozwoju Województwa Mazowieckiego przyjęto 5% wzrost zaludnienia miast i 5% ubytek zaludnienia wsi do 2020 r. Jeśli dla Obszaru Metropolitalnego Warszawy przyjęlibyśmy – zgodnie z założeniami Strategii – „umiarkowane tempo napływu ludności” oznaczałoby to średni roczny przyrost ludności podwarszawskich miast rzędu 6 tys. osób.

Proponuje się przyjęcie wariantu maksymalnego o dynamice wzrostu zaludnienia wynoszącej 6 tys. osób rocznie. Przy tym założeniu ludność metropolii mogłaby maksymalnie wzrosnąć: w 2010 r. do ok. 2.480 tys. osób; w 2030 r. do ok. 2.600 tys. osób.

Obszar przeznaczony pod nową zabudowę w uchwalonych przez gminy studiach uwarunkowań

kierunków zagospodarowania przestrzennego wynosi ok. 300 km². Gdyby już w ciągu najbliższych dwudziestu kilku lat nie powiększać tego obszaru to użyłbyśmy na obszarze metropolii gęstość zaludnienia terenów zabudowy wynoszącą 26 osób na 1 ha, a więc ponad 2-krotnie niższą niż w końcu lat 30.

Tak luźno rozmieszczona ludność będzie w znacznym stopniu korzystała z centralnego ośrodka – Warszawy – jako miejsca pracy, nauki, zakupów, usiłując dojechać do tych miejsc samochodem, co będzie stanowiło coraz większy problem, nie tylko transportowy.

Rolę lokalnych ośrodków ciężeni pełnią i pełnić będą nadal miasta powiatowe: Grodzisk Mazowiecki, Legionowo, Nowy Dwór, Otwock, Piaszeczno, Pruszków, Wołomin, a także parę innych miast, jak: Błonie, Góra Kalwaria, Radzymin i Serock. Są one jednak zbyt słabe, aby oddziaływać na obszary położone w odległości 20 czy 25 km od centrum stolicy i nigdy nie będą zdolne do utworzenia ośrodków usługowych znacząco odciążających ośrodek centralny.

W wyniku reformy administracyjnej Warszawa została wtopiona w duże województwo mazowieckie. Utrudnia to lub wręcz uniemożliwia rozwiązanie głównych problemów całej metropolii w zakresie: transportu, gospodarki wodnej, gospodarki odpadami, bezpieczeństwa, ochrony środowiska, wpływa negatywnie na ekonomiczne efekty gospodarowania przestrzenią regionu, a nawet całego kraju.

W sytuacji całkowicie rozproszonego władztwa i zróżnicowania interesów trudno myśleć o zrównoważonym rozwoju metropolii. Obszar metropolii warszawskiej powinien być wyłączony z samorządowego województwa mazowieckiego, z ustawowym zobowiązaniem do współpracy z tym województwem.

Należy przełamać doktrynę myślenia wyłącznie kategoriami istniejących administracyjnych jednostek terytorialnych. Aglomeracje miejskie, a w tym szczególnie obszary metropolitalne, są faktem gospodarczym, społecznym, przestrzennym. Ich rozwój powinien być planowany i kierowany przez jednego gospodarza.

1.8. Społeczne skutki rozprzestrzeniania się miast

Justyna Laskowska-Otwinowska
Instytut Etnologii i Antropologii Kulturowej UW,
Wyższa Szkoła Zarządzania i Przedsiębiorczości
im. B. Jańskiego

Zagrożenia związane z życiem w dużej aglomeracji miejskiej zostały już rozpoznane, a wiedza o nich znalazła trwałe miejsce w powszechnej świadomości. Niemal każdy przypadkowo zapytany o to, co wie na powyższy temat będzie w stanie powiedzieć np. o problemie zagęszczeniu ludności, alienacji w tłumie, degradacji środowiska naturalnego, braku prywatności czy wzroście przestępczości.

Problemy wiążące się z coraz większą urbanizacją piętrzą się z dnia na dzień, a ich wzajemne relacje komplikują się. Nie są to bowiem zależności proste, ani temat marginalny, gdyż wzrastająca urbanizacja jest immanentną cechą naszej cywilizacji. Najlepiej związki pomiędzy tymi zagadnieniami zobrazuje paradoksalne zdanie, że – miasta rozrastają się, ponieważ... rozrastają się miasta.

Zatem wobec tzw. konieczności dziejowej, jaką jest opisywany proces urbanizacji trudno znaleźć łatwą receptę, która rozwiązywałaby wszelkie związane z tym procesem bolączki. Taką receptą nie jest stwierdzenie, że należy pozostawić go własnemu biegowi, ani też stwierdzenie, że należy go odgórnie powstrzymać. Najlepszym rozwiązaniem wydaje się badanie, obserwacja dziejących się na naszych oczach wydarzeń. Poniższy tekst jest prezentacją niektórych z wielu sposobów postrzegania tego zagadnienia przez reprezentantów różnych dziedzin nauk humanistycznych. Wypowiedzi dotyczą tych aspektów, które należą do poszczególnych specjalizacji: socjologii, antropologii, historii czy ekonomii.

Pojęcie urbanizacji kojarzone jest zwykle z innym – industrializacją. Wzajemny stosunek zja-

wisk związanych z tymi pojęciami wynika z ich często równoległego występowania. Industrializacja określona bywa zazwyczaj jako przyczyna urbanizacji. W rzeczywistości zjawiska te nie zawsze występują w tak ścisłym związku. W swoim najogólniejszym znaczeniu urbanizacja polega na przechodzeniu mas ludności z bytowania w środowisku wiejskim do bytowania w środowisku miejskim. Jednak już tu napotykamy pierwsze trudności – jak ściśle rozgraniczyć pojęcie wsi i miasta? Trudności w zdefiniowaniu tych pojęć wynikają z wielkiej różnorodności form osiedli i nieprzejrzystości w układzie sieci osadniczych, z których często trudno wyodrębnić osobne jednostki. Między wsią i miastem, które stanowią biegunowe punkty odniesienia dla rozważań teoretycznych, rysuje się szereg pośrednich form osadnictwa. Można je nawet przedstawić w postaci *continuum* wiejsko-miejskiego.

Rozwój dużych aglomeracji miejskich przebiega dwutorowo:

- po pierwsze, wynik ekspansji miasta widoczny jest w formie rozbudowy urządzeń miejskich w coraz dalszej odległości od ośrodka,
- po drugie, polega na samorzutnym przeobrażaniu się osad podmiejskich i realizuje zwykle jako suma indywidualnych dążeń do osadzenia się w pobliżu miasta. Wówczas odzwierciedla się przede wszystkim w sferze zjawisk ludnościowych i społecznych.

Aby dobrze rozpoznać daną aglomerację należy brać pod uwagę nie tylko ciągłość miejskiej zabudowy i infrastruktury, ale też takie czynniki życia mieszkańców danego miasta i jego okolic jak zasięg dojazdów do pracy w mieście, czy zasięg miejskiego zainwestowania. Biorąc te czynniki pod uwagę zauważymy, że rozwój współczesnych, indywidualnych środków transportu i inwestycje w sieć dróg znacznie poszerzają sferę bezpośredniego ciążenia do miasta⁴⁴. Do pracy do Warszawy jeździ się obecnie z coraz dalej położonych miejscowości, często nawet nie sąsiadujących bezpośrednio ze stolicą, np. z Ożarowa.

⁴⁴ J. Sulimski, *Procesy urbanizacji w strefie podmiejskiej Krakowa*, Ossolineum PAN, 1967 r., str. 11.

Dla ekonomistów i socjologów problemy urbanizacyjne wiążą się ze zmieniającym się sposobem życia. Wzrostowi złożoności układów przestrzennych odpowiada w sferze zjawisk socjologicznych wzrost złożoności stosunków społecznych. Rozrastające się miasto zmienia pejzaż społeczny. Może to być napływ ludności miejskiej z innych części kraju lub zmiana w sposobie życia ludności rolniczej sąsiadującej z danym miastem: „Powstające na obrzeżu miasta budownictwo mieszkaniowe, nierolnicze, w postaci małych domków, zmiana terenów rolnych na działki budowlane i dążenie do wprowadzenia na tereny podmiejskie urządzeń miejskich stanowią zewnętrzne objawy zmian w sposobach życia mieszkańców osad podmiejskich. Zmiany w sposobie życia (...) niejednokrotnie wyprzedzają postęp urbanizacji widoczny w zagospodarowaniu przestrzeni (...)”⁴⁵. Zmiany te dostosowują ludność rolniczą do następujących cech społeczności miejskiej:

- znacznego zróżnicowania zawodowego, a w dalszej kolejności do jej uwarstwienia społecznego,
- ruchliwości przestrzennej i społecznej, przyczyniającej się do zmienności pozycji społeczno-zawodowych,
- przewagi relacji wtórnych w stosunkach społecznych przy zaniku pewnych form więzi tzw. pierwotnych.

Pojęcie więzi pierwotnych dotyczy relacji rodzinnych, sąsiedzkich, towarzyskich i zawodowych. Towarzyszy temu powierzchowność styczności wtórnych, a często nawet ich anonimowość. Pojawia się jednak większa tolerancja wobec różnic w stylach życia i większa wolność osobista, co z kolei związane jest ze słabszą kontrolą społeczną. Jerzy Sulimski w badaniach nad ludnością terenów podmiejskich dostrzega właśnie ten aspekt ich życia.

Mieszkańcy wsi poprzestają na ogół na stosunkach rodzinnych i sąsiedzkich. Wieś to społeczność mała, zwarta i zamknięta. Stosunki międzysąsiedzkie opierają się na podstawie rzeczowej np. na podstawie wzajemnych usług gospodarczych, zwanych pomocą sąsiedzką. Pomoc ta traktowana jest przez

rolników jako jedno z silniejszych narzędzi ekonomicznych. Bliskość i jednolitość rolniczej pracy pozwala na tego rodzaju formę działań ekonomicznych. Wraz z pojawieniem się innych form zatrudnienia – możliwością pracy w mieście – rozluźnia się owa więź ekonomiczna, a za nią stosunki sąsiedzkie. „Dzisiaj więź sąsiedzka nie jest taka jak dawniej” – mówi jeden z respondentów w badaniach Sulimskiego – „Sąsiad z sąsiadem może żyć dobrze lub źle, ale to nie jest bliskie współzycie. Wiele domów jest otoczonych siatką i każdy pilnuje swojego, każdy w jakiś sposób odizolowuje się od drugiego”⁴⁶. Od pewnego, krytycznego momentu w procesie napływu nowych osadników, mieszkańcy danego terenu przestają się już orientować, kto z sąsiadów należy do rodzin zasiedziały już od pokoleń, a kto jest „nowy”. Ludność napływowa odbiera ludność zastaną bardzo powierzchownie, co według Sulimskiego świadczy o dezintegracji tego środowiska.

Urbanizacja osiedli podmiejskich zaznacza się więc w sposób destruktywny w odniesieniu do więzi sąsiedzkich, a wraz z tym społeczności te tracą pewne cechy typowe dla społeczności lokalnych. Jednak w ich miejsce pojawiają się inne więzi, dlatego nie możemy mówić o jedynie negatywnym aspekcie tych zmian, ale raczej o przejściowym charakterze tych zbiorowisk: „społeczności te znajdują się w trakcie przemian, których ogólny kierunek przebiega od zamkniętych społeczności lokalnych do otwartych zbiorowości terytorialnych”⁴⁷.

Sulimski dostrzega bowiem, pojawienie się w miejsce więzi sąsiedzkich relacji towarzyskich, nie opartych już na wspólnym czynniku ekonomicznym, ale na wyborze wynikającym z indywidualnych upodobań. Niestety, często więzi towarzyskie łączą mieszkańców dzielnic podmiejskich jedynie z miejscem ich pracy, które przecież leży poza terytorium ich zamieszkania, co prowadzi do dalszej dezintegracji społeczności lokalnej: „Dojeżdżający do pracy po przyjeździe do domu zamykają się w nim od reszty świata. Żyją tylko swoimi zakładami pracy” – mówi jeden z respondentów Sulimskiego.

⁴⁵ Tamże, str. 9.

⁴⁶ Tamże, str. 110.

⁴⁷ Tamże, str. 113.

Źródeł dezintegracji dopatruje się też Sulimski w rozwarstwieniu majątkowym ludności napływowej na tereny podmiejskie. W grupie przybyszów autor wyróżnia warstwę niższą, biedniejszą, zamieszkująca na ogół w mieszkaniach wynajętych, ludzi bez żadnego na miejscu oparcia, tych, którzy przyjechali do miasta „w poszukiwaniu szczęścia” – czyli w obecnych warunkach pracy lub młodzież, która przybywa do licznych w dużych aglomeracjach szkół. Na przeciwnym końcu znajdują się bogaci, którzy kupują lub budują domy, lecz więzi towarzyskie łączą ich nadal z miastem i również izolują się od miejscowej ludności, gdyż nie mają żadnej potrzeby, aby te więzi nawiązać. Choć autor stara się swym wnioskiem nadać ton obiektywizmu, z jego pracy wyciera jednak osobisty stosunek do postrzeganych problemów, zwłaszcza do braku integracji w społecznościach żyjących na obrzeżach wielkich aglomeracji. Świadczy o tym zdanie, które i ja podzielam: „Integracja całej zbiorowości jest o tyle pełniejsza, o ile żywsze są pozostałości dawnych więzi lokalnych”.⁴⁸

Potrzeba obiektywnego przyjrzenia się procesom urbanizacyjnym dotyczy wielu dziedzin współczesnej nauki. Dalecy jesteśmy już od jednostronnie negatywnego cechowania tego zjawiska, które było charakterystyczne dla wczesnych faz jego rozpoznania. Ta postawa najpełniej wyrażona w Karcie Ateńskiej, sformułowanej w 1933 r. w wyniku kongresu SIAM określała inkorporacje terenów podmiejskich w organizmy wielkich miast jako „największe zło naszego wieku”, „błąd urbanistyczny” czy „rozwiązanie bez rozsądku”. Jednak współczesne poglądy starają się podkreślać może nie tyle pozytywne strony tych procesów, co właśnie ich nieuchronność, szukając jednocześnie rozsądnych strategii niwelowania tych negatywnych aspektów.

Krytycy jednoznacznie negatywnego podejścia do tego zagadnienia argumentują w następujący sposób: „warto wyjść od przedstawienia miejsca urbanizacji na tle przyjętych założeń teoretycznych, dotyczących zmiany społecznej. Zdaniem Charle-

sa Tilly'ego socjologowie zajmujący się zagadnieniami dynamiki społecznej, a zwłaszcza genezą społeczeństw nowoczesnych, najczęściej sięgają do dwóch tradycji myśli socjologicznej: teorii dyferencjacji i anomii Emila Durkheima⁴⁹ oraz teorii modernizacji. Krytyczny stosunek autora do tych koncepcji odnosi się zarówno do ich ideologicznego zaplecza, jak do kilku podstawowych przesłanek uznawanych za błędne”⁵⁰.

Błąd teorii Durheima leży według Tilly'ego w negatywnym wartościowaniu kategorii zmiany. Czynniki dynamizujące struktury, odpowiadające za zjawiska patologiczne i konflikty społeczne są przeciwstawione siłom integracyjnym, stabilizującym i tradycyjnym. W świetle tego zakłócenie porządku społecznego niekoniecznie musi wiązać się bezpośrednio ze zmianą. Dalej udowadnia autor, że to właśnie urbanizacja na przełomie XIX i XX w. w Niemczech, Włoszech i Francji w krótkim czasie obniżyła poziom konfliktu w tych państwach, ponieważ uwalniała ludność od nieadekwatnych już więzi społecznych starego typu. Powstawanie więzi nowego typu zmienia systemy wartości dotąd wyznawane. Urbanizacja jest zatem przez Tilly'ego przedstawiana jako zjawisko powszechne, stopniowo ogarniające wszystkie grupy społeczeństwa. Autor ostrzega jednak przed tzw. nadurbanizacją, to jest procesem, gdy tempo rozwoju sieci miejskiej i migracji do miast jest większe od tempa uprzemysłowienia. Tłumacząc tę myśl na prosty język – według Tilly'ego niebezpieczeństwo polega na niedostatecznej ilości miejsc pracy w miastach dla stale napływającej masy ludności. Wówczas nie trudno o przekształcenie miasta w ośrodek przestępczości raczej niż postępu.

Inni autorzy również nie negujący procesu urbanizacji jako takiego dużą wagę przykładają jednak do wartości związanych z zachowaniem lub tworzeniem cech społeczności lokalnej w procesie rozrastania się miasta. Waga społeczności lokalnych leży w tym, że są one składnikami struktury i dynamiki społecznej pośredniczącymi między pozio-

⁴⁸ Tamże, str. 114.

⁴⁹ E. Durheim, *O podziale pracy społecznej*, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa, 1999 r.

⁵⁰ A. Kolasa, *Procesy urbanizacji w ujęciu socjologii historycznej Charlesa Tilly'ego (w:) „Stare i nowe struktury w Polsce” t.1 Miasto*, Wyd. Uniwersytetu M. Curie-Skłodowskiej, Lublin, 1994 r., str. 97.

mem mikro- i makrospołecznym, dlatego mogą być składnikami balansującymi równowagę społeczną.

Społeczność lokalną charakteryzuje wspólna baza terytorialna, rozdzielenie w przestrzeni ludzi, instytucji i czynności, bliskość bytowania, wspólność życia oparta na zgodności spraw i priorytetów w jakimś zakresie. Badacze zgodnie uważają, że więzi lokalne są najlepszym czynnikiem przeciwdziałającym dezintegracji, a zatem również patologii społecznej w danym obszarze. Jednocześnie społeczności lokalne postrzegane są jako czynnik odpowiedzialny za rozwój danego obszaru. „Rozwój społeczności lokalnych oznacza (...) przede wszystkim pewną aktywną sytuację grupową. Jest równoznaczny z grupą ludzi znajdujących się w warunkach lokalnych i inicjujących proces społecznego zaplanowanego działania w celu zmiany poszczególnych cech ich szeroko rozumianego środowiska: chodzi o takie cechy jak kondycja ekonomiczna, mechanizmy lokalnej polityki, życie społeczne i kulturowe, stan środowiska naturalnego”⁵¹. Warto też zwrócić uwagę, że w warunkach miejskich czy w obszarze „ciążenia do miasta” – jak to zostało wcześniej określone, oddolność społeczności lokalnych ma większe możliwości realizacji swych priorytetów, gdyż „w porównaniu ze społecznościami wiejskimi, miasta to zwykle zdecydowanie większe skupiska środków (...)”⁵², które mogą być przeznaczone na realizację tych lokalnych celów. W tym ujęciu promowanie społeczności lokalnych wydaje się dobrą inwestycją dla władz miasta i jedną z lepszych dróg walki z negatywnymi aspektami nadmiernej urbanizacji.

Jednak kształtowanie czy samokształtowanie się społeczności lokalnych w mieście czy na jego obrzeżach nie zawsze jest procesem prostym. Jak dostrzegają inni autorzy, choć miasta są „atrakcyjnym celem migracji, gdyż pociągają zróżnicowanym rynkiem pracy i przestrzenną koncentracją dóbr techniki, kultury i nauki, to jednak ze względów ekonomicznych,

migranci rzadko mają możliwość szybkiego pozyskania mieszkania. Dlatego od decyzji o osiedleniu się do pełnej integracji mija niekiedy wiele lat. Są to lata naznaczone tymczasowością i częstymi przeprowadzkami, a przede wszystkim brakiem własnego miejsca w przestrzeni społecznej. To w znacznym stopniu utrudnia adaptację w nowym środowisku”⁵³. Poczucie „bycia nie u siebie”: w pokojach sublokatorskich czy mieszkaniach wielorodzinnych powoduje wyobcowanie. Przestrzeń geograficzna wiąże się bowiem, ściśle z przestrzenią społeczną, a razem stanowią przestrzeń ekologiczną, która dopiero stanowi o poczuciu zadomowienia. „Zbiorowość, żyjąca w danej przestrzeni, użytkuje ją i przekształca, wiążąc z nią system wyobrażeń, wartości i reguł zachowania. Ten zawłaszczony obszar stanowi przestrzeń społeczną, z którą najpełniej identyfikuje się zamieszkująca tu społeczność”⁵⁴. Jak z tego wynika, w warunkach tymczasowości zbiorowość nie może przekształcić się w społeczność lokalną, a co za tym idzie, dany obszar przypadkowych i stale zmieniających się mieszkańców łatwo może stać się obszarem patologii społecznej. Dobrze znamy te zjawiska z tzw. „osiedli-noclegowni” naszych wielkich miast.

Jak dalej zauważa autor, poczucie obcości związane z brakiem własnego mieszkania może zostać złagodzone satysfakcjonującą pracą. Miejsce pracy jest bowiem przestrzenią, z którą migrant może się identyfikować: „Przestrzeń pracy jest człowiekowi szczególnie bliska. Daje poczucie bezpieczeństwa i przynależności grupowej”⁵⁵. Jak jednak mają się te konkluzje do faktycznej jakości (zarówno w sensie ergonomicznym, jak i społecznym) pracy dostępnej migrantom? Wystarczy przywołać w tym miejscu reportaż o pracy, choćby w supermarketach!

Kwestią bezpośrednio związaną z napływem ludności do miast jest zagadnienie nowobudowanych osiedli mieszkaniowych. Sprawę tę można rozpatrywać dwojako. Po pierwsze, z problemami ekologicznej adaptacji migrantów łączy się problem jakości, a w

⁵¹ K. Frysztański, *Dynamika społeczności lokalnych wobec problemów społecznych*, 1994 r., str. 107.

⁵² Tamże, str. 108

⁵³ D. Niczyporuk, *Nowi mieszkańcy społecznej przestrzeni miast*, 1994 r., str. 200.

⁵⁴ Tamże, str. 199.

⁵⁵ Tamże, str. 200.

zasadzie braku jakości tych osiedli. Nie mam w tym miejscu na myśli jakości budownictwa, lecz ich jakość semantyczną. I znów należy zwrócić uwagę na procesy tymczasowości oraz heterogeniczność tych zbiorowisk, a ponadto na ich niezróżnicowanie i (mimo wszystko) słabości infrastruktury, które powodują ich ubóstwo semantyczne. I znów, przekładając to stwierdzenie na język potoczny, oznacza to, że takie „osiedla-noclegownie” nie wiążą ze sobą swych przypadkowych mieszkańców emocjonalnie, nic dla nich nie znaczą. Stan taki nie sprzyja procesom integracyjnym.

Drugim zagadnieniem związanym z rozbudową nowych osiedli jest problem szczególnie wyrazisty w krajach wysoko rozwiniętych i sądzić należy, że nieuchronny i dla naszego kraju. Mam na myśli degradację przestrzeni starych dzielnic mieszkaniowych. Proces ten zachodzić może w dwojaki sposób. Po pierwsze, tak, jak ma to już miejsce w Łodzi i na Górnym Śląsku, którego dotyczą badania Kazimierzy Wódcz. Badania te dowodzą, że prywatni inwestorzy i właściciele gruntownie remontują stare kamienice po uprzednim wysiedleniu z nich ubogich mieszkańców, a następnie przeznaczają te budynki na reprezentacyjne sklepy, banki i biurowce. Po drugie, w centrum pozostać mogą dzielnice mniej atrakcyjne, o bardzo zniszczonej substancji mieszkaniowej, zamieszkałej przez ludność słabą ekonomicznie lub ludzi starych⁵⁶. Grozi nam wówczas apokaliptyczna wizja rodem z amerykańskich filmów science-fiction: opustoszałych miast, przez które przewalają się tylko od czasu do czasu walczące ze sobą gangi. Nie jest jednak wizją z przyszłości, lecz całkowicie aktualną pustoszenie centrów miast amerykańskich czy australijskich w dni wolne od pracy. Autorka niniejszego artykułu miała okazję zwiedzać takie niedzielne miasta biurowców na obu tych kontynentach.

Szczegółowe opisanie w ramach kilkunastu artykułów wszystkich aspektów zamieszkiwania w wielkich aglomeracjach jest zadaniem nie do zrealizowania. Wiele zagadnień, na przykład psychologicznych czy etnologicznych⁵⁷, pozostanie nawet nie tknię-

te. Jednak na zakończenie chciałabym przytoczyć zdanie wybitnego ekonomisty Daniela Cohena, zdecydowanego przeciwnika niekontrolowanej urbanizacji świata. Zauważa on, że proces ten zdecydowanie i z premedytacją odbija się niekorzystnie na kondycji ludności rolniczej. Dzieje się tak, według autora, gdyż elity polityczne, ukierunkowujące rozwój swych krajów, wywodzą się z miast i tu tylko widzą korzenie dobrobytu, zgodnie ze starą kapitalistyczną dewizą sformułowaną między innymi przez Williama Petty: „Zarabia się o wiele więcej w wyniku działalności przemysłowej niż rolniczej”⁵⁸. Jednak historyczna analiza rozwoju przemysłowego wskazuje, że następował on tam, gdzie istniało silne rolnictwo, gdzie istniały zarówno nadwyżki produktów rolnych, jak i siły roboczej, która mogła zajmować się innego typu działalnością ekonomiczną. Zatem konkluzja autora jest następująca: „Utrzymując ceny produktów rolnych na sztucznie niskim poziomie, władze miejskie rujną najślabszych rolników, zmuszając ich do exodusu z rolnictwa i stłoczenia się w miastach, których często jedynym bogactwem jest możliwość liczenia na subwencjonowane ceny produktów rolnych. Gdy się wie, że więcej niż połowę spożycia miejskiego stanowią artykuły żywnościowe, to oczywista staje się zarówno nieodwracalność tego procesu, jak i jego niedorzeczność. Miasta zapełniają się włóczęgami, opuszczonymi, stojącymi się trymerami polityki, której byli pierwszymi ofiarami. Prawie niemożliwe staje się rozerwanie tego łańcucha powiązań: bunt w miastach są natychmiast sankcjonowane przez rządy, które się przy ich okazji sprawdzają. Bieda wsi, gdzie żyje (...) większość ludności [świata - dop. J. L-O.] staje się zjawiskiem nieodwracalnym”.

Jeżeli nawet sytuacja w Polsce nie przedstawia się tak dramatycznie, to czy jednak niepokoje dręczące aktualnie polskie społeczeństwo nie jawią się nam jako sygnał zbliżonego do opisanego przez Cohena scenariusza? Dlatego też powtórzę za tym autorem, że nieograniczona urbanizacja, „miejska polityka”, tylko z pozoru wydaje się przyspieszać rozwój społeczny, czyli postęp.

⁵⁶ K. Wódcz, *Underclass w starych dzielnicach przemysłowych Miast Górnego Śląska*, 1994 r.

⁵⁷ Najznamiensze opracowania z tego zakresu to, moim zdaniem, takie pozycje jak: opracowanie Anny Zeidler-Janiszewskiej *Pisanie miasta, czytanie miasta*, a w niej artykuł Włodzimierza Filipka: *Miasto postindustrialne. Przykład Westergasfabriek w Amsterdamie* czy artykuł Wojciecha Burszty: *Miasto i wieś - opozycja mitycznych nostalgii* oraz pisarstwo Waltera Benjamina czy Davida Lasha.

⁵⁸ W. Petty, *Political Arithmetic*, 1678 r.

1.9. Jak powstrzymać proces nieracjonalnego rozpełzania się miast?

Porady dla polskich organizacji ekologicznych

Rafał Górski

Obywatelski Ruch Ekologiczny

Motto:

„Wydaje się, że jest tylko jedna przyczyna skryta za wszelkimi formami społecznej nędzy: rozmiar... Gdziekolwiek coś jest niedobre, jest za duże.”
Leopold Kohr „*The Breakdown of Nations*”⁵⁹

Organizacje ekologiczne mogą odegrać kluczową rolę w batalii o kształt polskich miast, która toczy się obecnie na skalę całego kraju i od jej wyniku będzie zależała jakość życia miejskiego za 10, 20 i 50 lat. Sama ekologia jednak nie wystarczy, aby ostateczny wynik walki był korzystny dla zwykłych obywateli. Myślę, że jest to oczywiste dla każdego, kto choć trochę zna obecną słabość i nieefektywność polskich organizacji ekologicznych. Potrzebny jest szerszy front obywatelski. Potrzebni są sojusznicy. Fundamentalnym problemem i zadaniem organizacji społecznych jest to, aby opinia publiczna była w o wiele większym stopniu zaangażowana w zrozumienie zagadnień związanych z rozprzestrzenianiem się miast, a potem zorganizowała się tak, by jej udział i wpływ na podejmowanie decyzji były o wiele większe. Nie wierzę w to, że urzędnicy, radni, politycy i media zaczną się liczyć z faktami, o których mowa w tym raporcie, dopóki większa ilość obywateli nie zaangażuje się w te zagadnienia. Jest dziś niezaprzeczalnym faktem, że wielu ludzi na wpływowych stanowiskach w rządzie, Sejmie, w urzędach wojewódzkich i miejskich, w redakcjach wysokonakładowych dzienników i tygodników nie chce się zgodzić z tym, że rozwój nie zawsze jest dobry dla zwykłych obywateli i że

czasem lepiej powiedzieć „nie” dla pewnego rodzaju rozwoju (np. dla budowy autostrad, hipermarketów czy parkingów wielopoziomowych w centrach miast) i kreować rozwój przyjazny i pasujący do miasta. Wielu decydentów i dziennikarzy myśli, że taki rozwój, jaki ma miejsce obecnie, a który jest najczęściej źródłem rozpełzania się miast, nie będzie szkodliwy na dłuższą metę. O tym, że jest to myślenie błędne świadczy kilkadziesiąt lat doświadczeń miast w Stanach Zjednoczonych z takim destrukcyjnym modelem rozwoju. Jeżeli teraz szybko w Polsce tego nie zrozumiemy to niedługo znajdziemy się na bardzo złej i trudnej do zmienienia pozycji. Zrozumieć to muszą przede wszystkim zwykli obywatele. Ale samo zrozumienie to za mało. Muszą oni zacząć działać. Nie mogą oglądać się na przedstawicieli mediów i polityków partii, których przedstawiciele zasiadają dziś w Sejmie czy radach miejskich. Dlaczego? Moim zdaniem powody są dwa: „Po pierwsze – głupota, po drugie – chciwość” jak głosi hasło na jednym z transparentów, który używamy w prowadzonej kampanii na rzecz ekologicznej polityki przestrzennej i transportowej. Po pierwsze głupota – bo tylko głupotą można określić fakt, nie wyciągania wniosków z błędów jakie w przeszłości popełniły miasta w Stanach Zjednoczonych. A takich wniosków nie wyciąga niestety większość decydentów i dziennikarzy. Po drugie, chciwość – bo tylko chciwością można określić fakt, że dziennikarze za pośrednictwem reklam np. w gazetach czy telewizji, a politycy za pośrednictwem łapówek i dotacji na kampanie wyborcze są opłacani przez lobby biznesowe (firmy developerskie, koncerny samochodowe i paliwowe, międzynarodowe sieci handlowe), które korzysta dziś w Polsce na pogłębiającym się efekcie *urban sprawl*. Spiskowa teoria dziejów? Raczej fakty i uważna obserwacja rzeczywistości za oknem. Według sondażu przeprowadzonego w 2000 r. przez Ministerstwo Transportu, przeciętna amerykańska rodzina wydaje obecnie więcej na samochód niż na mieszkanie. Wydatki na jego zakup, konserwację, parkowanie oraz paliwo pochłaniają 22% domowego budżetu – średnio 9 tys. dolarów rocznie.

⁵⁹ Motto pochodzi z książki *Male jest piękne a duże dotowane* Stevena Gorelica. Namawiam gorąco do jej przeczytania (książka jest do nabycia po wpłaceniu 15 zł na konto: Pracownia na rzecz Wszystkich Istot, PKO BP o/Bielsko-Biała, 10201390-173889-270-1, konieczne z dopiskiem na odwrocie blankietu wpłaty „darowizna - MJP”). Moim zdaniem jest najlepszą publikacją na rynku polskim, znakomicie pokazującą źródła i przyczyny rozpełzania się miast.

A po za tym, jak mawiał mój dobry znajomy, „nigdy nie byłem wyznawcą teorii głupiego Jasia, w myśl której wszystko na tym świecie dzieje się jawnie i przez przypadek. Uważam ją za równie kretyńską, jak wiarę w to, że nic przez przypadek się nie dzieje.”

W poniższym tekście przedstawiam swoje pomysły na to, gdzie szukać sojuszników w walce o kształt naszych miast. Przedstawiam również sposób argumentacji, który może sprawić, aby potencjalni sprzymierzeńcy faktycznie się nimi stali i żeby jednocześnie aktywnie zaangażowali się w działania mające na celu zatrzymanie, ograniczenie i blokowanie procesu nieracjonalnego rozprzestrzeniania się miast. Wszelkie fakty pogarszania się jakości życia wynikające z rozrastania się miasta mogą ułatwić dotarcie do różnych grup potencjalnych sojuszników, sojuszników bez wsparcia których nie mamy co liczyć na wygraną...

- **Mieszkańcy centrów miast** – to nasi „naturalni” sprzymierzeńcy bo procesowi *urban sprawl* nieuchronnie towarzyszy upadek i degradacja centrum miasta. Najlepszym argumentem za tą tezą jest zjawisko ucieczki ludzi z centrów aglomeracji amerykańskich wraz z postępującymi procesami związanymi z rozłażeniem się miast. Mieszkańców polskich śródmieść nie musimy uwrażliwiać np. na hałas, spaliny, szpetotę budynków, brak terenów zielonych i brak miejsca dla pieszych na chodnikach. Musimy natomiast koniecznie wśród nich odkłamywać propagandę zdemoralizowanych polityków, urzędników i mediów pozostających pod wpływem wielkiego biznesu. Dwa największe mity tej propagandy i fakty z nimi związane, o których musimy informować przedstawiam poniżej:

- **Autostrady** wyprowadzą ruch samochodowy z miasta – co na to populistyczne kłamstwo odpowiadają eksperci: „...Istotnym argumentem za budową autostrady jest chęć przeniesienia ruchu tranzytowego z korytarza, gdzie stanowi ona dużą uciążliwość lokalną (np. zwarta zabudowa mieszkaniowa) lub funkcjo-

nalną (np. tereny centrum) na te tereny, gdzie lokalne oddziaływania są mniej dotkliwe. Jednakże budowa autostrady – poprzez tworzenie lepszych warunków do jazdy samochodem – pobudza ruchliwość jeżdżących samochodów oraz zachęca do zakupu dalszych. W konsekwencji ulice uwolnione z części ruchu, który przeniósł się na autostradę ponownie wypełniają się ruchem wzbudzonym, a skutkiem tego uciążliwości ruchu nie tylko nie maleją, ale nawet rosną”.⁶⁰

- **Wielopoziomowe parkingi** w centrum wpłyną na polepszenie sytuacji transportowej w mieście – na udowodnienie, że jest to mit posłużę się ponownie cytatem, tym razem z „Magazynu Obywatel” 4(04)/2001, w wywiadzie pod tytułem „Rozwój nie zawsze jest dobry” Roberta Gratz niezależna, amerykańska dziennikarka, nagrodzona nagrodą New York Post, od 15 lat zajmująca się zagadnieniami dotyczącymi rozwoju miast (planowanie, budownictwo mieszkaniowe, handel nieruchomościami, transport itp.) mówi: „Żadna nowa droga i żaden nowy parking nigdy nie uczyniły ruchu bardziej płynnym. Każda nowa lub poszerzona droga, każdy nowy parking generują nowy ruch, a nie tylko zmieniają istniejący. To jest fakt znany i potwierdzony wszędzie na świecie. Jeżeli ktoś próbuje wmówić wam coś innego, to nie mówi prawdy. (...) Kiedy zapewnia się dużą liczbę miejsc parkingowych, to wtedy ma się gwarancję, że wzrośnie ruch samochodowy i będą większe korki”.

Jeżeli nie autostrady i parkingi to co? Jest jeden skuteczny sposób na wyprowadzenie ruchu z centrum: strefowanie ruchu. Trzeba namawiać ludzi z centralnych obszarów miast do żądania od władz miejskich zrobienia tego, co zrobiono już ponad 10 lat temu np. w Krakowie, żeby nie szukać przykładu poza granicami Polski...

- **Piesi** – to najliczniejsza grupa naszych sojuszników w mieście. Uważam, że trzeba mocniejszy

⁶⁰ Prof. dr inż. A. Rudnicki (Politechnika Krakowska), mgr inż. S. Sama (Agencja Budowy Autostrad), XLII Konferencja Naukowa Komitetu Inżynierii Lądowej i Wodnej PAN i Komitetu Nauki PZITB, Krynica, 1996 r.

akcent położyć na dowartościowanie pieszych. Potrzeba ta wynika z faktu istnienia w społeczeństwie polskim obiegowej opinii, że właściciel samochodu jest kimś lepszym niż osoba, która takowego nie posiada, a porusza się po mieście pieszo lub przy pomocy transportu publicznego. Konieczne jest również uświadamianie społeczeństwu zalet używania na co dzień własnych nóg. Z pieszymi wiąże się pięć fundamentalnych zależności. Pierwsza – zwarte miasto, nie poddające się procesowi *urban sprawl*, to z definicji miasto dla pieszych. Druga – nowe budownictwo w mieście musi zawsze być w 90% zorientowane na pieszych. Trzecia – transport publiczny czyni miasto przyjazne dla pieszych. Czwarta – ruch samochodowy zawsze koliduje z ruchem pieszym. Piąta – jeżeli poruszanie się piechotą zostaje zaniedbane czy utrudnione, wtedy zawsze pogarsza się jakość życia w mieście. W działaniach mających zjednać nam poparcie pieszych w walce z rozprzestrzenianiem się miasta trzeba uświadamiać pieszym powyższe fundamentalne zależności.

Wszystkim zainteresowanym poszukiwaniem sojuszników wśród pieszych polecam kontakt ze Stowarzyszeniem na rzecz praw pieszych z Krakowa. Stowarzyszenie na rzecz praw pieszych, Jarosław Prasol, adres do korespondencji: ul. Batorego 14, 31-135 Kraków, e-mail: jprasol@fz.most.org.pl

- **Kupcy, rzemieślnicy** – tej grupy społecznej dziś nie trzeba zbyt wiele przekonywać, że hipermarkety oznaczają niszczenie miejsc pracy jej członków. Natomiast, jak wynika z naszych doświadczeń w ramach prowadzonej kampanii antyhipermarketowej niestety przekonywać trzeba i to często bardzo usilnie do samoorganizacji i aktywnej walki z międzynarodowymi korporacjami handlowymi lokującymi na przedmieściach supermarkety. Sklepy wielkopowierzchniowe poza miastem głównie poprzez fakt posiadania olbrzymich parkingów są dziś jednymi z największych źródeł rozprzestrzeniania się miast. Polecam na początku odszukać zrzeszenia organizacji kupieckich, które najczęściej już działają w dużych miastach, a tam gdzie nie działają

polecam zaktywizować kupców do ich założenia. Pomagają one bardzo w oddziaływaniu na lokalne władze. Ciekawą inicjatywą jest inicjatywa właścicieli sklepów przy ul. Piotrkowskiej w Łodzi z czerwca 2002 r., którzy zapowiedzieli zrzeszenie się i aktywną walkę o klienta z supermarketami.

Poniżej przedstawiam kilkanaście argumentów, które mogą być pomocne dla wszystkich walczących z hipermarketami. Uważam, że w warunkach polskich trzeba kłaść nacisk przede wszystkim na aspekt ekonomiczny i problem bezrobocia, uświadamiać Polaków, że tanie zakupy w supermarketach drogo kosztują...

- **Wzrost bezrobocia** – jedno miejsce pracy tworzone w supermarkecie oznacza zniszczenie kilku istniejących etatów w handlu detalicznym. Ci bezrobotni biorą zasiłki, mają płacone ubezpieczenia zdrowotne – płacisz większe podatki. Wzrasta przestępczość i społeczne patologie – więcej płacisz na policję. „Ekonomiści francuscy udowodnili, że na jedno miejsce w handlu stworzone przez hipermarkety uległo likwidacji od 3 do 4 miejsc pracy w istniejącym już handlu. Watykańska Komisja Ekonomiczna w raporcie ze stycznia 1999 r. poświęconym hipermarketom stwierdziła, że uwzględniając wpływ tej formy handlu na upadek lokalnego przemysłu należy przyjąć, że na jedno miejsce pracy stworzone w hipermarkecie ulega likwidacji od 7 do 8 istniejących miejsc pracy”. (Prof. dr hab. Kazimierz Cywiński)
- **Warunki pracy** – rodzinne firmy zostają zastąpione pracą w korporacjach, gdzie nie ma związków zawodowych, nie ma praw pracowniczych, inspekcja pracy jest jak zwykle bezradna. Czy o to walczyliśmy?
- **„Wysysanie” kapitału z lokalnej gospodarki** – działalność wielkich, międzynarodowych sieci handlowych powoduje znaczący odpływ kapitału poza obszar działania lokalnego rynku (na konta ponadnarodowej firmy). Ewentualny zysk tych firm zostaje pomniejszony o podatki, jednak w większości zasilają one budżet centralny lub budżety odległych gmin, w których zarejestrowane są centrale międzynarodowych firm

handlowych. W przeciwieństwie do zysków firm lokalnych, dochody międzynarodowych sieci handlowych są w większości wycofywane z lokalnego obiegu gospodarczego.

- **Ruch samochodowy** – kupując w supermarkecie klienci korzystają z reguły z samochodu, więc na drogach tworzą się korki. Populistyczni politycy proponują budowę nowych dróg jako antidotum, w efekcie uruchamiają niekończącą się spiralę: nowe drogi-nowy ruch-nowe drogi-nowy ruch. Płacisz za to Ty.
- **Czas** – od kiedy na Zachodzie supermarkety zdominowały rynek, czas przeznaczany na zakupy znacznie wzrósł np. w Wielkiej Brytanii z 41 minut dziennie w roku 1960 do 70 minut w latach 90.
- **Spaliny, hałas** – w tym samym okresie liczba kilometrów przejechanych przez samochody w czasie wypraw po zakupy podwoiła się. Natomiast przeciętny towar z supermarketu zanim trafi na półkę wędruje kilka tysięcy kilometrów. Znów płacisz – tym razem na budowę autostrad i dróg szybkiego ruchu – w najbliższych latach średnio 10 mld zł rocznie z budżetu państwa. Za spaliny nie płacisz, ale płacisz za zniszczone zdrowie. Liczba przypadków raka i astmy stale rośnie. Płacisz też składkę na ubezpieczenia zdrowotne i rentowe.
- **Żywność** – tak jak u każdego monopolisty, w supermarkecie jakość jest niska. Dotyczy to przede wszystkim żywności. Supermarket oznacza zawsze wydłużenie łańcucha: gospodarstwo rolne-przetwórcia-klient. Jak wykazały doświadczenia angielskie, przeciętny towar w supermarkecie wędruje 3 tys. kilometrów zanim trafi na półkę. Tak długi czas transportowania i magazynowania żywności wymusza stosowanie ogromnych ilości konserwantów. Te z kolei sprawiają, że coraz więcej wydajemy na leczenie spowodowanych nimi chorób – znowu płacisz za służbę zdrowia.
- **Opakowania** – towary w supermarkecie wymagają znacznie większej ilości opakowań, więc znowu płacisz za lokalne wysypisko śmieci, a jeżeli budowana jest spalarnia – wtedy znowu płacisz zdrowiem.
- **Budżet domowy** – towary są tańsze, ale

manipulacje psychologiczne i nachalna propaganda jakiej jesteś poddany sprawia, że kupujesz więcej niż potrzebujesz, kupujesz większą lodówkę – robisz sobie w domu magazyn, znowu płacisz.

- **Mieszkanie** – w rezultacie wzrostu ruchu samochodowego i zamykania małych sklepów pustoszeją chodniki, robi się coraz niebezpieczniej, w bezpośrednim sąsiedztwie centrum miasta zostają tylko najbiedniejsi. Twoje mieszkanie traci na wartości, jeżeli wyniesiesz się na przedmieście musisz kupić samochód i będziesz nim musiał dużo jeździć. Znowu płacisz i to dużo. Przeciętny Amerykanin wydaje na transport około 9 tys. dolarów rocznie. Jeśli go na to nie stać, to ma kłopoty ze zrobieniem zakupów, z posłaniem dziecka do szkoły, z dojazdem do pracy.
- **Produkcja** – supermarkety są tanie, ale są monopolistami i dlatego coraz mniej płacą producentom.
- **Podatki** – hipermarkety notorycznie unikają płacenia podatków. Oprócz absurdalnych zwolnień, którymi obdarowywane są w Polsce duże sieci handlowe (m.in. zwolnienia z VAT-u, podatków gruntowych etc.) należy wspomnieć jeden element: osławione ceny transferowe. Proceder ten polega na wykorzystywaniu różnic w podatku dochodowym w poszczególnych krajach. Ponieważ stawki podatku dochodowego od osób prawnych w Polsce są relatywnie wysokie, hipermarkety zawyżają wartość towarów przywożonych do naszego kraju. Poza tym, koszty powiększane są przez usługi dokonywane przez podmioty zagraniczne (np. doradcy, eksperci i konsultanci francuscy). W Polsce generowane są wyłącznie koszty, podatek płaci się od dochodu, a ponieważ prawie żadna sieć handlowa w Polsce oficjalnie nie osiąga dochodu, to do kasy państwa nie wpływa ani złotówka! Działalność państwa jest finansowana przez kupców handlujących na bazarze, którym nikt nigdy żadnej ulgi nie dał. W zamian za płacenie podatków kupcy są usuwani z najlepszych punktów miast, a w miejscu targowisk stawiane są kolejne biurowce.

Targowiska a hipermarkety w liczbach

	targowiska	hipermarkety
liczba:	2400	240
udział w rynku:	6%	20%
zatrudnienie:	450 tys. osób	70 tys. osób
suma płaconych opłat targowych / handlowych:	267 mln zł	0 zł
suma płaconego podatku dochodowego	214 mln zł	0 zł

Za: „Newsweek Polska” nr 11/2002, 2002-03-17.

- **Życie polityczne** – supermarkety to przejaw globalizacji, czyli przejmowania władzy i wielkich zysków przez nieliczne, anonimowe osoby. Za uzyskanie pozwoleń na budowę płać gigantyczne łapówki. To dla nich Sejm uchwała korzystne przepisy podatkowe. Skorumpowani politycy są jak gangrena, ty już ich nie wybierasz, oni też nie rządzą, nie wiesz nawet kto nimi rządzi – miotasz się i dziwisz dlaczego w Polsce przestępcy zasiadają w Sejmie, a skorumpowani samorządowcy w radach miast. Czy jesteś tylko konsumentem, czy może też obywatelem? Czy naprawdę oszczędzasz robiąc zakupy w hipermarkecie, czy raczej tak naprawdę tracisz coraz więcej robiąc w nim zakupy – pieniądze, pracę, czyste środowisko, wpływ na lokalne władze.
Polecam również stronę www.hipermarket.most.org.pl

- **Członkowie organizacji chroniących zabytki** – odbudowa i ponowne wykorzystanie obiektów historycznych w miastach może być twórczym impulsem rewitalizacji społeczności lokalnej, odzwierciedlając jej charakter, zamiast zastępować go czymś innym. Rewitalizacja ta może być skuteczną przeszkodą na drodze rozlewania się miast. Ochronę zabytków warto przestać traktować wyłącznie jako kwestie zachowania tego, czy innego obiektu, ich otoczenia albo nawet tożsamości miasta, ale powinniśmy ją wykorzystywać jako środek do odradzania się miasta, do powrotu życia do jego centrum. Postępujący proces rozłączenia się miasta uwidacznia się zanikiem budowli historycznych w śródmieściu. Zabytkowe budynki (o różnej jednostkowej wartości, ale tworzące harmonijny układ miejski) wyburza się wskutek braku remontów albo w celu postawienia w ich miejscu szklanego wieżowca lub poszerze-

nia drogi. Na te zależności i procesy warto zwracać uwagę organizacjom społecznym, których celem jest ochrona zabytków – w ten sposób zyskując w nich sojusznika.

Jedną z organizacji, która powstała by chronić polskie dziedzictwo kulturowe w szerokim sensie tego pojęcia i sprawować społeczną opiekę nad dobrami kultury jest Towarzystwo Opieki nad Zabytkami (więcej informacji: <http://www.zabytki-tonz.pl>). Ma ono strukturę regionalną i posiada 25 oddziałów. Jego członkowie są naszymi potencjalnymi sojusznikami w walce o plany zagospodarowania przestrzennego minimalizujące procesy rozprzestrzeniania się miast. Warto również zorientować się czy przy Wojewódzkim Konserwatorze Zabytków nie istnieje instytucja będąca jego zapleczem badawczym, a mogąca nam pomóc w niwelowaniu efektu rozpełzania się miasta. Przy łódzkim konserwatorze istnieje na przykład Regionalny Ośrodek Studiów i Ochrony Środowiska Kulturowego (więcej informacji: <http://www.rosiosk.lodz.pl/home.html>). Zatrudnia on fachowy zespół pracowników: historyków sztuki i architektury, architektów i planistów przestrzennych. Jest w stanie pomóc tym, którzy szukają sposobów wykorzystania walorów tkwiących w zabytkowej zabudowie i nieskażonym krajobrazie.

- **Rolnicy** – kolejna grupa społeczna będąca naszymi „naturalnymi” sojusznikami. Najlepszym sposobem ich pozyskania jest rozwijanie w miastach kampanii i programów edukacyjnych na rzecz lokalnych targów rolnych. Lokalizacja targowisk w centrach i na osiedlach wielu miast może w znacznym stopniu pobudzić konstruktywną lokalną działalność gospodarczą i rewitalizację społeczności lokalnej, a tym samym przyczynić się do zahamowania procesu *urban sprawl*. Targi takie są również najlepszym mechanizmem zachęcają-

cym do rolnictwa ekologicznego i zachowania małych gospodarstw. Targi dają rolnikom możliwość bezpośredniej sprzedaży konsumentom i wyeliminowanie narzutów pośredników, co podniosłoby dochody rolników. Poza owocami i warzywami, na targu można sprzedawać inne lokalne produkty, np. wino czy wyroby rzemiosła. W Stanach Zjednoczonych rozpoczął się od kilku lat proces otwierania w wielkich miastach lokalnych targów, na które farmerzy (coraz częściej ekologiczni) przywożą swoje towary i sprzedają bezpośrednio z samochodów. Takie obrazki można zobaczyć nie tylko w ekologicznym San Francisco, ale i w centrum Waszyngtonu, w Berkeley, Oakland, San Jose. Nikogo to nie zawstydzą, przeciwnie – prezentowane jest z dumą jako dowód na odradzanie się amerykańskich miast. Muszę przyznać, że i w Polsce zauważyłem pierwsze jaskółki np. w centrum Łodzi w maju 2002 r. kosztem ograniczenia miejsca dla parkingu i postoiu taksówek otwarto targowisko. Miłe, aczkolwiek nie może uspić naszej czujności, bo w wielu miastach tereny zajęte obecnie pod duże targowiska rolne chcą przejść przy pomocy władz miejskich firmy developerskie z zamiarem przeznaczenia ich pod kolejne hipermarkety...

Wszystkim tym, którzy chcą dotrzeć do tej grupy społecznej, a nie chcą wyważać już otwartych drzwi, polecam skorzystać z doświadczeń Międzynarodowej Koalicji Dla Ochrony Polskiej Wsi, Jadwiga Łopata, 34-146 Stryszów 156, tel./fax (33) 8797114, e-mail: eceat@sfo.pl, jadwiga@eceat-pl.most.org.pl

- **Właściciele pubów, kawiarni, kwiaciarni itp.**
– trzeba ich uwrażliwiać na fakt, że zjawisko zamiany wielkich obszarów rolnych lub dzikich w niekończące się przedmieścia pozbawione sklepów, lokalów gastronomicznych, normalnych ulic i – co bardzo ważne – jakiegokolwiek przestrzeni publicznej, gdzie można dyskutować, razem uczestniczyć w życiu kulturalnym i politycznym, to dziś zagrożenie dla ich dochodów. Naszym zadaniem powinno być przekonywanie, że w ich interesie jest to, aby tkanka miejska z mieszaną, nie dzieloną sztucznie na strefy,

zabudową była żywa. Trzeba im unaoczniać, że odradzanie się miast, powrót życia do centrum, gdzie ludzie chodzą piechotą, rozmawiają, jedzą, bawią się, dyskutują o polityce i o tym, co napisano w ostatnim numerze lokalnej gazety to dla ich kawiarni i pubów same plusy. Trzeba zachęcać do otwierania w sezonie wiosennym i letnim kawiarnianych ogródków kosztem części ulic, jak to ma miejsce na przykład na ulicy Piotrkowskiej w Łodzi.

- **Użytkownicy transportu publicznego i pracownicy MPK** – kolejna grupa obywateli będąca potencjalnie naszymi sojusznikami. W przekonywaniu jej do naszych racji warto używać argumentacji mówiącej, że pierwsze i najważniejsze zadanie w polityce transportowej i przestrzennej miast polskich powinno być ulepszanie i unowocześnianie istniejącego transportu publicznego. Musimy zwracać członkom tej grupy uwagę na fakt, że wzrost ruchu samochodowego zawsze ma negatywny wpływ na pracę transportu publicznego. A właśnie przede wszystkim transport publiczny czyni miasto miejscem, które dobrze funkcjonuje i jest przyjazne dla jego mieszkańców. Podobnie jak z pieszymi w Polsce konieczna jest ogromna praca edukacyjna mająca na celu eliminację ze świadomości użytkowników transportu publicznego stereotypu, że obywatel nie posiadający samochodu i korzystający z komunikacji publicznej jest kimś gorszym niż obywatel poruszający się po mieście swoim autem. Warto w tym miejscu mówić, że szacunek dla płuc, wzroku, słuchu, skóry i uczuć innych ludzi, który okazujemy np. poprzez rezygnację z używania samochodu, to objaw zwykłej delikatności w morzu zalewającego nas chamstwa i barbarzyństwa.

Polecam wszystkim zainteresowanym serwis dla zrównoważonego i proekologicznego transportu – <http://www.transport.most.org.pl> – w którym można znaleźć masę interesujących argumentów za transportem publicznym.

- **Użytkownicy kolei i pracownicy PKP** – w przypadku tej grupy trzeba szczególny nacisk

położyć na promocje systemu szybkiej kolei miejskiej z wykorzystaniem pojazdów dwusystemowych w miastach i aglomeracjach polskich. Więcej informacji na ten temat można znaleźć w Internecie na stronie <http://www.kolei.most.org.pl> oraz kontaktując się z Instytutem Rozwoju i Promocji Kolei, Piotr Rachwalski, skr. pocztowa 30, 02-741 Warszawa 121; tel. 0608-51-00-04 lub 0503-521-727, fax 22/633-28-52; e-mail: kolejinstytut@go2.pl, <http://www.iriipk.most.org.pl>

- **Rowerzyści** – miasto przyjazne rowerzystom, to miasto wrogie procesowi *urban sprawl*. Podstawowy problem to mobilizacja posiadaczy rowerów, którzy niestety sami z siebie rzadko potrafią się zorganizować w skuteczną i efektywną grupę lobbingu. Przy próbach ich aktywizacji polecam skorzystanie z doświadczeń ogólnopolskiej sieci „Miasta dla rowerów”, Marcin Hyla, Miasta dla rowerów, Zarząd Główny Polskiego Klubu Ekologicznego, ul. Sławkowska 26, PL 31-014 Kraków, tel. (012) 423 20 47, 423 20 98, wew. 16, <http://www.rowery.org.pl>, e-mail: cinek@rowery.org.pl
- **Architekci i urbanisci** – warto, moim zdaniem, zorientować się kto jest kim w środowisku architektów i urbanistów w mieście, w którym zamierzamy podjąć walkę ze *sprawlem*. Fachowców i ekspertów zawsze dobrze jest mieć pod ręką, warto więc poświęcić część czasu na ich aktywne poszukiwanie. Jeżeli w naszym mieście znajduje się ośrodek akademicki to proponuje zacząć właśnie od niego. Istnieje duże prawdopodobieństwo, że znajdzie się jedna lub kilka osób, którym nie obce będzie zjawisko rozpełzania się miast i które będą chętne do wsparcia swoim doświadczeniem i wiedzą naszych działań. Polecam również odwiedzenie strony WWW Stowarzyszenia Architektów Polskich (<http://www.sarp.org.pl>) oraz Izby Architektów (<http://www.izbaarchitektow.pl/>). Witryny te są kopalnią wiedzy o świecie ludzi, którzy na co dzień mają do czynienia z urbanistyką i architekturą miast.
- **Członkowie PTTK** – Polskie Towarzystwo Turystyczno-Krajoznawcze (<http://www.pttk.pl>)

to najstarsza w Polsce organizacja skupiająca turystów i krajoznawców. PTTK rozwija i upowszechnia krajoznawstwo i turystykę kwalifikowaną we wszystkich jej formach. Myślę, że warto zorientować się czy lokalny oddział PTTK w naszej miejscowości nie skupia ludzi, którym tak jak nam zależy, aby miasto nie zamieniało w przedmieścia kolejnych kilometrów podmiejskich, malowniczych tras pieszych czy kolejnych hektarów obszarów zielonych i wiejskich. Trzeba również zachęcać członków Towarzystwa, do turystyki miejskiej. Pokazywać, że miasto historyczne, posiadające bogatą architekturę to miasto atrakcyjne pod względem turystycznym. Przekonywać, że dziedzictwo przemysłu w postaci zabytkowych budynków pofabrycznych jest jednym z ważniejszych elementów tożsamości wielu miast i ma szansę, przy odpowiednim zagospodarowaniu, stanowić atrakcyjne cel turystyki kulturalnej. Pozyskani entuzjaści turystyki mogą nam bardzo pomóc np. w obronie przed wyburzeniem kolejnej zabytkowej kamienicy czy fabryki pod parking czy nową drogę...

- **Matki** – wśród kobiet najlepiej popularyzować destrukcyjny wpływ rozprzestrzeniania się miasta na jakość życia ich dzieci. W aktywizacji kobiet warto wykorzystywać dziesiątki pism kobiecych, które poprzez zamieszczenie naszego artykułu mogą narobić dużo dobrego w świadomości płci pięknej. Raport WHO stwierdza: „Dzieci stanowią grupę szczególnie wrażliwą na zagrożenia zdrowotne tworzone przez transport. Ze względu na ich ograniczoną świadomość i reakcję na niebezpieczeństwa ruchu drogowego są bardziej narażone na wypadki. Rodzice reagują ograniczając dzieciom możliwości chodzenia i jeżdżenia rowerem. Nie tylko, że niekorzystnie wpływa to na tryb życia dzieci, który staje się przez to jeszcze mniej aktywny, ale pozbawia dzieci niezależności, ogranicza możliwości kontaktu z rówieśnikami i wpaja poczucie zależności od samochodu, która zostanie przeniesiona w dorosłe życie. W tych krajach, gdzie ciągle używa się benzyny ołowiowej dzieci wystawione na działanie ołowiu zawartego w benzynie są narażone na zwiększone ryzyko

upośledzenia funkcji systemu nerwowo-poznawczego. Dzieci są również szczególnie wrażliwe na hałas. Udowodniono, że np. stałe narażenie na hałas emitowany przez samoloty – jeżeli szkoły znajdują się w pobliżu lotniska – wpływa negatywnie na umiejętności czytania, skupienia i rozwiązywania problemów” [United Nations, World Health Organization Regional Office for Europe, 17 January 2001 ECE/AC.21/2001/1, EUR/00/5026094/1, Overview of Instruments Relevant to Transport, Environment and health and Recommendations for Further Steps].

- **Emeryci i renciści** – naturalni nasi sprzymierzeńcy z uwagi na fakt, że najczęściej robią zakupy w miejscu zamieszkania, nie posiadają samochodu, korzystają z transportu publicznego, nie znoszą hałasu i powietrza zanieczyszczonego spalinami, chętnie (jeżeli tylko mają gdzie) odbywają spacerów na terenach zielonych i w parkach. Trzeba również brać pod uwagę fakt, że dla babć i dziadków ich małe wnuczki są najważniejszymi istotami na ziemi, dla których zrobią wszystko...
- **Członkowie towarzystw przyrodniczych** – zajmujący się ptakami, owadami, płazami, czy terenami podmokłymi i torfowiskami. Grupa kilku tysięcy ludzi, mogąca być przydatna szczególnie w sytuacjach, kiedy miasto rozlewa się na tereny podmiejskie zajmowane przez dziką przyrodę. Najlepszą bazą adresową towarzystw przyrodniczych jest serwer <http://www.most.org.pl>. Kontakt na największą organizację społeczną skupiającą miłośników ptaków: Ogólnopolskie Towarzystwo Ochrony Ptaków, adres korespondencji: OTOP, skr. poczt. 335, 80-958 Gdańsk, e-mail: office@otop.org.pl, telefon: (+48 58) 341 26 93, telefax: (+48 58) 341 26 93, <http://www.otop.org.pl>
- **Wędkarze** – członkowie Polskiego Związku Wędkarskiego, mogą być szczególnie przydatni w sytuacjach kiedy zmiany planu zagospodarowania przestrzennego dotknąć mogą w negatywny sposób terenów posiadających dzikie oczka wodne, stawy, rzeki. Warto – myślę – wtedy szukać wsparcia w PZW argumentując, że zmiana planu czy nowa inwestycja wpłynie niekorzystnie na tereny wodne.
- **Działkowcy** – wśród właścicieli ogródków działkowych warto również poszukać naszych sprzymierzeńców w batalii o kształt miast. Polski Związek Działkowców wydaje w nakładzie 235 tys. egz. miesięcznik „Działkowiec” (<http://www.dzialkowiec.com.pl>). Już sam ten fakt świadczy, że jest to grupa liczna, która wymaga zainteresowania.
- **Harcerze** – nasi potencjalni sojusznicy to Związek Harcerstwa Polskiego (<http://www.zhp.pl>) i Związek Harcerstwa Rzeczypospolitej (<http://www.zhr.pl>).
- **Członkowie organizacji walczących z otyłością i klubów zdrowego życia** – dla części czytelników może być zaskakujące i zagadkowe to, że pojawia się ten punkt. Na pierwszy rzut oka mało uważny obserwator może nie dostrzec związku między rozprzestrzenianiem się miast, a wzrostem liczby ludzi chorych na nadwagę. Związek jednak jest i to całkiem spory. Kto miał okazję przyjrzeć się na własne oczy sylwetkom Amerykanów ten może to potwierdzić. Ja sam muszę przyznać, że gdy po raz pierwszy odwiedziłem kilka amerykańskich miast zauważyłem duże podobieństwo między ich rozrastaniem, a rozrastaniem się sylwetek Amerykanów. To pierwsze zjawisko określane jest w Stanach Zjednoczonych terminem *urban sprawl*, to drugie ja określiłbym terminem będącym zlepkiem słowa polskiego i amerykańskiego „pupa *sprawl*...” Nagłówki z amerykańskich gazet z początku lutego 2001 r. mówią same za siebie: „*Urban sprawl* odpowiedzialny za otyłość, wykazują najnowsze badania”. Jak tą zależność można wykorzystać w polskich warunkach? Myślę, że przede wszystkim poprzez uświadamianie ludziom faktu, że częste używanie samochodu, obok innych czynników, ma ogromny wpływ na nadwagę. Fakt ten jest oczywisty, ale wciąż mało akcentowany w różnego rodzaju poradnikach i materiałach mówiących o przyczynach otyłości.

- **Właściciele firm lokalnych** – którzy zatrudniają ludzi mieszkających w bliskim sąsiedztwie miejsca ich firmy. Jeżeli ci pracownicy muszą dojeżdżać z daleka, np. odległych dzielnic, to ich efektywność może spadać, wydłuża się czas dojazdu do i z pracy, dochodzą koszty parkingów i miejsc w garażach. Według badań przeprowadzonych w Oslo pracownicy firm zlokalizowanych na przedmieściach na dotarcie do pracy zużywali trzy razy więcej energii niż pracownicy firm położonych w centrum lub w pobliżu węzłów komunikacyjnych. Warto w tym miejscu przeciwstawić biznesowi biznesowi. Biznes, na który składa się duża liczba małych firm lokalnych korzystający z większej liczby pracowników – przeciwko biznesowi wielkiej skali dążącemu do maksymalnej automatyzacji produkcji i usług.
- **Urzędnicy miasta** – trzeba szukać, choć znalezienie kogoś rozsądnego i mającego odwagę współpracować jest bardzo trudne. Lista wydziałów, gdzie teoretycznie powinny pracować osoby przeciwnie rozpełzaniu się miasta: Wydział Zdrowia Publicznego, Wydział Edukacji, Wydział Kultury i Ochrony Zabytków, Wydział Ochrony Środowiska, Wydział Komunikacji, Wydział Handlu, Usług i Rolnictwa, Wydział Rozwoju i Promocji Miasta.
- **Członkowie organizacji społecznych zajmujących się osobami niepełnosprawnymi i starszymi** – obie te grupy społeczne są spychane na pobocze i margines życia miejskiego. Miasto przyjazne procesowi *urban sprawl* to miasto nieprzyjazne dla osób starszych i inwalidów. Fundacja Osób Niepełnosprawnych (00-160 Warszawa ul. Zamenhofa 8, tel./fax: (48-22) 831-40-04, 831-49-92) na swojej stronie internetowej <http://www.fon.org.pl> posiada bogaty spis instytucji i organizacji wśród których warto poszukać sojuszników. Przydatny w poszukiwaniach może być również magazyn „Integracja” – pismo dla osób niepełnosprawnych, ich rodzin i przyjaciół, <http://www.integracja.org>.

Powyższa lista naszych potencjalnych sojuszników oczywiście nie jest pełna. Problem rozlewanie się miasta dotyka tak wielu aspektów codziennego życia obywateli, że mógłbym ciągnąć wyliczankę jeszcze długo. Zachęcam do poszukiwań własnych skojarzeń i wyciągania z nich wniosków, w końcu również do aktywnego włączenia się w batalie o kształt naszych miast. W batalie, która na pewno nie będzie łatwa, lekka i przyjemna. Mamy bowiem przeciwko sobie prawdopodobnie sporą część opinii publicznej, głównie miłośników motoryzacyjnego szaleństwa, mamy również przeciwko sobie większość dziennikarzy, polityków i radnych. Mamy w końcu przeciwko sobie wielkie firmy i korporacje, którym zależy na pogłębianiu procesów związanych z *urban sprawl*. Myślę, że bez codziennej, znużonej i efektywnej (choć może nie efektywnej) pracy u podstaw nie zdołamy wygrać batalii o kształt naszych miast. Natomiast nasza wygrana jest możliwa, jak pokazuje to przykład tysięcy amerykańskich społeczności zaangażowanych w ostatnich dziesięcioleciach w obronę swoich domów, dzielnic i miast przed „rozwinieniem”, czyli zburzeniem po to, by postawić na nich kolejny szklany wieżowiec czy poszerzyć kolejną drogę. Co ciekawe, jak pokazują te amerykańskie zmagania, życie i historia z reguły przyznają rację lokalnym społecznościom i tamtejszym „oszołomom”, którzy podobnie jak w Polsce przeciwstawiają zdrowy rozsądek wszelkiego rodzaju wysoko opłacanym fachowym analizom i ocenom. Intuicja mieszkańców, czy poszczególnych aktywistów okazuje się bowiem na ogół dostarczać o wiele lepszych odpowiedzi na pytanie, co trzeba zrobić w dzielnicy czy mieście niż pomysły przyjezdnych fachowców, konsultantów i tzw. ekspertów.

I na koniec jeszcze jedna ważna kwestia. Komuś czytającemu ten tekst może brakować w nim konkretnych przykładów walki, rozpoczęcia kampanii przeciwko *urban sprawl*. Jak ją prowadzić, od czego zacząć? Ktoś inny mógłby powiedzieć, że przydałoby się parę konkretnych porad jak np. zorganizować konferencję prasową, jak dotrzeć i jakich ściągnąć dysydentów, itp. Faktem jest, że nie każdy ma w tym względzie doświadczenie. A tu chodzi przecież o to, aby wyjść z tym problemem na

zewnątrz i zainteresować nim jak najszersze grono, a jak uczy życie, pojedynczy obywatele, a także organizacje nie zawsze sobie z tym radzą. Cóż, żeby uwzględnić takie uwagi musiałbym napisać kolejny, równie obszerny tekst. Wszystkich zainteresowanych zachęcam do odwiedzenia „Poradnika Aktywisty” na stronie internetowej Obywatelskiego Ruchu Ekologicznego (<http://www.ore.most.org.pl>). Polecam również kwartalnik „Magazyn Obywatel” (<http://www.obywatel.org.pl>), w którym

zamieszczam regularne sprawozdania z tego, co aktualnie dzieje się w kampanii na rzecz ekologicznej polityki transportowej, której jednym z głównych celów jest ograniczanie procesu *urban sprawl*. Możliwy jest również mój osobisty przyjazd do osób i grup chcących skorzystać z naszych doświadczeń w swoich lokalnych działaniach i kampaniach. Możliwe jest poprowadzenie warsztatów, szkolenia, projekcji filmowej czy prelekcji o tematyce związanej z rozprzestrzenianiem się miast.

CZĘŚĆ II

2.1. Rozprzestrzenianie się miasta – na przykładzie Warszawy

Leszek Drogosz
Biuro Zarządu Miasta Stołecznego Warszawy

Funkcje pełnione przez Warszawę względem regionu i kraju

Warszawa jest stolicą; jednym z najlepiej rozwiniętych gospodarczo i najbogatszych miast kraju. Grupuje centralne urzędy władzy i administracji państwowej.

Tempo rozwoju Warszawy również należy do najwyższych w kraju. Przyczyniają się do tego inwestycje realizowane przez różne szczeble samorządu Warszawy oraz liczne przedsięwzięcia inwestycyjne realizowane przez kapitał prywatny zarówno krajowy, jak i zagraniczny. Ponad połowa budowanej powierzchni biurowej kraju powstaje w Warszawie. Szybko rozwija się zaniedbywana przez dziesiątki lat baza hotelowa. Niski poziom bezrobocia przyciąga do Warszawy liczną rzeszę dobrze wykształconej siły roboczej. Warszawa jest też jednym z głównych w kraju ośrodków akademickich i kulturalnych. Środki masowego przekazu o znaczeniu krajowym zlokalizowane są głównie w Warszawie. Dotyczy to

zarówno państwowych, jak i prywatnych stacji telewizyjnych i radiowych, jak też czasopism. Warszawa jest też jednym z głównych węzłów transportowych kraju z ważnym w skali Europy Środkowej portem lotniczym Okęcie. Według obliczeń dokonanych w 1995 r. aglomerację warszawską odwiedziło 83,5 mln osób w ciągu roku, a liczba pojazdów drogowych dojeżdżająca do Warszawy i okolic wynosiła 140 tys. dziennie. W ciągu doby z Warszawy wyruszyły 143 pociągi w komunikacji dalekobieżnej. Warszawa ma bezpośrednie połączenia lotnicze z 32 krajami i 50 miastami świata. Port lotniczy Okęcie obsługuje ok. 3 mln pasażerów rocznie.

Infrastruktura administracyjna

Ustrój Warszawy jest odmiennie uregulowany od innych miast w Polsce. Warszawa jest podzielona na 11 samodzielnych gmin, które odpowiedzialne są za większość zadań lokalnych. W znacznym stopniu ogranicza to kompetencje administracji samorządowej na szczeblu miasta prowadzące się do planowania strategii rozwoju i zagospodarowania miasta oraz wspierania przedsięwzięć publicznych, zwłaszcza o charakterze infrastrukturalnym jak: transport, zaopatrzenie w wodę, odbiór i oczyszczanie ścieków, gospodarka odpadami, zaopatrzenie w ciepło. Właścicielami infrastruktury są gminy, w których imieniu zarządza nią zarząd m.st. Warszawy. Organem stanowiącym i kontrolnym m.st. Warszawy jest rada

składająca się z 68 radnych, a organem wykonawczym jest zarząd m.st. Warszawy.

Ponadto każda z gmin ma własną radę i zarząd oraz burmistrza. Największa z gmin warszawskich – Gmina Centrum – podzielona jest dodatkowo na 7 dzielnic, którymi kierują dyrektorzy powoływani przez radę dzielnicy na wniosek zarządu gminy. Jednocześnie na obszarze m.st. Warszawy funkcjonuje kolejny organ samorządowy tj. samorząd powiatowy z radą powiatu, zarządem i starostą. Niektóre kompetencje samorządu powiatowego częściowo pokrywają się z kompetencjami gmin, a częściowo z kompetencjami m.st. Warszawy (np. w zakresie ochrony środowiska i zarządzania drogami czy też w zakresie szkolnictwa).

Pewien wpływ na zarządzanie Warszawą ma też samorząd wojewódzki z Sejmikiem oraz zarządem i marszałkiem. Łącznie rozbudowana administracja Warszawy grupuje ponad 700 radnych różnych szczebli samorządu.

Ten nieczytelny dla mieszkańców i nieskuteczny w działaniu system przechodzi do historii w związku ze zmianą w 2002 r. ustawy o ustroju m.st. Warszawy.

Zasadnicze etapy rozwoju

Dane liczbowe charakteryzujące dotychczasowy rozwój przestrzenny i ludnościowy miasta

Przed wybuchem I wojny światowej obszar Warszawy wynoszący zaledwie 34,1 km² zamieszkiwało ponad 900 tys. osób. Po zakończeniu I wojny światowej obszar miasta kilkakrotnie powiększono przyłączając urbanizujące się obszary m.in. Bielan, Saskiej Kępy, Mokotowa, Czerniakowa, Ochoty, Woli, Powązek, Grochowa czy Targówka.

W 1938 r. powierzchnia miasta wynosiła już 134,7 km², a zamieszkiwało ją 1.265 tys. mieszkańców. W czasie II Wojny Światowej Warszawa poniosła jedne z największych w skali światowej strat biologicznych. W okresie od 1939 do 1945 r.

w Warszawie zginęło ok. 400 tys. osób, a ok. 450 tys. mieszkańców zginęło w obozach koncentracyjnych i więzieniach. Wśród 850 tys. ofiar 200 tys. stanowiła ludność napływowa, która osiedliła się w Warszawie w czasie wojny. W momencie wyzwolenia Warszawy w styczniu 1945 r. miasto zamieszkiwało 166 tys. osób, jako że lewobrzeżna część miasta została pod koniec 1944 r. po Powstaniu Warszawskim prawie w całości wysiedlona.

Odbudowa Warszawy po ogromnych zniszczeniach wojennych wymagała stworzenia praktycznie nowej koncepcji zagospodarowania przestrzennego miasta. Pozwoliło to na rozwiązanie szeregu istniejących przed wojną problemów, ale w wyniku oddziaływania na zagospodarowanie miasta czynników ustrojowych doprowadziło do zniszczenia wielu elementów stanowiących o tożsamości i ciągłości kulturowej miasta.

W 1951 r. szybko odbudowująca i rozbudowująca się Warszawa miała powierzchnię zbliżoną do obecnej tj. 411,7 km², a zamieszkiwało ją ok. 600 tys. mieszkańców.

Milionowym miastem Warszawa stała się w 1956 r., a półtoramilionowym w 1978 r. (przy powierzchni 469,2 km²).

Należy podkreślić, że w latach 1954–1984 Warszawa na mocy Rozporządzenia Rady Ministrów miała status miasta zamkniętego, tzn. że nie można było się w mieście osiedlać bez zgody odpowiednich organów administracji.

Najwyższy poziom ludności 1.671 tys. mieszkańców Warszawa osiągnęła w 1987 r. Od tamtego momentu liczba ludności Warszawy systematycznie spada. Największy ubytek ludności następuje w dzielnicach Śródmieście, Mokotów i Ochota gminy Centrum, to jest w ścisłym centrum Warszawy.

W ciągu kilku ostatnich lat opracowywano parokrotnie prognozy rozwoju Warszawy w różnych ujęciach. Najczęściej przytaczanym dokumentem jest „Strategia rozwoju Warszawy do

2010 r.”, która jak się wydaje prezentuje realistyczną prognozę demograficzną dla Warszawy w jej obecnych granicach. Z prognozy tej wynika, że Warszawa w wariantcie optymistycznym będzie w 2015 r. liczyła 1,7 mln mieszkańców, a w wariantcie pesymistycznym 1,5 mln. Terytorium m.st. Warszawy ulegać może rozszerzeniu, czego przykładem może być przypadek gmin Sulejówek i Wesoła, które włączono ostatnio do powiatu warszawskiego, a następnie wyłączono nową ustawą regulującą ustrój m.st. Warszawy. Pojawiają się również inicjatywy zmierzające do zmniejszenia powierzchni stolicy poprzez wyłączenie z granic administracyjnych Warszawy obszarów, które od co najmniej kilkunastu lat były z nią związane. Dotyczy to np. gminy Rembertów, czy też części gminy Ursynów przylegającej do gminy Lesznowola.

Dane dotyczące gęstości zaludnienia w centralnych i peryferyjnych dzielnicach miasta

Zróznicowanie gęstości zaludnienia w Warszawie ilustruje porównanie Gminy Centrum z gminami peryferyjnymi. W gminie Centrum gęstość zaludnienia wynosi 7.600 mieszkańców na km², a w gminie Wilanów 334 mieszkańców na km². W innych gminach peryferyjnych np. na Bielanach gęstość zaludnienia wynosi 4.655 osób na km²; we Włochach – 1.240; na Ursynowie – 2.495; na Targówku – 5.983; w Białolece - 459.

Problem rozprzestrzeniania się miasta

Skala zjawiska

Rozprzestrzenianie się Warszawy nie podlega systemowym badaniom. Skala tego zjawiska nie jest więc zmierzona i opisana. Można jedynie wyspecyfikować poszczególne jego przejawy. Głównym zaobserwowanym przejawem jest utrzymujący się od końca lat 80. spadek liczby ludności z poziomu 1.671 tys. do obecnego, czyli 1.610 tys. i jednocześnie wzrost liczby ludności w strefie zewnętrznej, głównie w tzw. Obszarze Metropolitalnym Warsza-

wy (OMW). Występujący wzrost ludności w OMW dotyczył zarówno miast, jak też i terenów wiejskich. Rola Warszawy jako obszaru napływu ludności spadała przez cały okres lat 90. Powiązane to było ze wzrostem migracji poza obszar Warszawy. W znacznej liczbie dużych miast Europy Zachodniej proces ten występował w największej skali w latach 70. i 80. Opóźnienie rozwoju społeczno-gospodarczego Polski spowodowało, że zjawisko to wystąpiło w Warszawie dopiero teraz.

Przyczyny rozprzestrzeniania się obszaru m.st. Warszawy

Główną przyczyną „rozlewania się” Warszawy wydaje się być zwiększający się poziom życia mieszkańców i poszukiwanie bardziej komfortowych warunków życia przy jednoczesnym zagwarantowaniu komunikacji z centralnymi obszarami miasta przy użyciu samochodów osobowych. Wzrost liczby samochodów osobowych postępował w Warszawie lawinowo. Tylko w latach 1990-1997 wskaźnik motoryzacji zwiększył się z 281 do 412 samochodów osobowych na 1.000 mieszkańców. W tej sytuacji, wobec braku przeciwdziałania rozprzestrzenianiu się miasta oraz, co bardzo istotne, przy większej dostępności terenów nadających się pod zabudowę w obszarze podmiejskim zjawisko to mogło się rozwijać praktycznie bez ograniczeń. Deficyt mieszkań w Warszawie szacuje się na 100 tys. Tymczasem rocznie buduje się w naszym mieście od 3.500 do 5.000 mieszkań. Pod względem tempa przyrostu substancji mieszkaniowej Warszawę wyprzedzają wyraźnie Lublin i Gdańsk. Dodatkowym problemem jest też znacznie wyższa cena mieszkań budowanych w Warszawie od tych powstających poza jej granicami. Jeśli obraz ten uzupełnimy faktem pogarszającego się stanu substancji mieszkaniowej w Warszawie to można stwierdzić, że istnieją powody i warunki dla migracji zarówno zamożnej części mieszkańców Warszawy, jak i tych o mniejszych dochodach.

Kolejnym elementem wpływającym na rozprzestrzenianie się Warszawy jest lokalizowanie dużych centrów na obrzeżach miasta i poza jego granica-

mi. W Warszawie każda z 11 gmin warszawskich może w tym zakresie prowadzić swoją własną politykę. Inwestorzy mają szczególnie komfortową sytuację lokalizując swoje obiekty w najlepszych z punktu widzenia cen gruntów i komunikacji miejscach. Skutkiem tego jest nie tylko coraz mniejsza opłacalność prowadzenia działalności handlowej przy centralnych ulicach miasta (wysokie ceny wynajmu powierzchni handlowych i brak klientów), ale też utrata tradycyjnej funkcji jaką pełniło centrum miasta.

Świadomość problemu

Problem „rozlewania się” miasta jak dotychczas nie został zauważony i zapisany w dokumentach planistycznych Warszawy jako zjawisko wymagające opanowania i przeciwdziałania. Nie dokonano też pomiarów parametrów określających to zjawisko. Nie zostały jak dotąd zlecone analizy badające problem. Głównym źródłem informacji o rozprzestrzenianiu się miasta mogą więc być tylko prowadzone regularnie przez miasto analizy migracji i studia demograficzne oraz analizy ruchu i inne studia transportowe. Nie oznacza to jednak, że w środowisku urbanistów nie dostrzega się faktu rozprzestrzeniania się miast w Polsce. Pierwsze głosy na ten temat pojawiły się już w 1977 r. na seminarium Towarzystwa Urbanistów Polskich pt. „Futurologiczne spojrzenie na komunikację”. Część postawionych wówczas negatywnych prognoz sprawdza się dzisiaj.

Wymienione wyżej badania zachowań migracyjnych ludności prowadzone na zlecenie m.st. Warszawy przyczyniają się w pewnym zakresie do identyfikacji zjawiska i być może pozwolą na podjęcie spójnych działań władz samorządowych miasta, gmin ościennych i regionu.

Prowadzone analizy dają też podstawę do wprowadzania pewnych instrumentów, które może nie wprost, ale przyczyniają się do łagodzenia procesu rozprzestrzeniania się Warszawy. Jednym z nich jest niewątpliwie uchwalona w 1995 r. polityka transportowa dla m.st. Warszawy. Dokument

ten w niektórych swoich założeniach, których celem jest opanowanie niekorzystnych zjawisk związanych z zaniedbaniem rozwoju infrastruktury transportowej, przeciążeniem układu drogowo-parkingowego i spadkiem jakości i atrakcyjności transportu publicznego, ukierunkowany jest na te same działania, które powinny wspierać opanowywanie i przeciwdziałanie „rozlewaniu się” miasta.

Również „Strategia rozwoju Warszawy do 2010 r.” z 1998 r. wskazuje na istnienie zjawiska. Dokument ten nie zawiera jednak diagnozy problemu ani też wskazówek co do kierunków działań ograniczających zjawisko.

W dotychczasowych nieuporządkowanych jeszcze dyskusjach problem rozprzestrzeniania się miast postrzegany jest w pierwszej kolejności jako problem natury ekonomicznej. Obszary o rozproszonej zabudowie wymagają znacznie wyższych nakładów na infrastrukturę techniczną. Obsługa transportowa takich obszarów jest także znacznie kosztowniejsza.

Jako istotny wskazywany jest też problem pogarszania się stanu środowiska m.in. poprzez powstające utrudnienia transportowe.

Grupy interesu wywołujące problem

W obecnej sytuacji największy wpływ na rozwój zjawiska rozprzestrzeniania się miasta mają inwestorzy, którzy zorientowani są wyłącznie na korzyści ekonomiczne jakie przynoszą budowane osiedla mieszkaniowe czy centra handlowo-usługowe. Do grup interesu wywołujących problem można też w pewnym sensie zaliczyć władze lokalne, które dostrzegają wyłącznie krótkoterminowy interes ekonomiczny w lokalizowaniu często w sposób chaotyczny inwestycji na swoim obszarze, bez zagwarantowanej odpowiednio rozwiniętej infrastruktury transportowej i technicznej.

Obserwacja rozwoju Warszawy i tzw. gmin ościennych w ciągu ostatniego dziesięciolecia przy-

nosi wiele przykładów powstawania „bałaganu przestrzennego” w Warszawie i poza jej granicami. Bałagan ten jest wynikiem nakładających się na siebie wielu problemów, wśród których jednym z istotniejszych jest niedoskonałość i „nieszczęśliwość” polskiego prawa nałożona na specyficzny ustrój m.st. Warszawy. Wymienione wyżej grupy interesu korzystały w wielu przypadkach z powstałej sytuacji przyczyniając się do nieodwracalnych zmian w układzie przestrzennym miasta. Chaotycznie rozwijające się obszary miasta można znaleźć praktycznie w każdej gminie. Wkraczanie zabudowy mieszkaniowej na tereny przewidziane np. pod budowę dróg, a następnie protesty mieszkańców z uwagi na bliskość inwestycji drogowych w stosunku do ich domostw zdarzają się dość często. Podobnych przykładów oddziaływania różnych grup interesów można w Warszawie odnotować znaczną ilość. W pewnych sytuacjach również sami mieszkańcy mogą być zaliczeni do tej grupy, o ile działają wyłącznie w celu zabezpieczenia interesów wąskiej grupy społeczności lokalnej.

Grupy społeczne dostrzegające problem jako zagrożenie dla przyszłego zrównoważonego rozwoju miasta

Braki koordynacji procesów rozwoju społeczno-gospodarczego i zagospodarowania przestrzeni w ramach OMW postrzegane są przez urbanistów jako jeden z głównych problemów krępujących dalszy rozwój Warszawy. Jednym z kluczowych elementów warunkujących funkcjonowanie miasta jest dobrze zorganizowany transport, tzn. zapewniający sprawne i bezpieczne przemieszczanie się osób i towarów, przy zapewnieniu priorytetu dla komunikacji zbiorowej. Właściwe zdefiniowanie polityki transportowej dla Warszawy, a także zabieganie o jej realizację przyczynia się do poprawy warunków dla zrównoważonego rozwoju miasta. Wśród grup społecznych przyczyniających się do rozwiązywania problemów rozwojowych poza środowiskami odpowiedzialnych polityków samorządowych można wymienić grupy społeczne skupione wokół Warszawskiego Okrągłego Stołu Transportowego.

Proponowane sposoby lub podejmowane już próby przeciwdziałania rozprzestrzenianiu się miasta

Wobec braku w Warszawie bezpośrednio ukierunkowanej na problem rozprzestrzeniania się miasta polityki najlepszym przykładem rozwiązań łagodzących bądź ograniczających to zjawisko są zapisy „Polityki transportowej dla m.st. Warszawy” z 1995 r. Dokument ten zakłada, że rozwój transportu służyć powinien stymulowaniu rozwoju gospodarczego i ładu przestrzennego miasta z zastosowaniem m.in. następujących środków realizacji:

- Stymulowanie rozwoju budownictwa mieszkaniowego o dużej gęstości oraz tworzenie miejsc pracy i usług w centrum i na obszarach dobrze obsłużonych transportem zbiorowym, zwłaszcza szynowym.
- Stymulowanie przemieszania funkcji (mieszkaniowych, pracy, usług, rekreacji).
- Stosowanie w sposób konsekwentny na obszarze całego miasta jednolitej polityki parkingowej składającej się do korzystania z transportu publicznego.
- Poszukiwanie optymalnej formy rozwiązania problemu koordynacji i planowania rozwoju gospodarczego i przestrzennego oraz systemu transportu zespołu metropolitalnego.
- Uświadomienie władzom lokalnym faktu istnienia zagrożeń dla rozwoju Warszawy powstałych w związku z brakiem kontroli nad procesem rozprzestrzeniania się miasta.
- Realizacja tych postulatów napotyka jednak na wiele przeszkód, z których najpoważniejszą jest wadliwy ustrój m.st. Warszawy.

Dalsze poszukiwania rozwiązania problemu powinny być ukierunkowane na dwa obszary, które nazwałbym umownie „cywilno-prawny” i „administracyjno-prawny”. Działania w tym pierwszym obszarze to nawiązywanie współpracy przez sąsiadujące ze sobą jednostki administracji samorządowej w celu: prowadzenia jednolitej polityki przestrzennej, ochrony obszarów o walorach przyrodniczych, koordynowania rozwiązań transportowych itp. Samorządy lokalne powinny też rozwijać współpracę z samorządem wojewódzkim wykorzystując dla opanowania zjawiska rozprzestrzeniania

się miast także politykę regionalną. Bardzo istotne jest też aktywne i skoordynowane na szczeblu szeregu samorządów oddziaływanie na administrację państwową, która poprzez lokalizację pewnych inwestycji, szczególnie transportowych, może odgrywać istotną rolę w opanowywaniu omawianego problemu.

Drugi obszar – „administracyjno-prawny” to prowadzenie konsekwentnych i jednoznacznych działań prawnych, w szczególności poprzez opracowywanie długoletnich planów zagospodarowania przestrzennego ukierunkowanych na ekorozwój, zabraniających wykorzystania niektórych obszarów na jakiegokolwiek cele inwestycyjne. Stworzenie wokół miast sieci takich obszarów miałyby bardzo pozytywny skutek. Duże znaczenie ma też rygorystyczne przestrzeganie istniejących przepisów m.in. o ochronie przyrody czy prawa budowlanego zabezpieczające przed nadużyciami w procesie inwestycyjnym. Samorząd lokalny dysponując uprawnieniami wynikającymi z omawianych przepisów ma dość silny instrument, który mógłby służyć powstrzymaniu chaotycznego rozrastania się miasta.

Na pograniczu tych dwóch obszarów umieściłbym mądrą politykę stymulującą rozwój dostępnego dla osób mniej zamożnych budownictwa mieszkaniowego w Warszawie oraz rewitalizację starzejących się osiedli mieszkaniowych, głównie z „wielkiej płyty”. Dużą rolę w poprawianiu istniejącej sytuacji mogłoby odegrać także opracowanie i

wdrożenie programu zagospodarowania obszarów przemysłowych, takich jak Służewiec, ukierunkowanego na przemieszanie funkcji komercyjnych z budownictwem mieszkaniowym.

Podsumowanie

Jak zostało to omówione w początkowej części materiału problem rozprzestrzeniania się miasta jest w Warszawie odczuwalny. Problem ten rozumiany jest jako „rozlewanie się” obszarów zurbanizowanych poza obszar wyznaczonych administracyjnie bądź zwyczajowo granic miasta bez zachowania reguł gospodarki przestrzennej i bez ściśle określonych kierunków urbanizacji.

Przeciwdziałanie temu zjawisku nie może się zamykać w granicach m.st. Warszawy. Potrzebne jest włączenie do prac zarówno gmin Obszaru Metropolitalnego Warszawy, jak też organizacji społecznych, w tym ekologicznych i – co bardzo ważne – także kręgów gospodarczych.

Niektóre rozwiązania, jak np. tworzenie przyjaznych inicjatywom przeciwdziałającym rozprzestrzenianiu się miast przepisów prawa budowlanego wymagają uświadomienia problemu administracji rządowej i podjęcia inicjatyw legislacyjnych. To samo dotyczy polityki podatkowej ukierunkowanej na promowanie ekorozwoju.

2.2. Amerykańskie lekcje dla Warszawy i innych miast w Polsce

Leszek Drogosz
Biuro Zarządu Miasta Stołecznego Warszawy

Wstęp

Stany Zjednoczone, które od końca lat 30. ubiegłego wieku przeżywały dynamiczny rozwój przemysłu motoryzacyjnego stanęły na przełomie lat 80. i 90. przed poważnym dylematem rozwojowym. Samochód zdominował życie społeczeństwa amerykańskiego do tego stopnia, że wkroczył praktycznie we wszystkie istotniejsze dziedziny jego aktywności wywierając ogromny wpływ na politykę zagospodarowania przestrzennego. Program rozwoju dróg ekspresowych i autostrad, który zainicjowany został w końcu lat 40. przez prezydenta Dwighta Eisenhowera, był jednym z głównych źródeł rozwoju gospodarczego Ameryki przez wiele dziesiątek lat. Realizowany on był pod hasłem poprawy komfortu życia Amerykanów. Na przełomie lat 70. i 80. zaczęto dostrzegać negatywne efekty takiej działalności oceniane jako źródło pogorszenia komfortu życia, a coraz częściej także jako bardzo poważne zagrożenie dla człowieka i środowiska, w którym żyje.

Czy doświadczenia amerykańskie mogą być pomocne przy kreowaniu modelu rozwoju dla Warszawy i obszaru metropolitarnej Warszawy? Odpowiedź wydaje się oczywista, ale trzeba zaznaczyć bardzo poważną różnicę w etapach rozwoju „cywilizacji samochodu” pomiędzy Polską a Ameryką. Już pod koniec lat 40. liczba samochodów osobowych była w Stanach Zjednoczonych zbliżona do liczby występującej obecnie w Polsce, to jest około 200 samochodów osobowych na 1.000 osób. Dystans dzielący nasz kraj od Ameryki wynosi więc w tej dziedzinie około 50 lat. Nie dotyczy to oczywiście Warszawy czy kilku innych dużych miast w Polsce, które są na bardziej zaawansowanym poziomie rozwoju tej „cywilizacji”. Oznacza to, że te miasta mają dużo mniej czasu na opanowanie zja-

wiska, które jest konsekwencją rozwoju ukierunkowanego na zaspokajanie potrzeb posiadaczy samochodów. Efektem realizacji takiej polityki jest proces, który Amerykanie nazywają *urban sprawl*, to jest „rozprzestrzenianie się miasta”.

Należy na wstępie postawić pytanie, czy istnieje potrzeba opanowywania tego procesu, którego wiele przejawów kojarzyć się może z dobrobytem? Bo cóż jest złego w tym, że coraz mniej ludzi żyje w centrach miast, że ludzie przenoszą się do wygodniejszych domów na przedmieściach. Dlaczego mielibyśmy odrzucić klasyczny amerykański model życia. Po co rezygnować z podróży samochodem osobowym bezpośrednio z garażu w podmiejskiej rezydencji do podziemnego parkingu pod miejscem pracy, w eleganckim drapaczu chmur. Odpowiedzią może być kilka klasycznych obrazów, które spotyka się w wielu amerykańskich metropoliach.

Znamiona choroby

Spędzanie niedzielnego popołudnia w centrum Minneapolis wywołuje niebywale przygnębiające wrażenie. Można sądzić, że trafiło się do wymarłego miasta. Obraz pojedynczo przemykających aut i kompletnego braku pieszych na ulicach, biegnących przez dzielnice ozdobione supernowoczesną architekturą biurową, nie pozostawia złudzeń. To jest efekt rozprzestrzeniania się miasta, które w swoim centralnym obszarze stopniowo obumiera i traci rolę, jaką przez lata spełniało. W metropoliach takich jak Minneapolis rozlało się nie tylko budownictwo o charakterze mieszkaniowym. Podobnie stało się z funkcjami handlowymi czy usługowymi, które przeniosły się do wielkich centrów handlowych, czyli *malls*. Tereny handlowe to są kolejne miejsca, gdzie unaocznia się ta amerykańska choroba. Centra handlowe obumierają po zamknięciu sklepów i restauracji, tworząc setki hektarów zabudowy miejskiej kompletnie opustoszałej w godzinach nocnych. Kontrastuje to z wizerunkiem tych miejsc w ciągu dnia, kiedy są zatłoczone i generują korki na dużych obszarach miasta. Infrastruktura miejska jest tu wykorzystywana w ekstremalny sposób tzn. z maksymalnymi dobowymi róż-

nicami obciążeń sieci energetycznej, wodociągowo-kanalizacyjnej, telekomunikacyjnej, transportowej i innych.

Problemem nie dostrzeganym jeszcze dziś w Warszawie jest to, że nie wszystkie centra handlowe muszą przetrwać. Według danych Rady Ochrony Zasobów Naturalnych (NRDC) 20% istniejących w USA w 1990 r. wielkich centrów handlowych zostanie zamkniętych do końca tego roku. W Stanach Zjednoczonych wg danych z 1992 r. było 3.800 nieczynnych *malls*. Ponowne zagospodarowanie tych terenów po centrach handlowych to w Ameryce poważne wyzwanie dla urbanistów. Średnio w amerykańskich miastach ok. 15% gruntów jest niewykorzystanych z uwagi na to, że są to tereny poprzemysłowe, po zlikwidowanych centrach handlowych, itp.

Wykorzystanie i rozwój infrastruktury drogowej w amerykańskich metropoliach jest tematem samym w sobie, stanowiącym przedmiot tysięcy specjalistycznych rozpraw. Problemowi temu należy poświęcić więc przynajmniej krótką refleksję obrazującą sytuację.

Widok jednej z wielu autostrad przebiegających przez Atlantę składającej się z 16 pasów ruchu, tj. po 8 w każdą stronę daje wiele do myślenia. W zależności od pory dnia, 8 pasów ruchu prowadzących do centrum lub wiodących na przedmieścia jest kompletnie zakorkowanych. Nietrudno dostrzec, że powstałych korków nie rozwiąże wybudowanie kolejnych pasów ruchu. Lobby samochodowe jest jednak ślepe i głównej przyczyny tej sytuacji upatruje w niedorozwoju sieci dróg szybkiego ruchu. Decydenci ciągle ulegają tym naciskom i podejmują kolejne inwestycje. Efektem tego jest stałe zwiększanie powierzchni zajętej pod pas drogowy. W obszarze metropolitalnym Waszyngtonu już ok. 1/5 wszystkich gruntów zajętych jest pod infrastrukturę drogową. Ten przerażający wręcz poziom zainwestowania w tę infrastrukturę nie zmniejszył jednak problemów transportowych tej metropolii. Zmusza to władze do wprowadzania na niektórych drogach dość radykalnych ograniczeń dla kierowców indywidualnych, takich jak np.

zakaz wjazdu na autostradę w określonych godzinach, jeśli nie wiezie się pasażera (czyli muszą być dwie osoby w samochodzie). Pomimo tego, przeciętny Amerykanin spędza w samochodzie (często w korkach) 443 godziny w roku, to jest prawie tyle godzin, ile spędza w swoim miejscu pracy przez 3 miesiące. Trudno jednak tego uniknąć jeśli tylko w latach 1983–1987 liczba samochodów wzrosła w USA o 20 mln, podczas kiedy liczba mieszkańców zwiększyła się o 9 mln. Co więcej, badania przeprowadzone w stanie Oregon w latach 80. wskazały, że liczba przejeżdżanych kilometrów wzrastała w tamtym czasie 8 razy szybciej niż liczba ludności.

Wg badań prowadzonych przez Uniwersytet Harvarda 4 miliony mil amerykańskich dróg oddziałuje niekorzystnie poprzez zanieczyszczenie powietrza, wody oraz emisję hałasu na 1/5 powierzchni Stanów Zjednoczonych. Sektor transportu w USA odpowiedzialny jest za emisję 56% tlenków azotu i 31% związków węgla.

Zrozumiałe jest, że w takiej sytuacji koszty środowiskowe muszą być wysokie. Jednym z tych kosztów jest wyraźne zwiększenie liczby zachorowań wśród mieszkańców miast, szczególnie na choroby dróg oddechowych.

Prowadzone od pewnego czasu w Stanach Zjednoczonych na wielką skalę badania zjawiska rozprzestrzeniania się miast dowodzą niezbicie, że niesie ono szereg negatywnych skutków dla środowiska naturalnego, które można ujmować w wielu aspektach.

Jednym z nich jest konsumpcja gruntów. Skala na jaką występuje to w amerykańskich metropoliach jest z punktu widzenia Polski wręcz monstrualna. Trudno jest uwierzyć, że niektóre miasta powiększają się każdego roku o powierzchnię, która stanowi kilkanaście procent powierzchni istniejącego ośrodka miejskiego. Zdarza się, że na podwojenie zurbanizowanej powierzchni, nie potrzeba nawet 10 lat. Na to wszystko nakłada się sieć dróg szybkiego ruchu i gęsta sieć dróg lokalnych. Władze lokalne podejmują próby hamowa-

nia tego procesu, ale jest zbyt wiele grup interesu odnoszących korzyści z tego typu ekstensywnego modelu rozwoju, aby mogły być skuteczne w swych działaniach. Ponadto jest to także dobry interes dla farmerów, którzy pozbywają się za dość wysoką cenę swoich gospodarstw rolnych.

Rozprzestrzenianie się miast powoduje, że metropolie amerykańskie prezentują się z lotu ptaka bardzo malowniczo. Obszary przedmieść przypominają sznury rozrzuconych koralii. Taka forma planowania powoduje jednak, że dotarcie do większości miejsc istotnych z punktu widzenia życia mieszkańców jak sklepy, urzędy, szkoły itd. wymaga podejmowania oddzielnych podróży. Istotny wpływ na taką zdeintegrowaną formę zabudowy ma swego rodzaju iluzja, że zasoby gruntów są nieograniczone. Taki ekstensywny model rozwoju miast spowodował, że np. w Los Angeles już 75% mieszkańców żyje na tzw. przedmieściach, które na dodatek zajmują prawie 90% powierzchni tego miasta.

W przypadku Chicago w latach 1970-1990 konsumpcja gruntów rosła 11 razy szybciej niż liczba ludności. W innych metropoliach sytuacja wygląda podobnie. Proces wyludniania się Waszyngtonu przy jednoczesnym intensywnym rozroście obszaru metropolitarne jest tak zaważony, że obecnie liczba mieszkańców jego centralnych obszarów jest najniższa od lat 30. ubiegłego wieku. Należy podkreślić, że zwiększone koszty utrzymania metropolii zurbanizowanych w omawiany sposób przerzucane są na mieszkańców. Wynika z tego, że mieszkańcy tracą zdrowie, czas i pieniądze żyjąc w nadmiernie rozprzestrzeniających się miastach, w iluzji, że żyją w komforcie.

Terapia

Tylko mądre planowanie i konsekwentne wymagania przez samorządy przestrzegania ładu w przestrzeni miejskiej, a także ochrona tradycyjnych funkcji poszczególnych obszarów miejskich pozwala ograniczać degradację miast poprzez ich niekon-

trolowane rozprzestrzenianie się.. Należy pamiętać, że miasto „rozprzestrzenione” to miasto drogie w utrzymaniu i niefunkcjonalne. Walka z omawianą „chorobą” nie może ograniczać się do jednego środka, takiego np. jak rozwijanie transportu publicznego. Jego skuteczność nie będzie zbyt duża bez wsparcia innymi środkami. Trudno sobie np. wyobrazić organizowanie podróży transportem publicznym w typowych amerykańskich przedmieściach, to jest meandrami wijących się jak rzeka uliczek, pośród pojedynczych grup domków jednorodzinnych. Czas podróży zorganizowanej w taki sposób stałby się na tyle długi, że wręcz zmuszałby pasażerów do poszukiwania innej formy transportu. Prowadziłoby to do ograniczenia potoków pasażerskich i co za tym idzie dalszego pogarszania efektywności tej formy transportu. Jeśli nałożyłoby się na to utrudnioną dostępność rozproszonych obiektów użyteczności publicznej, sklepów, szkół itd., których lokalizacja daleka jest od optymalnej, to bezcelowość zorganizowania w takich warunkach transportu publicznego staje się oczywista. Potrzebny jest więc znacznie bogatszy asortyment instrumentów.

Drogę do naprawy takiej sytuacji Amerykanie widzą we wdrażaniu idei „mądrego planowania” i „rozumnego rozwoju”. Nie wszystkie porady jakie można otrzymać od amerykańskich specjalistów zajmujących się „rozumnym rozwojem” można już dziś wykorzystywać w naszej rzeczywistości, ale na pewno należy im się przyjrzeć i przemyśleć je. Przykładem niech będą Zasady Rozumnego Rozwoju dla Minnesoty propagowane przez organizację pod nazwą 1000 Przyjaciół Minnesoty:

- Wykorzystuj w sposób wydajny i efektywny posiadane zasoby gruntów i istniejącą infrastrukturę poprzez popieranie rozwoju obszarów uzbrojonych w infrastrukturę lub posiadających warunki do uniknięcia kosztownego dublowania usług i kosztownej eksploatacji terenów.
- Stosuj mieszanie form zagospodarowania terenów, żeby stworzyć urozmaicony wybór form zamieszkania.
- Podejmuj decyzje o rozwoju danego obszaru, które sięgają swoją wizją daleko w przyszłość, są uczciwe i efektywne finansowo.

- Wykorzystuj rozmaite rozwiązania transportowe uwzględniając obszary ruchu pieszego.
- Utrzymuj unikalne znaczenie miejsc poprzez respektowanie lokalnych cech kulturowych, przyrodniczych i środowiskowych.
- Chronić otwartą przestrzeń i tereny rolnicze oraz zachowuj obszary wymagające szczególnej ochrony przyrodniczej.
- Powiększaj dostęp do publicznych i prywatnych zasobów środowiskowych.
- Popieraj poczucie bezpieczeństwa oraz ożywianie i rewitalizację istniejących miejskich, a także wiejskich lokalnych centrów.

Tak skonstruowana lista pryncypiów przyjmowana jest jako podstawa do podejmowania decyzji w zakresie planowania przestrzennego. Istotne jest to, że realizacja tych idei łączy różne środowiska, w tym decydentów i biznesmenów.

Poszukując nowych dróg rozwoju dla miasta coraz częściej za Oceanem próbuje się korzystać z rozwiązań tradycyjnych – europejskich. Na deskach projektantów, ale też coraz częściej także w rzeczywistości powstają swego rodzaju moduły urbanistyczne, przypominające miasteczka istniejące na naszym kontynencie z tradycyjnym układem rynku i otaczającej go dość ciasnej zabudowy.

Tworząc takie osiedla zagęszcza się przestrzeń miejską. Aby uniknąć tworzenia wyłącznie „sypialni”, konsekwentnie miesza się funkcje mieszkalne, w ramach jednego obszaru z funkcjami biurowymi, handlowymi czy usługowymi. Często dzieje się to na terenach postindustrialnych tzw. *brownfields* ponownie wykorzystywanych pod zabudowę.

Większe przedsięwzięcia, jak chociażby projekt Atlantic Station realizowany kosztem 1 mld dolarów w Atlancie, przypominają mogą pod względem koncepcji warszawskie miasteczko Wilanów. Poza Wilanowem Warszawa dysponuje doskonale położonym obszarem Siekierok, które oczekują na mądre zagospodarowanie. Mamy także w Warszawie tereny wymagające rewitalizacji, takie jak Służewiec, czy część obszaru Woli.

Inwestowanie na większą skalę, szczególnie na terenach poprzemysłowych wymaga stosowania zachęt dla inwestorów, takich jak ulgi podatkowe czy korzystne warunki nabycia gruntów. Korzyści wynikające z zagęszczenia zabudowy miast są jednak dla samorządów duże. Wystarczy wskazać na efekty w zakresie lepszego wykorzystania infrastruktury technicznej i transportowej. Sieć wodociągowa i kanalizacyjna, podobnie jak inne systemy sieciowe jest wykorzystywana dzięki temu dużo efektywniej. Koszty jej utrzymania w przypadku „obciążenia” systemu są znacznie mniejsze, a wpływ odpowiednio większe.

Potwierdzają to amerykańskie badania, wskazujące w niektórych przypadkach na trzykrotnie niższe koszty infrastrukturalne inwestycji z „gęstą” zabudową na terenach zurbanizowanych w stosunku do zabudowy rozproszonej. W przypadku *brownfields* dodatkową korzyścią jest brak potrzeby inwestowania w uzbrojenie terenu.

Zrewitalizowane i mądrze zagospodarowywane tereny miejskie otwierają też duże możliwości do budowania efektywnego systemu transportowego. Na terenach o dużej gęstości zaludnienia oplaca się inwestować w transport szynowy, który traktowany jest w Stanach Zjednoczonych jako środek transportu najlepiej wspierający zrównoważony rozwój.

Jednocześnie należy wyraźnie zaznaczyć, że przykład Waszyngtonu pomimo, że prezentowany w wielu przypadkach w negatywnym kontekście nie może być odbierany jednoznacznie negatywnie. Jest tam wiele pozytywnych przykładów i wiele inicjatyw, które pozwalają przypuszczać, że stolica Stanów Zjednoczonych może być jednym z liderów procesu odradzania się miast. To właśnie Waszyngton ma dobrze zorganizowany transport publiczny i europejską skalę, która ułatwia mądre planowanie.

Na podkreślenie zasługuje też fakt, że inwestycje publiczne w Waszyngtonie, których z uwagi na stołeczność tego miasta jest sporo, realizowane są w formie zintegrowanej tzn. mają rozwiązać jednocześnie problemy transportowe, mieszkaniowe,

usług publicznych, ewentualnie szkół z założeniem maksymalnego wykorzystania już istniejących elementów systemu. Istotne jest również to, że na każdym kroku podkreśla się jako niedopuszczalne marnowanie pieniędzy podatników i potrzebę poszanowania interesów różnych grup społecznych, dbając o zachowanie równowagi pomiędzy nimi. Obserwacje poczynione w Ameryce pozwalają stwierdzić, że dla zapewnienia skutecznej walki ze zjawiskiem nieracjonalnego rozprzestrzeniania się Warszawy nie wystarczą działania podejmowane przez władze miasta. Potrzebne są zintegrowane na całym obszarze metropolitarnym działania w zakresie kluczowych zagadnień polityki zagospodarowania przestrzennego oraz istotnych przedsięwzięć inwestycyjnych obejmujących ponadgminne problemy transportowe i infrastrukturalne. W istniejącym stanie prawnym pewne możliwości dawałoby zawarcie przez gminy Obszaru Metropolitarnego Warszawy porozumienia w sprawie wspólnej polityki przestrzennej. Bardzo istotnym instrumen-

tem może być odpowiednio prowadzona polityka podatkowa.

Wydaje się, że bez dostrzegania tego problemu przez władze centralne i bez zainicjowania odpowiednich zmian w systemie prawnym, jak chociażby wzmacniających instrumenty planowania przestrzennego – skuteczna walka z nieuzasadnionym rozprzestrzenianiem się miast nie będzie możliwa.

Autor korzystał z materiałów udostępnionych przez:

1. Urban Land Institute, Waszyngton
2. Natural Resources Defense Council, Nowy Jork
3. Georgia Regional Transportation Authority, Atlanta
4. Atlanta Regional Commission, Atlanta
5. Metropolitan Council, St. Paul
6. University of Minnesota, Minneapolis
7. German Marshall Fund of US, Waszyngton

2.3. Rozprzestrzenianie się Krakowa

Anna Surma
Urząd Miasta Krakowa,
Wydział Rozwoju Miasta

Przyspieszenie rozwoju Krakowa nastąpiło wraz z przemianami geopolitycznymi w Polsce po 1989 r. Konsekwencją przełomu i wprowadzeniem gospodarki rynkowej w latach 90. były nowe, nieznane dotąd formy inwestycji, które zmieniły i zmieniają oblicze naszego miasta. Są to przede wszystkim nowe typy obiektów takie jak: hipermarkety, biura o wysokim standardzie, budownictwo mieszkaniowe na sprzedaż i budownictwo czynszowe, stacje benzynowe międzynarodowych sieci, jak również nowe trasy komunikacyjne. Powyższe inwestycje są głównymi wyznacznikami kierunków rozwoju przestrzennego Krakowa, który determinuje średniowieczny układ kompozycyjny zabytkowego centrum (ponad 6 tys. zabytków). Śródmieście Krakowa wraz z Wawelem oraz Kazimierzem i Stradomiem od 1978 r. znajduje się na Liście Światowego Dziedzictwa Kulturowego UNESCO.

Ze względu na zwartość kompozycyjną Krakowa nowe inwestycje powstają jako wypełnienie luk w przestrzeni zurbanizowanej oraz na mniej zintensyfikowanych przedmieściach, a przez to powodują rozlewanie się miasta poza granice administracyjne.

Głównymi generatorami rozprzestrzeniania Krakowa są:

- **Hipermarkety** – na terenie miasta Krakowa można wyróżnić 22 hipermarkety, każdy o powierzchni handlowej powyżej 2.500 m², powiązane z parkingami dla samochodów osobowych, magazynami oraz z towarzyszącymi mniejszymi obiektami handlowymi i gastronomicznymi. Warto zwrócić uwagę, że hipermarkety nigdy nie były uwzględnione w planach zagospodarowania przestrzennego miasta.
- **Inwestycje komunikacyjne** – priorytetem inwestycyjnym dla miasta jest transport. Głównym celem jest rozwiązanie problemów komuni-

kacji w mieście, to jest upłynnienie ruchu, obniżenie emisji zanieczyszczeń i hałasu, przede wszystkim poprzez uwolnienie centrum od ruchu tranzytowego. Jedną z najważniejszych inwestycji transportowych jest kontynuacja budowy południowej obwodnicy miasta, będącej częścią autostrady A4, łączącej wschodnią i zachodnią granicę Polski. Na zadania z tej dziedziny przewidziano ponad połowę środków finansowych przeznaczonych na inwestycje.

- **Specjalna Strefa Ekonomiczna** – Krakowski Park Technologiczny, przede wszystkim KPT-Pychowice. W 1997 r. ustanowiono w Krakowie (na okres 12 lat) Specjalną Strefę Ekonomiczną-Krakowskiego Parku Technologicznego. Zajmuje ona 66,5 ha gruntów i jest zlokalizowana w 3 obszarach miasta: Pychowicach, Czyżynach i Hucie im. T. Sendzimira. Obszary te leżą na pograniczu strefy miejskiej i przedmieść oraz w strefie przedmieść. Najważniejsze cele utworzenia tej strefy to: rozwój sektora zaawansowanych technologii przy wykorzystaniu potencjału badawczego krakowskich wyższych uczelni, promocja oferty inwestycyjnej Krakowa i ułatwienie transferu nowoczesnych technologii. Wśród firm, które już uzyskały pozwolenie na rozpoczęcie działalności są: Motorola (produkcja oprogramowania i podzespołów elektronicznych), ComArch, Sawan Grupa Softbank, Digitcard-Unicard (produkcja oprogramowania), RR Donnelley (poligrafia).

Obserwowane kierunki rozprzestrzeniania się Krakowa i ich determinanty:

Północny-wschód – powstanie ul. Bora-Komorowskiego, a następnie wzdłuż niej inwestycji: Hipermarketu Geant i OBI, Centrum Rozrywki –Park Wodny, Multikina oraz Centrum Biznesu Olsza, wygenerowało dynamiczny rozwój budownictwa mieszkaniowego, zapelniając dotychczasową pustą przestrzeń.

Poniżej, na południu na odcinku 2 km powstały 4 hipermarkety: Plaza, M1, Nomi i Selgros. Spowodowało to aktywizację budownictwa wokół tego rejonu i przebudowę istniejących tras komunikacyjnych (ul. Stelli-Sawickiego i Nowohucka).

Procesy inwestycyjne, choć zachodziły wewnątrz miasta, tak naprawdę spowodowały jego rozrost. Obecnie dzielnice Nowej Huty stanowią jedną całość z obszarami zwartej zabudowy wokół centrum miasta, stając się urbanistyczną całością. Proces rozwoju Krakowa na tym obszarze postępuje nadal dzięki Krakowskiemu Parkowi Technologicznemu-Czyżyny.

Na północy miasta powstają nowe osiedla mieszkaniowe wzdłuż trasy komunikacyjnej w stronę Kielc i Warszawy, wychodząc poza granice administracyjne miasta (gmina Zielonki i gmina Michałowice).

Północny-zachód – w ciągu ostatnich kilku lat, w okolicach Ronda Ofiar Katynia (Bronowice) powstały: trzy hipermarkety – Macro Cash&Carry, IKEA, Office-Depot, stacje benzynowe, dużo budynków komercyjnych i biurowców np. Euromarket, ComArch-CDN, salon Renault, Daewoo i Fiat, siedziby banków. Osiedla domków jednorodzinnych rozwijają się wzdłuż drogi na Zabierzów. Tereny te są bardzo atrakcyjne dla inwestorów z powodu początku autostrady A4 w kierunku Śląska i bliskość lotniska w Balicach. Znalazły tutaj lokalizację: wielkopowierzchniowe Centrum Witek's, siedziby firm kurierskich, firmy usługowe i produkcyjne oraz kompleks biurowców klasy A – Kraków Business Park. Zabierzów staje się swoistego rodzaju nowoczesnym przedmieściem Krakowa, łączącym go z lotniskiem w Balicach, powiększonym ostatnio o terminal cargo i parking dla awionetek.

Południowy-zachód – budowa obwodnicy Balice-Opatkowice, możliwa przez powstanie Stopnia Wodnego „Kościuszko” na Wiśle oraz Krakowski Park Technologiczny-Pychowice (III Campus Uniwersytetu Jagiellońskiego) stworzyły koniunkturę dla budowy kilku osiedli mieszkaniowych wraz z infrastrukturą drogową, która to tendencja trwa nadal.

Południe – węzeł Opatkowicki obwodnicy Krakowa oraz powstanie Centrum Handlowego Zakopianka,⁶¹ czyli hipermarketu Carrefour, Offi-

ce-Depot, Multikino spowodowało rozwój osiedli mieszkaniowych i budownictwa jednorodzinnego na terenach wokół trasy drogowej w kierunku Zakopanego. Po obu stronach znalazły lokalizację siedziby wielu małych i średnich przedsiębiorstw na przestrzeni ponad 5 km w stronę Tatr.

Powstanie innego hipermarketu Ahold (Hipernova) oraz trasa Krakowskiego Szybkiego Tramwaju i budowa kolejnej części pierścienia obwodnicy to inwestycje, które wpłynęły na dynamiczny rozwój już istniejących osiedli (Kurdwanów, Piaski Wielkie, Wola Duchacka) i połączenie z byłymi odległymi przedmieściami Krakowa – Swoszowicami. W Swoszowicach natomiast nastąpiła ekspansja budownictwa jednorodzinnego. Rozwój budownictwa w tym rejonie zaszkodził kolejnymi inwestycjami drogowymi.

Na południowym-wschodzie, przy trasie wylotowej na Wieliczkę (Tarnów, Rzeszów) powstały hipermarkety HIT i OBI, obsługując istniejące już osiedla (Prokocim, Bieżanów) i powodując rozbudowę tych terenów w kierunku budowanego węzła wielickiego – obwodnicy Krakowa.

Jak można zauważyć na podstawie powyższych rozważań, żywiołowe rozprzestrzenianie naszego miasta powodowane przez współczesne procesy urbanizacyjne następują przede wszystkim wzdłuż tras komunikacyjnych. Szczególnie proces ten zauważalny jest w związku z funkcjonowaniem obwodnicy Krakowa biegnącej z zachodu poprzez południowe przedmieścia, a kolejne budowane i planowane jej odcinki wyznaczają nowe kierunki rozrostu miasta.

Powiększanie się zurbanizowanego obszaru miasta zwiększa również długość podróży, a to z kolei zwiększa nacisk na użytkowanie samochodu. Liczba samochodów zarejestrowanych na terenie miasta systematycznie wzrastała przez lata 90., a w 2000 r. wynosiła 302,8 tys. pojazdów. W 1990 r. na 1.000 mieszkańców przypadało 245 pojazdów, a w 2000 – 396.

⁶¹ Zagospodarowanie poprzemysłowych terenów byłego Solvay'u.

Parametry opisujące ruch drogowy na podstawowej sieci ulic w Krakowie

	Szczyt poranny 1996	Szczyt poranny 1997	Szczyt poranny 2000
średnia długość podróży (km)	6,8	7,2	8,52
średni czas trwania podróży (min.)	9,7	10,4	21,58
średnia prędkość podróży (km/godz.)	41,8	41,6	23,3

Źródło: Instytut Gospodarki Przestrzennej i Komunalnej, Wydział Gospodarki Komunalnej i Ochrony Środowiska UMK. Do obliczeń powyższych parametrów wykorzystano sieć opartą na układzie drogowym przyjętym w prognozie zerowej z 1994 r. z dodatkowym uwzględnieniem włączenia do modelu obejścia autostradowego Krakowa wraz z przedłużeniem ul. Radzikowskiej oraz modernizacji ciągu ul. Opolskiej i Lublańskiej. Długość odcinków dwukierunkowych liczona jest podwójnie.

Motoryzacja jest nierozzerwalnie związana ze zjawiskiem rozlewania się miast (*urban sprawl*), dlatego pewnym wskaźnikiem zmian zachodzących w Krakowie mogą być dane statystyczne dotyczące ruchu drogowego.

Podstawowym rodzajem ruchu drogowego w Krakowie jest ruch wewnętrzny, stanowiący na sieci podstawowej około 71% całkowitego ruchu pojazdów. Jest to przede wszystkim ruch samochodów osobowych (91% całkowitego ruchu). W porównaniu z rokiem 1995, w roku 2000 nastąpił wzrost ruchu motoryzacyjnego aż o blisko 85% (wielkość ruchu w 1995 r. określona była na poziomie 30.500 podr./godz.szczytu, natomiast w 2000 r. wyniosła 56.436 podr./godz.szczytu). Każde nowe biuro, sklep czy centrum handlowe, powstałe na obrzeżach miasta, otacza się kordonem rozległych parkingów⁶².

Historyczne miasto, z aktywnościami zlokalizowanymi w jednym miejscu (przez to ograniczające potrzebę podróżowania), zamienia się w miasto, w którym oddalone od siebie miejsce pracy, zamieszkania, zakupów i odpoczynku wymuszają większą potrzebę podróżowania.

Mieszkańcy Krakowa zmęczeni hałasem i zanieczyszczonym centrum, poszukując wygodnych alternatyw zamieszkania, przeprowadzają się z centrum na przedmieścia i poza granice miasta, na terenach leżących przede wszystkim na zachodzie i południowym-zachodzie Krakowa. O tym jak duże rozmiary przybrał proces osiedlania się mieszkańców Krakowa w gminach ościennych może świadczyć fakt, że

od 1990 r. systematycznie wzrasta udział pozwoleń na budowę wydanych w gminach bezpośrednio sąsiadujących z Krakowem i kształtuje się na poziomie od 1,5 do 4 razy wyższym niż udział pozwoleń wydanych na terenie miasta. W takich gminach jak Zabierzów, Liszki, Mogilany, Michałowice i Zielonki liczba pozwoleń na budowę wydanych dla mieszkańców Krakowa stanowiła ok. 70% w ogólnej liczbie wydanych pozwoleń. Warto przy tym zaznaczyć, że liczba mieszkańców tych gmin jest ok. 3 razy mniejsza od liczby mieszkańców Krakowa.

Dla większości mieszkańców Krakowa (i ogólnie mówiąc mieszkańców polskich miast), terminy rozprzestrzeniania się miasta czy też rozlewania się urbanizacji są nieznanne i niezrozumiałe. Większość nie wie, na czym mógłby polegać ów problem rozprzestrzeniania się miast, w znaczeniu zjawiska, występującego przede wszystkim w miastach amerykańskich, zwanego *urban sprawl*. Nawet jeśli problemy kreowane przez *sprawl* są postrzegane jako główne kwestie do rozwiązania dla miasta (np. problem korków i miejsc parkingowych w centrum Krakowa), to nie ma świadomości postępowania procesu rozprzestrzeniania się miasta i jego skutków oraz kompleksowego ujmowania tematu. Tylko urbaniści i ekolodzy definiują problem bardzo szeroko i interesują się zagadnieniem od dawna.

*

Czym jest *sprawl* i jakie są jego skutki można bardzo wyraźnie zobaczyć w miastach Ameryki Północnej. Miastem, które postrzegane jest jako

⁶² Według badań przeprowadzonych przez pracowników Politechniki Krakowskiej w 2000 r. dotyczących natężenia ruchu przy hipermarkecie Geant, w godzinach szczytu przejeżdżało tam nawet do 1.000 samochodów na godzinę.

najbardziej zagrożone konsekwencjami *urban sprawl*, rzecz można miastem modelowym, które jednocześnie jest miastem sukcesu ekonomicznego, jest Atlanta (stan Georgia).

Przestrzeń urbanistyczna Atlanty powiększyła się o 47% w latach 1990-1996, po tym jak w latach 1980-1990 powiększyła się o 25%. Proces ten będzie trwał nadal, towarzysząc dużemu przyrostowi ludności na przedmieściach. W latach 1990-1996 przyrost ludności na przedmieściach Atlanty wynosił prawie 40%, podczas gdy w granicach miasta tylko 2%.

Na obszarze metropolii Atlanty mieszka dziś ok. 4,1 miliona mieszkańców, ale samo centrum miasta jest wymarłe popołudniami i wieczorami, a wątpliwe ożywienie przeżywa tylko w godzinach pracy. Przeciętny mieszkaniec obszaru metropolii w 1982 r. spędzał 11 godzin w korkach, w 1990 roku – 25 godzin, a w 1999 – wskaźnik ten urosł aż do 53 godzin (codziennie 110 min. w swoim samochodzie w drodze do i z pracy). Zanieczyszczenie powietrza osiągnęło w rejonie Atlanty tak alarmujący poziom, że Atlanta straciła na 2 lata prawo do dysponowania federalnymi środkami finansowymi, przeznaczonymi na dalszą rozbudowę dróg. Każdego lata pogłębiają się problemy u osób chorych na astmę, szczególnie u dzieci, z powodu wysokiego stężenia ozonu w powietrzu.

Zjawisko rozprzestrzeniania się miasta stało się już tak poważnym problemem dla większości milionowych miast amerykańskich, że każdy Amerykanin, a nie tylko urbanista, wie, co oznacza *sprawl*. Już od kilkunastu lat trwa ożywiona dyskusja na

temat przyszłości metropolii amerykańskich, trendów i strategii zrównoważonego rozwoju. Wnioski zdążyły już zaowocować w konkretne projekty, a niektóre z nich już zrealizowano.

Powinniśmy zatem czerpać wzory z doświadczeń Amerykanów, aby nie popełniać tych samych błędów. I tu możemy zadać pytanie: kto ma się uczyć od kogo? – Bowiem główną strategią w planowaniu przestrzennym miast amerykańskich stał się model europejskiego miasta, charakteryzujący się przede wszystkim gęstością zabudowy, jej zróżnicowaniem (w jednym miejscu budynki mieszkalne, komercyjno-usługowe i zapewniające rozrywkę), a także brakiem dużych dystansów pomiędzy tą zabudową (upowszechnianie transportu publicznego i ruchu pieszego). Przykładem z Atlanty może być przedsięwzięcie zwane Atlantic Station, realizowane na terenach poprzemysłowych, zlokalizowanych około 5 km od centrum Atlanty. W miejscu, gdzie parę lat temu znajdowała się fabryka stali, powstaje (od zera) „małe miasteczko”, dla 10.000 mieszkańców, oferujące 30.000 miejsc pracy, miejsca odpoczynku i rozrywki, a także sieć połączeń transportu publicznego do bliskiego centrum Atlanty.

Mimo, że Kraków ze względów historycznych jest tak inny od „nowych” miast amerykańskich, a według niektórych jeszcze zbyt małym by mówić o istnieniu problemu rozprzestrzeniania się miasta, z doświadczeń amerykańskich specjalistów powinniśmy się jednak uczyć. Także i w Krakowie możemy znaleźć podobne tendencje jak w USA, a niekontrolowany, chaotyczny rozwój naszego miasta może nas zaprowadzić do punktu, w którym wcale nie chcielibyśmy się znaleźć.

2.4. Rozprzestrzenianie się miasta na przykładzie aglomeracji łódzkiej

Tomasz Jochim

*Przewodniczący Komisji Planu Przestrzennego,
Budownictwa, Urbanistyki i Architektury
Rady Miejskiej w Łodzi*

Ogólna charakterystyka

Informacje ogólne o mieście – obszar administracyjny Łodzi jest tożsamy z łódzkim powiatem grodzkim i zajmuje powierzchnię 29.439 ha. Tylko niespełna połowa tego obszaru to tereny mające prawdziwie miejski charakter – tereny zabudowane (wraz z zielenią towarzyszącą) i przemysłowe (razem 33,1%), a także komunikacyjne (11,2%). Aż 44,6% powierzchni miasta zajmują nieużytki rolne, lasy i zadrzewienia 7,7%, wody 0,6%, i inne nieużytki 2,8%. Współczesna Łódź jest konglomeratem około 250 jednostek osadniczych o różnej genezie, odmiennym obliczu urbanistyczno-architektonicznym i szczególnym charakterze funkcjonalnym. Część z nich stanowią osiedla typowo miejskie – blokowe, willowe, szeregowe, przedmiejskie, przemysłowe. Część to większa to dawne wsie, kolonie, przysiółki i różne osady podmiejskie włączone do Łodzi w procesie jej terytorialnego rozwoju. Zróżnicowanie przestrzeni miejskiej i duża liczba mieszkańców odzwierciedla się w organizacyjnym podziale na jednostki administracyjne niższego rzędu tj. 5 dzielnic – Bałuty, Polesie, Górna, Śródmieście i Widzew i 35 jednostek pomocniczych. Łódź liczy (stan na 31.12.2000 r.) – 793,2 tys. mieszkańców (w tym 430,2 tys. kobiet). Powierzchnia jaką zajmuje Łódź, a tym samym łódzki powiat grodzki jest przeszło trzykrotnie mniejsza od powierzchni przeciętnego powiatu ziemskiego w regionie. Stanowi zaledwie 1,6% ogólnej powierzchni województwa łódzkiego. Na niewielkim obszarze skupione jest aż 30,1% całej ludności województwa.

To stanowi o szczególnej roli Łodzi w Polsce Środkowej. O stołecznej pozycji miasta w regionie decyduje jego ranga gospodarcza oraz pełnione

funkcje wyższego rzędu o znaczeniu ponadregionalnym – funkcje metropolitarne. Świadczą je wyższe uczelnie i instytuty naukowe, instytucje kulturalne, kliniki i specjalistyczne szpitale, banki, centra biznesu, siedziby regionalnych i ponadregionalnych stowarzyszeń społecznych i politycznych, kluby sportowe, etc. Łódź jest także ważnym węzłem komunikacyjnym. Zbiegają się tu linie kolejowe z Koluszek, Łowicza, Kutna i Kalisza, stanowiące połączenie ze wszystkimi głównymi miastami Polski. Funkcjonuje dobrze rozwinięta sieć komunikacji lokalnej i ponadlokalnej, linie komunikacji podmiejskiej oraz lotnisko „Lublinek”. W Łodzi w różnych działach gospodarki narodowej zatrudnionych jest ogółem 212,2 tys. osób, z czego 51,6% pracuje w sektorze prywatnym, a 48,4% w sektorze publicznym. Największym pracodawcą jest przemysł, w którym zatrudnienie znajduje blisko 62,8 tys. osób. Jednak miasto wiąże swój rozwój gospodarczy z małymi i średnimi przedsiębiorstwami różnych branż.

Zasadnicze etapy rozwoju

Dane charakteryzujące rozwój przestrzenny – w strukturze Łodzi pozwalają wyodrębnić się liczące 16.465 ha (56% powierzchni miasta) tereny o przeważającym charakterze strefy niezurbanizowanej (naturalnej) oraz liczące 12.857 hektarów (44% powierzchni miasta) tereny o przeważającym charakterze strefy zurbanizowanej (strefy zainwestowania miejskiego). W jej skład wchodzi 10.890 ha obszarów zwartych i 1.967 ha terenów zagospodarowanych ekstensywnie – peryferyjnych i rozproszonych. Tylko najstarsza, położona wewnątrz kolei obwodowej część miasta w pełni odpowiada obiektywnym kryteriom „miejskości”. Zachowuje charakter miasta XIX-wiecznego, liberalnego, poddanego prostym zasadom regulacji przestrzennej. Powierzchnia najpełniej uformowanych części miasta (726 ha) stanowi zaledwie 2,5% całej jego powierzchni i mniej niż 6% obszaru strefy zurbanizowanej (zwartej i rozproszonej). Razem z pozostałymi terenami zagospodarowanymi (łącznie 3.597 ha), ale z o wiele mniejszym

udziałem cech miejskich (powojenne osiedla mieszkaniowe – 1.956 ha, zespoły usługowe i przemysłowe – 1.712 ha, zespoły zabudowy jednorodzinnej przestrzennie zorganizowanej – 532 ha) i razem z terenami zieleni miejskiej (1.110 ha) – stanowią 42% powierzchni obszaru strefy zurbanizowanej. Na pozostałe 58% strefy zurbanizowanej składają się tereny:

- w początkowej fazie urbanizacji (2.202 ha, w tym zajmujące ponad 1.241 ha nieukształtowane i pozbawione uzbrojenia zespoły zabudowy jednorodzinnej),
- o zagospodarowaniu konfliktowym (530 ha), zagrażającym środowisku naturalnemu i dezorganizującym ład przestrzenny otoczenia,
- w przewadze źle zagospodarowane, nie wykorzystane lub zdegradowane (1.299 ha),
- wolne od zabudowy lub nie zagospodarowane (944 ha),
- ogrodów działkowych (629 ha),
- ulic, placów i terenów kolei (około 1.824 ha).

Na ogólną wielkość obszaru strefy niezurbanizowanej składają się tereny:

- zabudowy zagrodowej (551 ha czyli ponad 3% strefy),
- różnorodnej formie zabudowy rozproszonej (1.232 ha, niecałe 7,5% strefy),
- zdegradowane (165 ha, czyli 1% strefy).

W obrębie tej właśnie strefy występują ponadto fragmenty ekstensywnie zagospodarowanych terenów strefy zurbanizowanej (1.967 ha, blisko 12% obszaru strefy niezurbanizowanej).

Zabudowane tereny położone poza zwartym obszarem strefy zurbanizowanej zajmują razem blisko czwartą część terenów otwartych Łodzi. Tak więc niezależnie od jakości przestrzeni miejskiej w obrębie większości nowych dzielnic mieszkaniowych, prawie połowa obszaru strefy zurbanizowanej to tereny, na których procesy urbanizacyjne są dalekie od zakończenia, przestrzeń miejska nie ukształtowana, a stan istniejący jest stanem pomieszania wielu przypadkowych efektów dotychczasowego procesu rozwojowego. Natomiast tereny strefy niezurbanizowanej są coraz intensywniej degradowane różnorod-

nymi, rozproszonymi formami zabudowy. Proces ten, nabierający przyspieszenia od początku lat 70., wzmaga degradację otoczenia Łodzi i prowadzi do poszerzania zakresu nierozwiązanych problemów gospodarki komunalnej.

Prognoza rozwoju przestrzennego – zmiany w strukturze przestrzennej miasta będą polegały przede wszystkim na umacnianiu się jej wielofunkcyjnego charakteru, szczególnie w strefie istniejącego zagospodarowania. Poza jego granicami powstawać będą bardziej homogeniczne jednostki jak zespoły zabudowy jednorodzinnej, skupiska obiektów produkcyjno-usługowych, zewnętrzne centra handlowo-rozrywkowe, zespoły usług transportowych, etc.

W strukturze przestrzennej aglomeracji należy przewidywać niekorzystną tendencję do wypełniania się strefy podmiejskiej zabudową rezydencjonalną. Spadek liczby ludności nie będzie oznaczał braku zapotrzebowania na tereny do zainwestowania – ich ogólna powierzchnia przypadająca na 1 mieszkańca wzrośnie z 168 m² do 200-220 m². Oznacza to potrzebę przygotowania do zagospodarowania ok. 2.600 ha nowych terenów, przy czym ok. 60% z nich powinno znaleźć się w obrębie istniejących terenów zainwestowanych. Zmiany obejmą też część funkcji produkcyjnych i składowo-magazynowych związanych z systemem autostrad tzw. łódzkim węzłem komunikacyjnym.

Opcją alternatywną jest dynamiczna przebudowa centrum Łodzi – poprawa jakości miejsca, jego funkcji i prestiżu (miejsce usług, pracy i zamieszkania). Realizacja tego zadania pozwoli zachować Łodzi jej rangę w systemie osadniczym, ustabilizuje liczbę mieszkańców na poziomie wariantu optymistycznego i ograniczy, a może nawet zahamuje migracyjną utratę elit, tworząc szanse na równoprawną współpracę z Warszawą. Rozwój przestrzenny Łodzi powinien sprzyjać i inspirować powiązaniom funkcjonalnym z Warszawą. Ich rozwój prowadziłby z czasem do powstania dwubiegunowego zespołu metropolitarne, którego charakter umożliwiłby realizację efektów wielkiej skali.

Zagospodarowanie przestrzenne miasta odbywać się będzie pod presją jego ekspansji terytorialnej. Tendencja do poszerzania się granic miasta wynikać będzie z lepiej uregulowanych stosunków własnościowych na obrzeżach i poza jego granicami, strefowego rozkładu cen nieruchomości, zmniejszającej się dostępności komunikacyjnej dzielnic śródmiejskich, większej swobody wyboru architektonicznych form zabudowy w obszarach o niższych wskaźnikach intensywności zabudowy. Ten naturalny trend rozwoju przestrzennego miasta wyhamować może polityka władz miasta, prowadząca do wzrostu podaży i atrakcyjności wolnych, wewnątrzmięjskich terenów. Wymagać to będzie porządkowania infrastruktury, rewitalizacji terenów poprzemysłowych, regulowania stosunków własnościowych nieruchomości oraz prowadzenia odpowiedniej polityki gospodarowania mieniem komunalnym. Wzrost konkurencyjności miasta w istotnym stopniu zależeć będzie od poprawy wizerunku elementów składowych ładu przestrzennego, a więc relacji między zabudową mieszkaniową, przemysłową i usługową, logicznemu powiązaniu kompleksów przemysłowo-usługowych i odpowiedniej kompozycji architektoniczno-przestrzennej zespołów zabudowy.

Metropolizacja obszaru łódzkiego będzie postępować we wszystkich kierunkach, za wyjątkiem obszarów podlegających ochronie wartości przyrodniczych i krajobrazowych. Procesy urbanizacyjne będą kontynuowane na historycznej osi rozwojowej północ-południe i intensyfikowane w kierunku wschodnim i północno-wschodnim ku węzłom autostradowym. Relacje ze strefą zewnętrzną będą typowe dla obszarów metropolitarnych tzn. obszar (miasto) centralny pozostanie nadal głównym rynkiem pracy i usług, w tym wysokospecjalizowanych usług nauki i kultury, natomiast na obszarach zewnętrznych będzie poszerzana oferta mieszkaniowo-usługowa i rekreacyjna. Stąd coraz większego znaczenia będą nabierać powiązania transportowe, infrastrukturalne i przyrodnicze.

Dane o gęstości zaludnienia – w całym okresie powojennym zaludnienie Łodzi dynamicz-

nie wzrastało dzięki przyrostowi naturalnemu, dodatnim saldom migracji i inkorporacji terenów podmiejskich. Rok 1985 był pierwszym, w którym zaznaczyły się elementy depopulacji. Lata 90. przyniosły systematyczny spadek napływu migracyjnego. Saldo migracyjne wynoszące w 1990 r. plus 589 osób zmniejszyło się w 1996 r. do minus 145. W efekcie w ciągu ostatnich 12 lat Łódź straciła ponad 35 tys. mieszkańców. Największym zaludnieniem charakteryzują się dzielnice – Bałuty (w 1997 r. – 28,6% ogółu ludności miasta), następnie Górna (23,4%), Polesie (19,5%) i Widzew (17,1%). Najniższa liczba ludności odnotowana jest w Śródmieściu (11,4%).

Dynamika zmian liczby mieszkańców odnotowuje ich największy ubytek w Śródmieściu (o 7,2% w latach 1990-97), kolejno na Bałutach (o 5,7%), Górnej (o 5,6%) i Polesiu (o 5,1%). Jedynie na Widzewie odnotowano 3,5% przyrost stanu zaludnienia. Nierównomierne zmiany w stanie zaludnienia dzielnic mieszkaniowych Łodzi wynikają z przyczyn zarówno demograficznych, jak i różnic w rozwoju budownictwa mieszkaniowego. Jego burzliwy przebieg w okresie 1946-1970 poddał zmianom dawną strukturę przestrzenną miasta. W głównej mierze wpłynęła na ten stan realizacja inwestycji mieszkaniowych w formie osiedli (75,5% mieszkań wybudowanych w latach 1946-1968). Podobnie rozmieszczenie i gęstość ludności Łodzi są ściśle skorelowane z rozmieszczeniem i intensywnością zabudowy mieszkaniowej. Dystrybucja przestrzenna ludności miasta tworzy układ zbliżony do koncentrycznego z centralnie położonymi obszarami o największym potencjale ludności. Strefa szczególnie wysokiej gęstości jest położona centralnie. Łączą się z nią zespoły nowych osiedli mieszkaniowych, natomiast w rejonach zewnętrznych wskaźniki gęstości są na ogół 5-krotnie niższe.

Układ przestrzenny zaludnienia tworzą dwie główne osie komunikacyjno-przestrzenne przebiegające na liniach północ-południe i wschód-zachód. Wzdłuż osi północ-południe zamieszkuje szacunkowo 34,1% łódzian, wzdłuż drugiej osi skupia się 21,8% mieszkańców (razem 56%).

Problem rozprzestrzeniania się miasta

Skala zjawiska – Łódź stanowi rozległy, luźny konglomerat jednorodnych, nowych, modernistycznych, obszarów funkcjonalnych (mieszkańczych i przemysłowych) o niewykształconym systemie przestrzeni publicznych, zgrupowanych wokół także nie w pełni uformowanego historycznego śródmieścia, z przypadkowo, często – samorzutnie ukształtowaną i mało zmienioną strefą pośrednią oraz jeszcze chaotycznie zabudowywaną strefą zewnętrzną. Całość, poza śródmieściem i nielicznymi wyjątkami, pozbawiona jest wyrazu architektonicznego i spójności przestrzennej. Pierwotną dynamikę rozwoju gospodarczego i przestrzennego Łodzi wyhamowała I wojna światowa. Miasto rozwijało się „do wewnątrz”, realizowano projekty wodociągów i kanalizacji, zbudowano wiele, rozproszonych w śródmieściu, znakomitych architektonicznie zespołów domów wielorodzinnych – Marysin, Bednarska, fragmenty Radiostacji, Julianów, osiedle Montwiłła-Mireckiego.

Od zakończenia II wojny światowej do połowy lat 50. rozwój przestrzenny miasta zamyka się w granicach ówczesnej strefy zurbanizowanej, realizowany m.in. na terenach zniszczonego getta, Starego Miasta i zespołów mieszkalnych dzielnicy Bałuty. Największa dynamika rozwoju przestrzennego miasta nastąpiła na przełomie lat 60. i 70.

Nowe osiedla mieszkaniowe i dzielnice przemysłowe wyznaczono na terenach położonych daleko od granic strefy zurbanizowanej. Jej peryferyjne obszary, dawne przedmieścia – niedokończone, marnie zbudowane i jeszcze gorzej wyposażone – stawały się dzielnicami położonymi wewnątrz nowych granic strefy zurbanizowanej. Miasto – na tym etapie swego rozwoju przestrzennego – weszło w fazę dezintegracji przestrzennej. Początek lat 90. doprowadził do utrwalenia niekorzystnego procesu zajmowania kolejnych wolnych terenów, tym razem pod zabudowę jednorodziną, na gruntach początkowo miejskich, a następnie prywatnych. Zbyt wielka, jak na realne potrzeby, podaż tych nie przygotowanych do zabudowy terenów (ponad 1.000 ha gruntów wyłączonych z pro-

dukcji rolnej na cele zabudowy jednorodzinnej) zaowocowała inkryminowanym rozprasaniem zabudowy, dewastacją środowiska przyrodniczego i niewspółmiernym zwiększaniem kosztów społecznych powodowanych koniecznością rozbudowy systemów uzbrojenia.

Dzisiejsza dynamika zajmowania wolnych terenów nie ulega spowolnieniu i nadal w niczym nie koresponduje z dynamiką zabudowywania tych terenów. Wysokim wskaźnikiem charakteryzuje się ponadto proces zajmowania wolnych terenów dla realizacji „centrów handlowych” oraz dla realizacji stacji paliw. Taki stan, mimo że korzystny dla pierwotnej akumulacji może w Łodzi stać się jednak prowizorycznym sposobem zagospodarowania miasta. Możliwość zwiększania podaży terenów wolnych od zabudowy jest wobec poważnych, zewnętrznych inwestorów niewątpliwym atutem miasta. Natomiast zwiększanie ponad miarę, bez uprzedniego uzbrojenia i realizacji dróg, podaży terenów dla zabudowy jednorodzinnej-indywidualnej, nie ma żadnego uzasadnienia. Skutkuje długotrwałym prowizorium w zagospodarowaniu przestrzeni, równoznacznym z jej degradacją. A poprzez nieuzasadniony przyrost renty budowlanej, do nierównego bilansu korzyści – prywatnych i publicznych. Istotne znaczenie – jako jedna z najważniejszych barier rozwojowych – może mieć w przyszłości dający się zaobserwować brak zainteresowania gminy skutkami obecnej formy realizacji polityki prywatyzacji mienia komunalnego. Tworzy to możliwość ogromnego rozdrobnienia stanu własności gruntów. W konsekwencji paralizuje możliwość przeprowadzenia wszelkich operacji urbanistycznych i utrwała w niewiele zmienionej formie dzisiejszy stan struktury funkcjonalnej oraz zabudowy śródmieścia. Szansą dla centrum miasta będzie zagęszczenie podziału na kwartały (dziś dwa razy mniej gęsto niż w śródmieściu Krakowa) i wprowadzenie podziałów kwartałów systemami komunikacji wewnętrznej. Umożliwi to obsługę i wykorzystanie dotąd niezagospodarowanych na miarę miejską przestrzeni wewnątrz kwartałów w części ponad tysiąchektarowego śródmieścia.

Przyczyny

Strefowanie rozwoju – zjawiskiem żywiołowym i bezplanowym jest powstawanie niewyspecjalizowanych stref rozwoju produkcji czy usług. Dla znacznej liczby nowych inwestycji, również handlowych, poszukiwane są lokalizacje położone przy głównych drogach wjazdowych do miasta i na terenach wolnych od zabudowy o szczególnych predyspozycjach rozwojowych. Taki stan oznacza jednak dalszą ekstensyfikację zagospodarowania miasta oraz utratę szans restrukturyzacji przestrzennej i funkcjonalnej terenów przemysłowych, eksploatowanych w sposób prowizoryczny. Te formy „płytkiego” inwestowania i na małą skalę, komplikują gospodarkę miejską oraz przyczyniają się do dalszych niekorzystnych zmian środowiska i krajobrazu. Problemem kluczowym stało się związanie inwestowania z procesem restrukturyzacji miasta. Dezintegrująco na strukturę miasta oddziałują nowe, monofunkcyjne układy przestrzenne dzielnic przemysłowo-składowych oraz otoczenie silnych tras komunikacyjnych. Szczególnej presji urbanizacyjnej poddawane są tereny w sąsiedztwie ważniejszych wjazdów do miast, tereny o wyróżniających się walorach krajobrazowych oraz płytko zabudowane działki położone przy drogach w obszarach pozostających jeszcze w użytkowaniu rolniczym.

Ekspansja metropolii – strefa koncentracji funkcji metropolitalnych obejmuje obszar aglomeracji łódzkiej oraz obszary przyszłościowej koncentracji związków metropolitalnych. Dostępność komunikacyjna oparta w głównej mierze o planowany system autostrad i dróg ekspresowych, staje się jednym z najważniejszych czynników rozwoju metropolitalnego, decydującym o stopniu atrakcyjności terenu dla potencjalnych inwestorów. Rdzeniem strefy jest obszar „Starej Łodzi”. Rozciąganie się granicy Łodzi w kierunku północno-wschodnim nabiera szczególnego charakteru ze względu na projekt utworzenia bipolarnego euro-pola łódzko-warszawskiego. Obszar o charakterze układu pasmowego daje unikalną możliwość łączenia elementów gospodarczych z walorami przyrod-

niczymi i zasobami kultury materialnej. Taki układ o charakterystycznej, dużej synergii, byłby miejscem świadczenia usług o komplementarnym i ponadnarodowym profilu. Dawałby różnym dziedzinom aktywności gospodarczej szansę uzyskania wysokiej i trwałej przewagi konkurencyjnej. Wspólnota metropolitalna byłaby sama w sobie regionalnym megaproduktem o wysokiej atrakcyjności dla inwestorów zewnętrznych. Układ ten wspomagany byłby przez zurbanizowany i silny gospodarczo obszar metropolitalny z dominacją funkcji produkcyjnych oraz usług niższego rzędu o znaczeniu krajowym, regionalnym oraz lokalnym.

Budowa autostrad – dla odcinka autostrady A-1 przebiegającej bezpośrednio na styku z aglomeracją łódzką, połączenia autostradowe przewiduje się w miejscu przecięcia z drogą krajową nr 72 Łódź – Rawa Mazowiecka (węzeł „Brzeziny”), na przecięciu z drogą wojewódzką nr 713 Łódź – Tomaszów Mazowiecki (węzeł „Andrespol”), na przecięciu z drogą wojewódzką nr 714 Pabianice – Tomaszów Mazowiecki (węzeł „Romanów”). Docelowo planowane jest dodatkowe połączenie z projektowaną siecią drogową Łodzi (węzeł „Koluszki”). Wskazane lokalizacje odpowiadają teoretycznemu rozciąganiu się biegunów strukturalnych miasta.

Budowa supermarketów – na obszarze miasta i w jego granicach zlokalizowanych jest 17 wielkopowierzchniowych centrów handlowych. Znaczna część powstała na terenach dawnych zakładów przemysłowych, położonych wzdłuż głównych tras komunikacyjnych, stanowiąc uzupełnienie przestrzeni zewnętrznej śródmieścia. Kilka placówek ulokowało się w granicach administracyjnych miasta, tworząc bieguny zabudowy na terenach rolnych, w dolinach rzecznych oraz w bezpośrednim sąsiedztwie otuliny ochronnej Lasu Łagiewnickiego.

Polityka budownictwa mieszkaniowego – gmina realizuje politykę mieszkaniową (budownictwo komunalne i sprzedaż terenów uzbrojonych) w tzw. paśmie wschodnim tj. osiedli Janów i Olechów. Przykładowa powierzchnia terenu Olechów Południe przewidziana pod zabudowę wynosi 21,07 ha. Teren obejmuje 30 działek o przeciętnej

wielkości 6.000 m² każda. Chłonność terenu szacowana jest na 1.100 mieszkań. To przykładowy obszar, którego sposób zagospodarowania wpłynął na powstanie nowej struktury miasta w granicach określanych strefą niezurbanizowaną. Gwałtownemu rozwojowi tego terenu sprzyjać będzie działalność inwestycyjna gminy, Towarzystwa Budownictwa Społecznego i firm prywatnych.

Budynki z lokalami komunalnymi skoncentrowane są w większości na terenach śródmiejskich. Lokale spółdzielcze przeważają w powojennych osiedlach mieszkaniowych, otaczających zwartym pierścieniem śródmieście i wykraczają na zewnątrz kolei obwodowej. Strefa peryferyjna jest zdominowana przez mieszkania prywatne. Ludność strefy centralnej zamieszkuje w głównej mierze lokale komunalne. W bliskim otoczeniu tej strefy często przewagę liczebną uzyskują użytkownicy mieszkań spółdzielczych. Natomiast strefa peryferyjna jest domeną użytkowników mieszkań prywatnych. Ludność zamieszkująca w mieszkaniach małych 1- i 2-izbowych przeważa zdecydowanie w rejonach śródmiejskich. Pas wielorodzinnych osiedli mieszkaniowych otaczający śródmieście wyróżnia szczególnie duży udział użytkowników mieszkań 3-izbowych. Natomiast na obszarach peryferyjnych uwiadcza się przewaga ludności zajmującej mieszkania liczące 4 i więcej izb.

Rehabilitacja miasta – zmiany zachodzące w krajobrazie miejskim mimo, że zauważalne, nie odpowiadają skali oczekiwań i potrzeb. W Łodzi na intensywne procesy rehabilitacji, rewitalizacji, restrukturyzacji i modernizacji ciągle oczekuje pół miasta. I co ważne jest to głównie ta połowa, która stanowi o podstawowych dla rozwoju atutach „miejskości” Łodzi. Terenów o podstawowym dla miasta znaczeniu kulturowym, wymagających kompleksowych działań rehabilitacyjnych – jest około 726 ha, zaś terenów zabudowy miejskiej wielo- i jednorodzinnej oraz przemysłu i usług, które również winny być poddane takim działaniom około 2.279 ha. W ramach wyodrębniających jednostek przestrzennych, wymagających zorganizowanej restrukturyzacji należy w pierwszym rzędzie wymienić obszary historycznych posiadłości

wodno-fabrycznych doliny Jasieni, śródmiejską część zespołu przestrzennego doliny Łódki. Ponadto tradycyjnie już oczekujące na modernizację obszary Placu Niepodległości i Rynku Bałuckiego oraz obszar szczególnych możliwości rozwojowych centrum – rejon Dworca Fabrycznego wraz z zespołem architektonicznym Elektrociepłowni. Definitywnych rozstrzygnięć oczekują tereny prywatyzowanych i likwidowanych zakładów przemysłowych.

Brak konsekwencji w procesach rozwojowych miasta – w Łodzi występuje proces zaawansowanej dezintegracji przestrzennej i ciągłej ekspansji już silnie rozproszonego i nieurządzonego obszaru strefy zurbanizowanej. Obecnym problemem rozwojowym miasta nie jest niedostatek terenu, nadmierna intensywność jego wykorzystania, czy nawet – podstawowe (w skali miejskiej) braki w wyposażeniu miasta. Problemem jest stan, w którym więcej się rozpoczyna niż kończy, w którym żaden, nawet obudowa centralnego punktu miasta – Placu Wolności, proces rozwojowy czy restrukturyzacyjny nie został doprowadzony do pełnego końca. Problemem jest brak silnego zakotwiczenia w danych miejscach zarówno mieszkańców, jak i procesów rozwojowych. To sprzyja obserwowanym „zachowaniom koczowniczym”. Poza dawnym obszarem miasta o dotąd nie zakończonym procesie urbanizacji, powstała „druga Łódź”, również nie urządzona do końca. W obrębie dzisiejszej zwartej strefy zurbanizowanej (prawie 10.900 ha), znajduje się wystarczająca ilość miejsca (2.016 ha) dla zrealizowania nie tylko brakujących na dziś 30.000 mieszkań i nawet nie tylko następnych 30.000, lecz także zabudowy o charakterze użyteczności publicznej. Warunkiem jest uzupełnianie wyposażenia strefy i polepszenie dostępności komunikacyjnej. Wycofanie się z nadmiernego rozpraszania inwestycji komunalnych i wyposażaniem terenów, pozwoli przyspieszyć osiągnięcie wszechstronnego waloru miejskości strefy zurbanizowanej. W strefie niezurbanizowanej (naturalnej), rehabilitacji wymaga środowisko przyrodnicze i krajobraz. Odpowiada to nie tylko potrzebom społeczności miasta, lecz również wymogom ekorozwoju.

Odciągnięcie od strefy niezurbanizowanej inwestycji i zahamowanie jej zabudowy spowoduje wzrost atrakcyjności miasta jako miejsca zamieszkania. Działania restrukturyzacyjne w obrębie obu stref pomogą w osiągnięciu niezbędnego ładu przestrzennego i dadzą szansę na wydobywanie ukrytej urody miasta.

Konflikty rozwojowe struktury przestrzennej miasta – pierwotne przyczyny dzisiejszych konfliktów rozwojowych powstały w obrębie centralnego obszaru strefy zurbanizowanej. Składają się na nie współcześnie anachroniczne rozmiary śródmiejskich kwartałów, słabo rozbudowany układ komunikacyjny, duża ilość terenów z zabudową przeznaczoną pierwotnie dla funkcji przemysłowych (zajmują dziś tereny o najwyższej wartości) oraz ogólnie niska przeciętna intensywność wykorzystania terenów przy znacznym udziale funkcji mieszkaniowej. Proces eliminacji zabudowy produkcyjnej z terenu dzisiejszego śródmieścia rozpoczął się w latach 90. XIX wieku. Funkcje przemysłowe zaczęto przeprowadzać na tereny peryferyjne, zaś w obszarze centralnym produkcję zaczęła wypierać funkcja mieszkaniowa. Na jej potrzeby adaptowano nawet stare budynki produkcyjne, zagęszczając dotychczasową zabudowę działek. Procesy, które w istocie były dokonującą się samorzutnie i ewolucyjnie restrukturyzacją, zostały na trwałe zahamowane po II wojnie światowej. Śródmieście ze względu na swoisty charakter historyczny i kulturowy jest najważniejszym obszarem Łodzi, generującym wiele problemów.

Kolejnym obszarem są wymagające rehabilitacji tereny mieszkaniowe zabudowy wielorodzinnej o charakterze „miejskim” z końca XIX i początku XX wieku (281 ha) oraz nie dokończone zespoły zabudowy jednorodzinnej (1.326 ha). Natomiast najpoważniejszym „obszarem problemowym”, dziś w największym być może stopniu rzutującym na jakość życia w mieście, są pozbawione cech miejskich wielkie zespoły osiedlowe (1.956 ha). Osobnym obszarem problemowym są duże (632 ha) przestrzenie ogródków działkowych, położone zwykle w zasięgu miejskich systemów uzbrojenia i na terenach o wysokich walorach lokalizacyjnych. Tereny te, będące w istocie miejscem realizowania

pierwszej fazy urbanizacji, w znacznym zakresie kwalifikują się do włączenia w ramy ogólnodostępnych terenów zieleni miejskiej lub powinny być traktowane jako dalsza rezerwa terenów budowlanych na cele zabudowy jednorodzinnej. U źródeł wszystkich wymienionych problemów leży brak odpowiadających dzisiejszym warunkom, kompleksowych i dostatecznie „miejskich” rozwiązań przestrzennych i technicznych.

Granice miasta – pojęcie granicy miasta ma podwójną konotację – granice administracyjne określające terytorialny zasięg zarządzania i rzeczywiste granice struktury przestrzennej wyróżnialne na podstawie sposobu zagospodarowania. Identyfikacja granic zainwestowania miejskiego – miasta „rzeczywistego” – nie jest w Łodzi zadaniem łatwym. Praktyka „wyrzucania” pod miasto i za miasto wszystkiego co w mieście było „nie chciane”, lub na co nie było w mieście miejsca, ma wielowiekową tradycję. W Łodzi formy spontanicznego rozprzestrzeniania się miasta przybrały rozmiary karykaturalne już w XIX wieku. Brak regulacji urbanistycznych w tych obszarach pozostawił spuściznę przypadkową i chaotyczną – ale trwałą. Czołową pozycję na tej liście zajmuje niegdyś „stutysięczna wieś”, a dzisiaj dzielnica – Bałuty. Całe miasto XIX-wieczne otoczone zostało pierścieniem tak uformowanych przedmieść, które dzisiaj identyfikowane są jako dzielnice wewnętrzne. Włączano tereny obrzeża *post factum*, albo wyznaczano „tereny rozwojowe” – zbyt rozległe i umożliwiające amorficzne zagospodarowanie. Dlatego granica zainwestowania miejskiego jest nieczytelna. Krajobraz „osiedlowy” pojawia się w polach, a zaanektowany, wiejski – pretenduje do nazwy miasta. Miasto jest niemal wszędzie. Zmienia się tylko krajobraz od zwartego śródmieścia po bezładne śródpolne inwestycje. Ma miejsce dwoistość efektów przestrzennych: konstruktywny i destruktywny. Pierwszy to uratowane przed inwestycjami fragmenty krajobrazów rolnych i leśnych (rejony północno-wschodni, wschodni, południowo-wschodni i południowo-zachodni). Destruktywny to pogłębianie chaosu przestrzennego w niemal wszystkich miejscach, w których sąsiadujące z Łodzią aglomeracje wytworzyły biegnące w jej stronę ciągi zabudowy.

Świadomość problemu – problem rozprzestrzeniania się miasta jest przedmiotem prac zarówno organów samorządu terytorialnego (m.in. Komisji Planu Przestrzennego), jak i środowiska urbanistów (TUP), architektów (SARP) i planistów. Zarząd miasta zleca opracowanie ekspertyz, raportów i referatów służących procedurze opiniowania dokumentu jakim jest „Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego Miasta Łodzi” (wymóg Ustawy z dnia 7 lipca 1994 r.). W dziewięciu tomach „Studium” zawarto szczegółową analizę kształtowania się struktury i tkanki miejskiej. Pierwszy raz zastosowano rygorystyczny zapis o podziale obszaru miasta na strefę zurbanizowaną (z szczegółowym wydzieleniem jej granic) i strefę niezurbanizowaną. Inwentaryzując przestrzeń miasta, wyjątkowo dokładnie opisano przyczyny i konsekwencje zjawiska „rozlewania się aglomeracji łódzkiej”. Założenia „Studium” wykorzystywano do przygotowania uchwał dotyczących m.in. „Strategii Rozwoju Miasta”, „Wieloletniego Planu Inwestycyjnego”, „Polityki Mieszkaniowej” czy „Programu Rewitalizacji”, a przyjętych później przez radę miejską.

W materiale „Prognoza Sytuacji Społeczno-Ekonomicznej z Konsekwencjami Przestrzennymi dla Łodzi do roku 2020” przygotowanym na potrzeby zarządu miasta uwypuklono negatywne konsekwencje opisywanego zjawiska. Problem rozprzestrzeniania się miasta to również przedmiot publikacji naukowych pracowników Katedry Zarządzania Miastem i Regionem Uniwersytetu Łódzkiego (m.in. „Zintegrowany Rozwój Aglomeracji a Konkurencyjność Polskiej Przestrzeni”, „Gospodarka przestrzenna miast polskich w okresie transformacji ustrojowej”,

„Główne tendencje rozwoju i problemy strukturalne polskich metropolii w nowych warunkach ustrojowych”, „Funkcje metropolitarne Łodzi” – prof. T. Markowski, „Kształtowanie przestrzeni miejskiej jako zadanie jednostek samorządu terytorialnego” – mgr T. Jochim). Temat przewija się także na konferencjach naukowych organizowanych m.in. przez Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN czy Konsylium Instytutu Urbanistyki i Architektury Politechniki Łódzkiej.

Z jednej strony proces rozprzestrzeniania się miasta stanowi dla Łodzi istotny problem, co zostało wykazane w treści niniejszego opracowania. Z drugiej zaś, przybliżanie się granic administracyjnych dwóch metropolii i budowa układu bipolarnego, może być ważną szansą rozwojową, co zostało zaakcentowane w części poświęconej prognozie rozwoju. Podobnie aspekty ekonomiczne, społeczne i ekologiczne analizowane były w opisie skali zjawiska i w uzasadnieniu przyczyn.

Doświadczenia ostatnich lat dowodzą, że do grup szczególnie aktywnie kreujących omawiane zagadnienie należą rady miejskie gmin i powiatów, dokonujące zmian w obowiązujących planach przestrzennych, zarządy miast realizujące projekty rozwojowe, często na wniosek lub przy „cichej” pomocy grup kapitałowych, które są jednocześnie kolejną grupą określaną mianem inwestorów. Udział społeczeństw lokalnych i organizacji pozarządowych – w tym ekologicznych – sprowadza się do okazjonalnych, choć widocznych, protestów inicjowanych przy okazji budowy nowych obiektów wielkopowierzchniowych lub wytyczania przebiegów korytarzy autostradowych.

2.5. Zakończenie

Rozrastanie się miast warunkuje wiele obiektywnych czynników. Jest ono nie uniknione i nie do powstrzymania. Jest to także zjawisko globalne ponadsystemowe, o różnym natężeniu. Obecnie jednak rozrastanie się miast ma charakter żywiołowy i generuje wiele niepożądanych zjawisk, nad którymi często tracimy kontrolę.

Nie rzecz w tym, by wyznaczać sztuczne granice – nie było takich murów, poza które nie wykroczyłyby miasto. Konieczne są jednak rygory, procedury i zasady, którymi posługiwać się będą urbaniści, planiści, gdyż żywiołowe rozpełzanie się miast, nie poddane określonym rygorom – przynosi dla ich mieszkańców wiele niekorzystnych problemów. Są to m.in. kwestie ekonomiczne, ekologiczne, bytowe. Należą do nich także problemy transportu, infrastruktura energetyczna, wodno-ściekowa, szeroko rozumiane bezpieczeństwo mieszkańców (straż pożarna, pogotowie ratunkowe, policja i inne). Rozwoju miast nie można pozostawić jedynie grze rynkowej. Bez ingerencji w wolny rynek pojawia się nieuchronnie chaos przestrzenny, sprzeczny z interesem społecznym. Na przykład na świecie rozróżnia się prawo własności terenu od prawa do jego zabudowy. Istnieje w praktyce ograniczenie prawa własności, jeśli jest ono sprzeczne z interesami osób trzecich lub z dobrem określonej wspólnoty.

W przypadku Polski transformacja ustrojowa spowodowała, iż proces rozrastania się miast wymknął się prawie całkowicie spod kontroli, mimo iż władze lokalne, w tym także samorządy dysponują pewnymi możliwościami formalno-prawnymi, warunkującymi bardziej zrównoważony ich rozwój. Dodatkowo, znaczącą rolę w tym zakresie mogą odgrywać takie czynniki, jak racjonalne inwestycje infrastrukturalne, właściwe relacje cenowe na zakup gruntów i wieczystą dzierżawę oraz dobrze ukierunkowana polityka podatkowa.

Oczywiste jest, że w nowych warunkach ustrojowych i gospodarczych istniejące uwarunkowania prawne wymagają pilnej nowelizacji, aby umożliwić skuteczniejsze sterowanie tymi procesami.

Wymaga to zintensyfikowania w skali miast i kraju prac nad niezwykle istotnym problemem planowania przestrzennego, wybiegającego możliwie daleko w przyszłość. Doprowadzenie kwestii z tego wynikających do świadomości całego społeczeństwa, a w pierwszej kolejności do urbanistów, developerów, architektów i projektantów mogłoby zapewnić samoregulację i samokontrolę.

W tej dziedzinie rola organizacji pozarządowych, a szczególnie ekologów, może być nieoceniona, na podobieństwo sprzężenia zwrotnego sygnalizującego wszelkie odchylenia od obowiązujących reguł i uregulowań prawnych.

Lekcja amerykańska, jaką odbyli uczestnicy projektu, wskazuje, że graniczenie rozprzestrzeniania się miast jest możliwe poprzez wielokierunkowe działania. Ogromna siła leży w prawidłowo sporządzonych planach regionalnych: strategicznych planach rozwoju, planach zagospodarowania przestrzennego, ale i planach lokalnych. Niezmiernie ważne jest któreśdy poprowadzić drogę szybkiego ruchu, gdzie zlokalizować sieć sklepów, ale także w których miejscach zlokalizować stacje metra. Popelnione tu błędy mogą już w niedługim czasie zaowocować znamionami niekontrolowanego rozprzestrzeniania się miasta i stać się niepotrzebnym i szkodliwym zjawiskiem wobec obecnych i przyszłych pokoleń.

Ważnym elementem w przeciwdziałaniu rozprzestrzenianiu się miast jest dobre prawo ekologiczne z całą oprawą instrumentów ekonomicznych, procedur ocen oddziaływania na środowisko, które mają charakter prewencyjny.

Lekcja amerykańska, jak i nam bliższe doświadczenia krajów europejskich wskazują na znaczenie tworzenia instytucji pozwalających na współpracę z mieszkańcami miast, poszczególnych dzielnic, a nawet ulic. Są to działania żmudne, wymagające cierpliwości i zawsze pozostawiające wątpliwości co do wyczerpania możliwych środków porozumienia. Mimo tych zastrzeżeń są podejmowane. Władze lokalne i regionalne coraz rzadziej decydują się na rezygnację z szerokich konsultacji społecznych. Po prostu się im to nie oplaca.

Aneks – teksty pomocnicze

A.1. Kilka liczb o rozprzestrzenianiu się miast w Polsce w latach 1979-2001

Robert Jeszka
Instytut na rzecz Ekorozwoju

Na rysunku 1 przedstawiony jest wzrost liczby miast w Polsce w tych latach 1979-2001. Ogólna liczba miast w tym czasie zwiększyła się o 81 i w 2001 r. wynosiła 884.

W tym samym czasie rosła również liczba ludności zamieszkującej obszary miast. Od roku 1979 do 2001 liczba ta zwiększyła się o ok. 3,27 mln i w 2001 r. stanowiła ok. 61,8%⁶³ ogółu ludności Polski. Na rysunku 2 widać, że do roku 1999 był to wzrost ciągły, natomiast od roku 2000 można zaobserwować pewne wahania.

Powierzchnia i ludność w miastach wojewódzkich

Od wprowadzenia w roku 1999 nowego podziału terytorialnego w Polsce jest 16 województw i 18 miast wojewódzkich (Toruń i Bydgoszcz – woj. kujawsko-pomorskie; Gorzów Wlkp. i Zielona Góra – woj. lubuskie).

Pod względem powierzchni miasta w 2001 r., pierwszą lokatę zajmuje m.st. Warszawa – 494 km². Inne duże miasta, to: Kraków, Szczecin, Łódź, Wrocław, Gdańsk i Poznań. Porównując dane o wielkości miast z roku 2001, z danymi za rok 1979, można zauważyć, że spośród dużych miast najwięcej wzrosła powierzchnia miasta Łodzi, bo aż o 79,7 km².

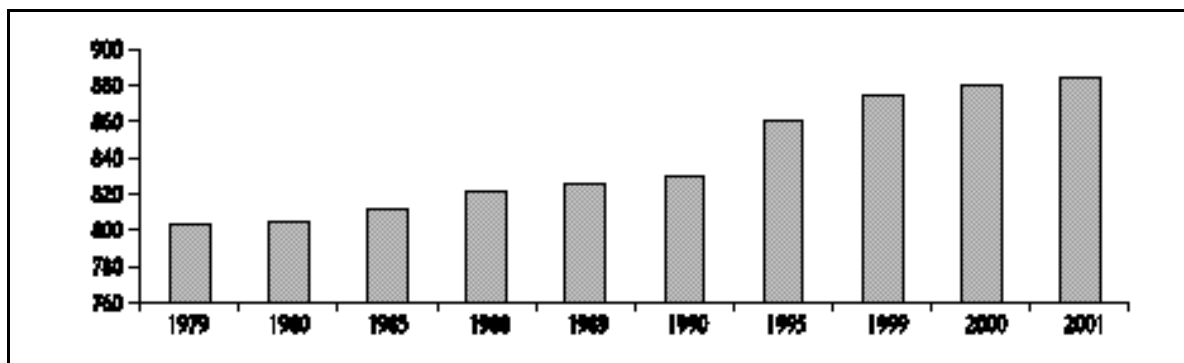
Pod względem liczby ludności zamieszkującej tereny miast, pierwsze miejsce zajmuje m.st. Warszawa z populacją ponad 1,6 mln osób. Na dalszym miejscu znajduje się: Łódź, Kraków, Wrocław, Poznań, Gdańsk i Szczecin. Ta kolejność w rankingu miast o największej liczbie ludności nie zmieniła się w porównaniu do roku 1979.

W tabeli 2 pokazany jest wskaźnik obrazujący procentową zmianę powierzchni miast wojewódzkich w latach 1979-2001. Według tego wskaźnika największym przyrostem powierzchni miasta charakteryzuje się miasto Łódź (woj. łódzkie), które odnotowało wzrost o ok. 37%. Następne miejsca zajmują: Lublin (woj. lubelskie) – ok. 25%, Olsztyn (woj. warmińsko-mazurskie) – ok. 17,5%, Poznań (woj. wielkopolskie) – ok. 14%.

Miastem, które odnotowało niewielki wzrost swojej powierzchni jest Wrocław (woj. dolnośląskie) – ok. 0,07%, natomiast żadnej zmiany nie odnotował Gdańsk (woj. pomorskie). Wśród 18

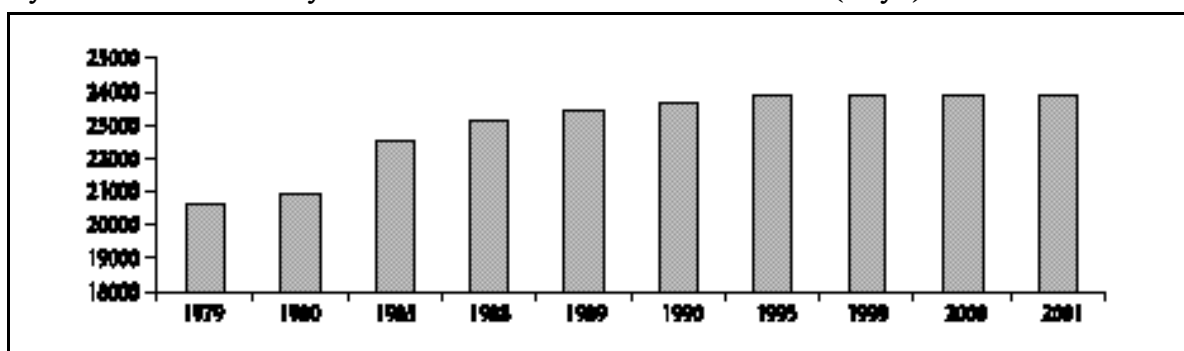
⁶³ Obliczenia własne na podstawie: Dane o liczbie i strukturze ludności (stan w dniu 30.06.2001 r.) wg płci i województw, (<http://www.stat.gov.pl>).

Rysunek 1. Wzrost liczby miast w Polsce w latach 1979-2001



Źródło: Roczniki Statystyczne Rzeczypospolitej, GUS, Warszawa 1980 r., 1990 r., 2001 r., Powierzchnia i ludność w przekroju terytorialnym w 2001 r., GUS, Warszawa 2001 r..

Rysunek 2. Wzrost liczby ludności w miastach w latach 1979-2001 (w tys.)



Źródło: Roczniki Statystyczne Rzeczypospolitej, GUS, Warszawa 1980 r., 1990 r., 2001 r., Dane o liczbie i strukturze ludności (stan w dniu 30.06.2001 r.) wg płci i województw (<http://www.stat.gov.pl>).

Tabela 1. Powierzchnia miast wojewódzkich i liczba ludności w latach 1979-2001

Lp.	Miasto wojewódzkie	Województwo	Powierzchnia miasta (km ²)		Liczba ludności (tys.)	
			1979 ⁶⁴	2001 ⁶⁵	1979	2001
1	M.st. Warszawa	Mazowieckie	485,3	494	1576,6	1610,471
2	Białystok	Podlaskie	89,8	90	218,7	285,507
3	Bydgoszcz	Kujawsko-pomorskie	174,5	174	343,8	384,537
4	Gdańsk	Pomorskie	262,0	262	449,2	456,574
5	Gorzów Wlkp.	Lubuskie	77,2	77	102,5	126,285
6	Katowice	Śląskie	164,7	164	351,3	340,539
7	Kielce	Świętokrzyskie	123,9	109	181,0	210,956
8	Kraków	Małopolskie	321,7	327	706,1	741,510
9	Lublin	Lubelskie	118,5	148	297,6	355,803
10	Łódź	Łódzkie	214,3	294	830,8	793,217
11	Olsztyn	Warmińsko-mazurskie	74,9	88	130,4	174,271
12	Opole	Opolskie	96,1	96	114,0	128,927
13	Poznań	Wielkopolska	228,6	261	545,6	574,896
14	Rzeszów	Podkarpackie	53,7	54	116,9	162,501
15	Szczecin	Zachodniopomorskie	299,9	301	388,0	416,485
16	Toruń	Kujawsko-pomorskie	115,7	116	170,1	204,322
17	Wrocław	Dolnośląskie	292,8	293	609,1	633,857
18	Zielona Góra	Lubuskie	55,5	58	98,0	118,987

⁶⁴ Rocznik statystyczny województw 1980 r., GUS, Warszawa 1980 r.

⁶⁵ Powierzchnia i ludność w przekroju terytorialnym w 2001r., GUS, Warszawa 2001 r.

Tabela 2. Procentowa zmiana powierzchni miasta w latach 1979-2001⁶⁶

Lp.	Miasto wojewódzkie	Wzrost powierzchni miasta [%]
1	Łódź	37,2
2	Lublin	24,9
3	Olsztyn	17,5
4	Poznań	14,2
5	Zielona Góra	4,5
6	M.st. Warszawa	1,8
7	Kraków	1,65
8	Rzeszów	0,56
9	Szczecin	0,37
10	Toruń	0,26
11	Białystok	0,2
12	Wrocław	0,07
13	Gdańsk	0
14	Opole	-0,1
15	Gorzów Wlkp.	-0,26
16	Bydgoszcz	-0,28
17	Katowice	-0,42
18	Kielce	-12

Tabela 3. Procentowa zmiana powierzchni miasta na 1 mieszkańca w latach 1979-2001⁶⁷

Lp.	Miasto wojewódzkie	Powierzchnia miasta przypadająca na 1 mieszkańca (km ²)		Zmiana pow. miasta na 1 miesz. (km ²)	Zmiana pow. miasta na 1 miesz. (%)
		1979	2001		
1	Łódź	0,25794415	0,370642586	0,1126984	43,7
2	Poznań	0,41898827	0,453995157	0,0350069	8,36
3	Lublin	0,398185484	0,415960517	0,017775	4,46
4	Katowice	0,46883006	0,48158948	0,0127594	2,72
5	M.st. Warszawa	0,307814284	0,306742562	-0,001072	-0,35
6	Gdańsk	0,583259127	0,573839071	-0,00942	-1,6
7	Kraków	0,45560119	0,44099203	-0,014609	-3,2
8	Wrocław	0,480709243	0,462249372	-0,01846	-3,84
9	Szczecin	0,772938144	0,722715104	-0,050223	-6,5
10	Bydgoszcz	0,507562536	0,452492218	-0,05507	-10,85
11	Opole	0,842982456	0,744607413	-0,098375	-11,67
12	Olsztyn	0,574386503	0,504960665	-0,069426	-12,1
13	Zielona Góra	0,566326531	0,487448209	-0,078878	-13,93
14	Toruń	0,680188125	0,567731326	-0,112457	-16,53
15	Gorzów Wlkp.	0,753170732	0,609731955	-0,143439	-19
16	Białystok	0,410608139	0,315228698	-0,095379	-23,23
17	Kielce	0,684530387	0,516695425	-0,167835	-24,52
18	Rzeszów	0,45936698	0,332305647	-0,127061	-27,66

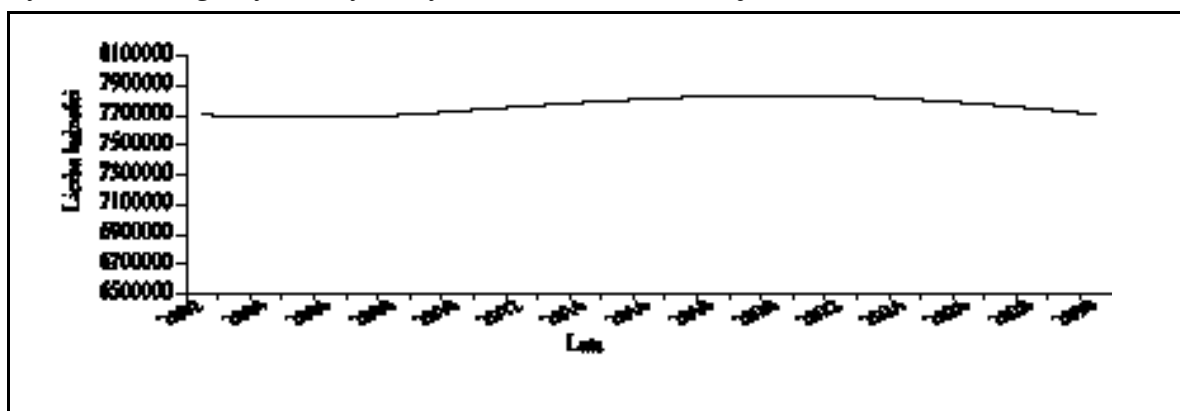
⁶⁶ Opracowanie własne na podstawie; Rocznik statystyczny województw 1980 r., GUS, Warszawa 1980 r., Powierzchnia i ludność w przekroju terytorialnym w 2001r., GUS, Warszawa 2001 r.

⁶⁷ Opracowanie własne na podstawie; Rocznik statystyczny województw 1980 r., GUS, Warszawa 1980 r., Powierzchnia i ludność w przekroju terytorialnym w 2001r., GUS, Warszawa 2001 r.

Tabela 4. Ogólne saldo migracji ludności w miastach wojewódzkich w latach 1979-2001⁶⁸

Lp.	Miasto wojewódzkie	Saldo migracji ogółem	
		1979	2000
1	M.st. Warszawa	13973	3243
2	Białystok	4065	853
3	Bydgoszcz	2332	-146
4	Gdańsk	2975	-261
5	Gorzów Wlkp.	2188	10
6	Katowice	1725	-784
7	Kielce	2243	-545
8	Kraków	6625	1150
9	Lublin	3475	107
10	Łódź	4874	-515
11	Olsztyn	2660	652
12	Opole	2202	133
13	Poznań	3688	-346
14	Rzeszów	2868	-166
15	Szczecin	-1601	648
16	Toruń	2116	-155
17	Wrocław	2737	580
18	Zielona Góra	2061	151

Rysunek 3. Prognozy zmiany liczby ludności w miastach wojewódzkich do roku 2030



Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Prognoza ludności-zestawienie zbiorcze dla powiatów(dane prognozowane w roku 1999.), (<http://www.stat.gov.pl>).

miast wojewódzkich 5 zmniejszyło swoją powierzchnię, przy czym największą zmianę zaobserwowano w Kielcach (woj. świętokrzyskie) – ok.12%.

Innym wskaźnikiem charakteryzującym zmiany powierzchniowe w miastach w latach 1979-2001 jest procentowa zmiana powierzchni miasta przypadająca na 1 mieszkańca. Wyniki otrzymane przy zastosowaniu tego wskaźnika, przedstawione są w tabeli 3.

Spośród 18 badanych miast jedynie w 4 zwiększyła się powierzchnia przypadająca na jednego mieszkańca, przy czym największy, bo aż 43,7% wzrost zanotowano w Łodzi. W pozostałych miastach powierzchnia ta się zmniejszyła, a największy spadek zaobserwowano w Rzeszowie, Kielcach i Białymstoku.

⁶⁸ Rocznik demograficzny 1980 r., GUS, Warszawa 1980 r., Rocznik demograficzny 2001 r., GUS, Warszawa 2001 r.

Migracje ludności w miastach wojewódzkich

W tabeli 4 przedstawione jest ogólne saldo migracji ludności w miastach wojewódzkich w latach 1979-2000, uwzględniające napływ ludności z miast i ze wsi, jak i odpływ do miast i na wieś.

Z przedstawionych danych wynika, że w porównaniu do roku 1979, obserwuje się obecnie większy odpływ ludności z poszczególnych miast. Aż w 8 miastach wojewódzkich, saldo migracyjne ludności w 2000 r., było ujemne. Największy odpływ ludności zanotowały miasta: Katowice, Kielce i Łódź. Ciekawie przedstawia się również sytuacja Szczecina, który jako jedyne badane miasto, miał w 1979 r. ujemne saldo migracyjne, natomiast w roku 2000 saldo to było dodatnie. Spośród wszystkich miast

wojewódzkich tylko Szczecin zwiększa liczbę ludności w wewnętrznym procesie migracyjnym.

Prognozy zmiany liczby ludności miast wojewódzkich

Na rysunku 3, przedstawiona jest prognoza zmiany liczby ludności w miastach wojewódzkich do 2030 r. Prognoza ta została opracowana w roku 1999, a dane wyjściowe zostały wzięte z roku 1998.

Z wykresu wynika, że w 2005 r. ogólna liczba ludności miast wojewódzkich nieznacznie się zmniejszy, po czym zacznie rosnać aż do roku 2020, aby znowu się obniżyć. Zmiany te są rzędu 150 tys., więc można przypuszczać że są one tylko niewielkimi fluktuacjami.

A.2. Instytucje amerykańskie odwiedzone w trakcie study tour (wybór)

Robert Jeszke
Krzysztof Kamieniecki

ATLANTA

Regionalne Władze Transportu Stanu Georgia (Georgia Regional Transportation Authority (GRTA)):

<http://www.grta.org/>

GRTA utworzono w 1999 r., by ratować region, w którym zanieczyszczenie powietrza przekroczyło wszelkie dopuszczalne normy przewidziane w ustawie Ochrony Powietrza. Niekontrolowany rozwój gospodarczy spowodował zagrożenie dla zdrowia społeczeństwa w całym regionie Atlanty. Wstrzymanie wszelkich federalnych środków na inwestycje drogowe spotęgowało skalę kryzysu. Istniejące instytucje nie wykazywały dostatecznej determinacji w rozwiązywaniu problemów. W konsekwencji powołano Regionalne Władze Transportu Stanu Georgia, które stanowią część władz stanu Georgia. Są odpowiedzialne za różnicowanie systemu transportowego by poprzez wybór środków ograniczyć powszechność używania samochodu, za poprawę jakości powietrza oraz lepsze wykorzystanie przestrzeni, promocję zrównoważonego rozwoju regionu. GRTA są szeroko zaangażowane w sprawy publiczne. Blisko współpracują z partnerami ds. planowania, jak m.in.: Departament Transport Stanu Georgia (Georgia Department of Transportation), Wydział Ochrony Środowiska Stanu Georgia (Georgia Environmental Protection Division), Regionalna Komisja Atlanty (Atlanta Regional Commission), Władze Dróg Stanowych i Płatnych Autostrad (State Road and Tollway Authority) i organizacjami ekologicznymi (m.in. Sierra Club). GRTA zdynamizowała rozwój transportu publicznego w metropolii, współrealizuje programy ograniczające dalsze, niekontrolowane rozprzestrzenianie się Atlanty.

Izba Handlu Miasta Atlanta (Metropolitan Atlanta Chamber of Commerce (MACOC)): <http://www.metroatlantachamber.com/>

Izba Handlu Miasta Atlanta służy organizacjom członkowskim działając na rzecz rozwoju gospodarki metropolii Atlanty, a także polepszania w niej jakości życia. MACOC jest organizacją o wyjątkowej, niezależnej pozycji. Izba zareagowała na pierwsze znamiona kryzysu ekologicznego i ekonomicznego. Doprowadziła do powstania koalicji własnych członków, przedstawicieli rządu i społeczności, która opracowała plan poprawy. Nakreślono w nim nowe cele rozwoju metropolii Atlanty pozostawiając władzom wybór rozwiązań. Powstanie GRTA było jedną z decyzji władz stanowych na inicjatywę biznesu i jego partnerów.

Regionalna Komisja Atlanty (Atlanta Regional Commission (ARC)):

<http://www.atlantaregional.com/>

Regionalna Komisja Atlanty została utworzona w 1971 r. przez lokalne władze hrabstw regionu Atlanty m.in.: Cheokee, Clayton, Cobb oraz 64 ośrodki miejskie, w tym miasto Atlanta. ARC jest agencją zajmującą się planowaniem regionalnym. Długoletnie (25-letnie) plany rozwoju przeglądane są co 5 lat pod kątem ich wykonania i aktualności. Plany krótkoterminowe – przeglądane są każdego roku. ARC nie chce tworzyć przestrzeni, w których nie można przebywać. Wpływ ARC na tworzenie lokalnych planów zagospodarowania przestrzennego odbywa się jedynie poprzez ich koordynację, jednakże poprzez posiadane środki finansowe może stymulować realizację planów. Komisja to także forum, na którym regionalni liderzy wspólnie rozwiązują problemy i podejmują decyzje na szczeblu regionalnym. ARC jest wspierana finansowo z funduszy lokalnych, stanowych oraz federalnych. Rada ARC składa się z 23 urzędników oraz 15 mieszkańców miasta.

WASZYNGTON

Centrum na rzecz Polityki Czystego Powietrza (Center for Clean Air Policy (CCAP)): <http://www.ccap.org/>

Center for Clean Air Policy to pozarządowy, niezależny instytut badawczy, skupiający specjalistów w dziedzinach: energetyki, ochrony środowiska, gospodarki. Centrum powstało w 1985 r., jego zadaniem jest promocja i wdrażanie innowacyjnych rozwiązań w energetyce i ochronie środowiska, łączących dobro środowiska z interesem ekonomicznym. Siedzibą Centrum jest Waszyngton, DC, zaś biuro regionalne na Europę Środkowo-Wschodnią znajduje się w Pradze. Centrum posiada także przedstawicieli w Nowym Jorku, Paryżu, Warszawie i Kijowie. CCAP zaangażowane jest w szereg projektów, związanych ze zmianami klimatu i polityką ochrony środowiska, zarówno w skali krajowej, jak i międzynarodowej. Rozprzestrzenianiem miast zajmuje się w związku z udziałem transportu w emisji gazów szklarniowych. Centrum wspiera alternatywny model rozwoju miast – *smart growth*, realizując m.in. projekty w stanie Maryland.

Klub Sierra (Sierra Club):

<http://www.sierraclub.org/>

Klub Sierra ma ponad 700.000 członków. Misją S.C. jest m.in.:

- odkrywanie oraz ochrona dzikich, nienaruszonych miejsc na Ziemi,
- promowanie odpowiedzialnego korzystania z zasobów naturalnych,
- ochrona i przywracanie jakości środowiska naturalnego.

Wśród obszarów zainteresowania S.C. są: energia, prawa człowieka, ochrona lasów, globalne ocieplenie, ochrona powietrza, ochrona wód, prawo ochrony środowiska, inżynieria genetyczna, zrównoważona konsumpcja. S.C. prowadzi ogólnokrajową kampanię przeciw rozprzestrzenianiu się miast; zbiera dane, bada możliwości poprawienia sieci transportu, aby były bezpieczniejsze i mniej uciążliwe. Publikują własną listę rankingową miast USA rozprzestrzeniających się w sposób niekontrolowany. W prowadzonej kampanii analizują stanowe i lokalne plany rozwoju pod kątem zastosowania instrumentów ograniczających rozprzestrzenianie miast; występują przeciw inwestycjom, które proces ten wspomagają; promują roz-

wiązania ograniczające zajmowanie przestrzeni przez infrastrukturę drogową, prowadzą szeroką działalność edukacyjną. Rozprzestrzenianie się miast zdaniem aktywistów Sierra Club jest tak złożonym problemem, że prowadząc kampanie należy skupić się na jednym, dwóch zagadnieniach.

Rada Obrony Zasobów Naturalnych (Natural Resources Defense Council (NRDC)): <http://www.nrdc.org/>

Rada Obrony Zasobów Naturalnych jest międzynarodową organizacją zrzeszającą ponad pół miliona członków, której misją jest zapewnienie bezpieczeństwa całej planecie: ludziom, roślinom, zwierzętom i całym ekosystemom, od których zależy życie. W swojej działalności dążą do przywrócenia i zintegrowania elementów składowych podtrzymujących życie tj.: powietrze, ziemia, woda, a także obrony zagrożonych terenów naturalnych. NRDC traktuje ludzkość jako nierozdzielalną część środowiska naturalnego i dąży do jego ochrony w sposób, który zapewni jego długotrwałość dla obecnego i przyszłych pokoleń. Rada prowadzi szereg programów związanych z powietrzem, energią, zdrowiem, przestrzenią naturalną, przestrzenią miejską, wodą i nadbrzeżami, a także bronią nuklearną.

Instytut Przestrzeni Miejskiej (Urban Land Institute (ULI)):

<http://www.washington.uli.org/>

Instytut Przestrzeni Miejskiej został utworzony, aby przewodzić odpowiedzialnemu użytkowaniu przestrzeni w celu poprawiania stanu środowiska. Celem strategicznym ULI jest rozszerzenie swojej działalności i doprowadzenie do:

- zebrania ludzi, którzy mają wpływ na decyzje związane z użytkowaniem gruntów i środowiskiem,
- przekazywanie informacji na temat Instytutu i jego doświadczeń, w celu zwiększenia wpływów ULI na politykę i działania w gospodarowaniu przestrzenią,
- kontynuacji zapewniania swoim członkom (16.000) oraz osobom zainteresowanym, rzetelnych i aktualnych informacji na temat użytkowania przestrzeni i rozwoju rynku nieruchomości.

Wydają własne raporty, książki, magazyn; prowadzą projekty służące zrównoważonemu zagospodarowaniu przestrzeni miejskiej; edukują poprzez organizację konferencji, seminariów. Nie prowadzą lobbingu.

Rada Samorządowa Miasta Waszyngton (Metropolitan Washington Council of Governments):

<http://www.mwcog.org/>

COG jest regionalną organizacją skupiającą samorządy na terenie Waszyngtonu. Składa się z 17 lokalnych samorządów, członków Senatu Stanów Zjednoczonych oraz członków Izby Reprezentantów. Utworzona została w 1957 r., jako niezależne stowarzyszenie non-profit. Stała się forum, na którym jej członkowie mogą zajmować się m.in. sprawami dotyczącymi transportu, jakości środowiska, zdrowia publicznego, bezpieczeństwa. Misją COG jest poprawa jakości życia mieszkańców metropolii waszyngtońskiej poprzez:

- tworzenie forum ekspertów,
- wprowadzanie w życie polityk, planów i programów rządowych,
- tworzenie kompetentnego źródła informacji.

Poprzez koordynację działań lokalnych dążą do stworzenia spójnej regionalnej wizji rozwoju transportu, regionalnego programu gospodarki wodnej; pomagają w tworzeniu lokalnych polityk rozwoju.

Koalicja na rzecz Rozsądnego Wzrostu (Coalition for Smarter Growth (CSG)):
<http://www.smartergrowth.net/>

Koalicja na rzecz Rozsądnego Wzrostu składa się z ponad 40 organizacji walczących z niekontrolowanym rozprzestrzenianiem się i promujących m.in. rozsądne rozwiązania transportowe w stanie Waszyngton D.C. Waszyngton jest stolicą, ale jest otoczony pamiątkami historii, miejscami, w których rodziły się podstawy rolnictwa USA, polami bitew. *Sprawl* wszystko to niszczy. Misją CSG jest zachowanie odpowiedniej jakości życia w regionie waszyngtońskim dla obecnego i przyszłych pokoleń. Według nich rozprzestrzenianie się terenów podmiejskich przyczynia się do wzrostu podatków, zahamowania inwestycji i uderza w starsze społec-

ności. Do głównych celów Koalicji należy m.in.:

- ochrona ekonomicznej i socjalnej żywotności stolicy, jej społeczności i przedsiębiorczości,
- zatrzymanie propozycji destrukcyjnych dla środowiska i sprzyjających niekontrolowanemu wzrostowi,
- utrzymanie i polepszenie istniejących inwestycji w szkołach i drogach,
- ochrona zdrowia publicznego poprzez ochronę wody pitnej i jakości powietrza.

Arlington County Planning Commission:
<http://www.co.arlington.va.us/cphd/planning/plc-memb.htm/>

Arlington położone jest w centralnej części Waszyngtonu. Jest to obszar zurbanizowany, gęsto zaludniony, o dużej koncentracji instytucji państwowych i gospodarczych; miejsce pracy dla około 200.000 osób. Arlington County Planning Commission współtworzy plany rozwoju. Wśród swych dokonań wymieniają fakt, że w ciągu 10 lat wzrosła prawie trzykrotnie liczba osób korzystających z metra, a 65% jego użytkowników dochodzi do stacji pieszo. Prowadzą politykę zniechęcania do korzystania z samochodu poprzez odpowiednie lokalizacje sieci handlowych, projektowanie osiedli mieszkaniowych. Tworząc plany kierują się m.in. następującymi zasadami: pełna informacja społeczeństwa, cierpliwość w wyjaśnianiu, pozyskanie społecznej aprobaty, zbudowanie partnerstwa publiczno-prywatnego, kierowanie rozwojem, a nie centralizacja, plany zintegrowane wewnętrznie, ochrona istniejącej zabudowy jednorodzinnej.

Regionalna Komisja Północnej Wirginii (Northern Virginia Regional Commission (NVRC)): <http://www.novaregion.org/>

NRVC jest radą regionalną złożoną z władz lokalnych Północnej Wirginii. Jest to władza publiczna utworzona w 1969 r. na mocy ustawy o rozwoju obszaru Wirginii i statutów regionalnych. Komisja jest jedną z 21 regionalnych państwowych agencji planowania, funkcjonujących we wspólnocie Wirginii. Jej celem jest przyczynianie się do fizycznego, społecznego i ekonomicznego rozwoju regionu w sposób uporządkowany i efektywny. Działalność Komisji koncentruje się wokół programów dotyczą-

cych: polityki regionalnej, demografii i informacji, środowiska i użytkowania gruntów oraz obsługi obywateli. Programy i polityki NVRC są przyjmowane przez 42-osobową Ławę Komisarzy (*Board of Commissioners*), złożoną z wybranych urzędników i przedstawicieli społeczeństwa. Komisja jest wspierana finansowo corocznymi grantami przez władze federalne i stanowe oraz przez prywatne fundacje.

MINNEAPOLIS

Rada Miasta St. Paul (Metropolitan Council, St. Paul Offices):

[http://www.metrocommuterservices.org/index.asp/](http://www.metrocommuterservices.org/index.asp)

MC jest agencją planowania regionalnego, która służy pomocą całemu regionowi. Dwie jednostki Minneapolis oraz St. Paul uruchamiają proces rozprzestrzeniania. Rada popiera rozsądny wzrost i współpracuje ze społecznościami lokalnymi zapewniając im różnego rodzaju usługi, m.in.: obsługa największej sieci autobusowej w regionie, gospodarka ściekowa, zapewnienie mieszkań słabo zarabiającym obywatelom i ich rodzinom, planowanie i finansowanie regionalnego systemu parków i szlaków. Przyjęli program *smart growth* sięgający 2030 r. Ponadto MC opracowuje prognozy wzrostu populacji oraz rozwoju gospodarstw domowych w regionie. MC ma 17 członków: 16 reprezentantów poszczególnych okręgów oraz przewodniczącego. Fundusze MC pochodzą głównie z opłat za przejazdy autobusami, opłat za zrzut ścieków oraz funduszy stanowych i federalnych.

Instytut Spraw Publicznych im. Huberta H. Humphrey'a (Hubert H. Humphrey Institute – Institute of Public Affairs): <http://www.hhh.umn.edu/>

Instytut Huberta H. Humphrey'a jest jednostką uczelnianą Uniwersytetu Minnesota, a jego misją jest przygotowanie liderów do pracy w instytucjach publicznych. Znajduje się w pierwszej dziesiątce najlepszych profesjonalnych uczelni w kraju zajmujących się sprawami publicznymi. Oferuje tytuły naukowe, a w jego ramach działa ponad 15 różnych centrów badawczych. Instytut jest szeroko

znany ze względu na swoją rolę w badaniach nad sprawami publicznymi oraz tworzenie ram do polityk lokalnych, stanowych, narodowych i międzynarodowych. Oprócz tego Instytut wiezie prym w różnego rodzaju ekspertyzach z zakresu zarządzania dla organizacji publicznych i non-profit. Realizuje wiele projektów prośrodowiskowych w krajach transformacji gospodarczej oraz politycznej w Środkowej i Wschodniej Europie.

Instytut Polityki Rolnictwa i Handlu (Institute for Agriculture and Trade Policy (IATP)): <http://www.iatp.org/>

IATP założono w 1986 r. jako organizację non-profit, zajmującą się badaniami i edukacją. Jej misją jest tworzenie społeczności i regionów zrównoważonych środowiskowo i ekonomicznie, poprzez bezpieczną politykę rolną i handlową. Instytut promuje i wspiera gospodarstwa rodzinne i społeczności wiejskie. Pomaga organizacjom publicznym w efektywnym wpływie na narodową i międzynarodową politykę poprzez:

- monitoring, analizy i badania,
- edukację,
- wsparcie techniczne,
- budowanie koalicji i sieci międzynarodowej.

IATP pozyskuje fundusze od publicznych i prywatnych fundacji, agend rządowych, darczyńców oraz korporacji. Przeciwdziałanie rozprzestrzenianiu się miast kosztem przestrzeni wiejskiej stanowi jeden z kluczowych programów Instytutu.

1000 Przyjaciół Minnesoty (1000 Friends of Minnesota):

<http://www.1000fom.org/>

FoM działa w imieniu mieszkańców stanu Minnesota na rzecz ochrony środowiska naturalnego. Misją FoM jest ochrona pól uprawnych, lasów, zasobów naturalnych oraz promocja zdrowego stylu życia. Swe dążenie do zrównoważonego rozwoju Minnesoty realizują poprzez:

- rozwój programów edukacyjnych i szkoleń,
- promocję założeń ekologicznej reformy podatkowej,
- pomoc społecznościom lokalnym,
- wspieranie programów rozsądnego rozwoju miasta.

FOM jest wpływową organizacją.

A.3. City Sprawl in Poland General information about selected Polish cities

Poland has an area of 312,683 square kilometers. The population is 38,646,000. The mean population density is 124 persons per square kilometer. In 2001, over 61,8% of the population lived in urban areas, and there were 884 cities in Poland. In 2000, 221,300 persons took permanent residence in towns, whereas 225,500 persons moved out of towns. Poland is divided into 16 voivodships (regions).

WARSAW

General information on the City

The Capital City of Warsaw is the largest city in Poland. Its population is 1.61 million persons. The surface area of the city is 494.3 km². Here, the central Government and State administration authorities are concentrated. Warsaw is one of the economically most developed and richest cities in the country. It is one of Poland's major transport junctions. More than half the office space is constructed in the city.

City sprawl

The sprawl of Warsaw has not been covered by systemic studies. Therefore, the magnitude of this effect has not been measured or described, although it cannot be denied that it exists. It is possible to specify its individual features. The main feature is the drop observed since the late 1980s in the number of its residents from 1,671 million to present 1,610 million, along with the simultaneous growth of the size of the population in the outlying zone, mainly in the so-called Metropolitan Warsaw Area (MWA). The main cause of the sprawl of Warsaw seems to be the growing affluence of its residents. They seek better living conditions in the outskirts while they keep travelling to the center of the City in their cars. The number of passenger cars in Warsaw has grown outstandingly fast. Just in 1990-1997 the motorization factor grew from 281 to 412 passenger cars per 1,000 residents. The shortage of apartments in Warsaw is estimated at 100,000. In contrast, 3,500 to 5,000 apartments are built every year. Another problem are the much higher prices of the apartments built in Warsaw compared with those built

outside of Warsaw. Yet another element which contributes to the sprawl of Warsaw is the siting of large commercial centers on the outskirts of the city and outside of its limits. In this scope, each of 11 Warsaw Municipalities can pursue its own policy and investors localize their sites in the best places from the point of view of land prices and transport. An effect of this is not only the ever falling viability of commercial activities conducted along the central streets, but also the loss of the traditional function which the center of the city used to play.

Awareness of the problem

To date, the problem of the city sprawl has not been considered in the planning documents for Warsaw as an effect needing control and counteraction. The parameters to describe this effect have not been measured, either. It can be expected that the problem will be mitigated if the transport policy adopted in 1995 for the Capital City of Warsaw is implemented. In certain of its elements (the control of adverse effects related to the neglected development of transport infrastructure, the overload on the road and parking system, the falling quality and attractiveness of public transport), this document provides for the same measures which should support the control and mitigation of city sprawl. As adopted in 1998, „The Strategy for the Development of Warsaw Until 2010” also indicates the existence of the problem. However, this document does not contain a diagnosis of the problem or guidance on the directions of action to limit this effect. In the discussions conducted to date, however unsystematic, the city sprawl has been primarily perceived as a problem of economic nature and only then as an environmental problem.

ŁÓDŹ

General information on the City

The surface area of the administrative area of Łódź is 294.4 km². In such a small area, as much as 30.1% of the whole population of the administrative region is concentrated. The population of Łódź is 793,200. The position of the City in the region is determined by its economic rank and the higher than regional functions the City plays – the metropolitan functions. Łódź is an important transport junction. Railroads providing connections with all the major cities in Poland meet here.

City sprawl

Łódź is an extensive, loose conglomerate of functional areas (housing and industrial areas) with an undeveloped system of public spaces, which are grouped round the incompletely formed historic City center, with a randomly shaped and hardly changed intermediate zone and the outlying zone where construction continues in an even more chaotic way. From the end of World War Two to the mid-1950s, the spatial development of the City was contained within the limits of the then urbanized zone. New housing estates and industrial districts were localized in areas far from the limits of the urbanized zone. The City entered a stage of spatial disintegration. The early 1990s consolidated the adverse process of occupying successive new lands, this time for single-family houses, first on City-owned land and then on private land. This process has not lost its impetus yet.

A spontaneous and unplanned process in Łódź is the emergence of non-specialized zones where production or services develop. In addition, the Government plans envisage that highways will be built all around Łódź. Even now most large investment projects are sited on the outskirts of the City along the proposed highways. The projects already include or will include huge wholesale centers and warehouses, shopping malls, reloading facilities for long-distance trucks and gas stations. Within the City and on its limits there are 17 very large shopping malls. A large part of them were fitted out in the former industrial plants situated along the main transport routes, supplementing the outlying space of the center of the City.

Awareness of the problem

The problem of the City sprawl has been the object of studies by both the local government authorities (e.g., the Land-use Planning Commission) and the communities of urban planners (the Association of Polish Planners), architects (the Association of Architects of the Republic of Poland) and general planners. The City Board commissioned the performance of expert analyses, reports and studies in the framework of the procedure for providing opinion on the document „The Study on the Factors and Directions of the Spatial Development of the City of Łódź”. The „Study” contained a detailed analysis of the manner in which the City structure and fabric took shape. For the first time, it applied the rigorous provision for dividing the City area into the urbanized zone (with a detailed designation of its limits) and the non-urbanized zone.

In making an inventory of the City space, the causes and effects of the sprawl of the Łódź agglomeration were described in extremely great detail.

KRAKÓW

General information on the City

The surface area of Kraków is 327 km² and its population is 741,500 residents. The residents of Kraków represent almost 23% of the population of the Małopolska Region. Kraków is a well-known university center, an important administration center with higher than local importance. It is also an industrial city. The historic and cultural role of Kraków and its surroundings is of great importance for the shape and development of culture and tourism, with both a national and an international range. In addition, Kraków is an important transport junction of regional nature and aspiring to become an international one.

City sprawl

The main causes of the sprawl of Kraków include:

- Regional planning promoting an expansion of the metropolitan area and the fragmentation of the space between local towns;
- Highway construction an effect of which is the construction of additional infrastructure in the form of side roads, gas stations, motels, restaurants and even shopping and service centers;
- The significant development of shopping malls in recent years (17 in Kraków) as an essential element of local trade. Most often, they are localized on the borders between the City zone and outskirts, along the major transport routes, or in the vicinity of large housing estates;
- The housing construction policy facilitating housing investment projects in open areas, sometimes with high natural and landscape values.

Awareness of the problem

The sprawl of Kraków has not always been regarded as a threat to the future sustainable development of the City. It was only under the new economic conditions that it became the subject of heated debates, both among urban planners and in the local government (the City Board) as well as in the local press radio and television – particularly now that Kraków has become of the places in Poland which attract major investors' interest.

The recently presented and discussed draft of „The Study on the Factors and Directions of the Spatial Development of the City of Kraków, Version B” (Kraków 2001), contains a number of clear statements indicating the directions of the fairly aggressive expansion of the City taking place now and to be implemented in the future. It also identifies new, different areas to be built up, which the previous studies designated for non-construction purposes: agriculture, recreation or even green areas.

Social and environmental organizations respond vividly and sharply to the problems related to city sprawl, but usually too late. It should be said that part of planners and architects discern these problems. Still, to date, in Kraków they have been unable to create a real counterweight to the investment lobby which in an increasingly aggressive way promotes the policy of development at all costs.

Participants from Poland:

Drogosz Leszek Lawyer. Deputy Director of the Technical Department in Warsaw City Hall;

Górski Rafał IT Specialist. Ecological Transportation Association – Member of the Board, Member of the Committee for Bike Communication Development in Łódź, Citizens' Environmental Movement – President of the Board;

Jochim Tomasz Environmental Economist. Commission of Town Planning, Architecture and Construction Industry – Chair, City Council of Łódź – Member;

Kamieniecki Krzysztof Geographer. Vice-president of the Institute for Sustainable Development, Coordinator of Project „City Sprawl”. Member of the Polish Ecological Club (FOE-Poland);

Kassenberg Andrzej Geographer. President of the Institute for Sustainable Development, Coordinator/Moderator of Warsaw Transportation Round Table, Environmental Impact Assessment Expert;

Surma Anna Economist. International Economical and Political Relations, Municipality of Kraków, City Development Department, City Promotion Division;

Tyblewski Jacek Ecologist. Member of the Polish Society for the Protection of Birds, Kraków Coalition for Animal and Landscape Protection, journalist contributing to daily newspapers „Super Express”, „Dziennik Polski”.

The administrative structure of cities in Poland:

City Council – the City Council is the constituting and controlling authority of the City. Its competence includes, e.g., the adoption of the statute of the City, the adoption of the budget of the City as well as the adoption of the program for City development and land-use plans. The City Council consists of councilors whose duties include, e.g., guidance for and initiation of the activities of the Council, the provision of opinions on draft resolutions prepared by other entities – the City Board or a group of councilors.

City Board – the City Board is the executive authority of the City. It consists of the Mayor of the City and the Deputy Mayors. The City Board works continuously, implementing resolutions of the Council. It manages the City on a current basis and takes part in the programming of the activities of the local government. The Mayor directs the work of the City Board and the current affairs of the City, represents the City in external relations and oversees the whole of the work of the City Office. The duties of the City Board include, e.g., the current supervision over the implementation of objectives laid down, the preparation of draft resolutions for the City Council (including the draft City budget and development strategy).

City Office – the City Office is a separate administration unit with its budget managed by the Treasurer. The Head of the City Office is the Mayor of the City, who is, at the same time, the President of the City Board. The duty of the City Office is to ensure the effective implementation of the tasks of the Board and to provide substantive and organizational services to the City Board and Council.

SUMMARY

„City Outside the City” is a project developed by the Institute for Sustainable Development to draw the community's attention to the challenges of urban sprawl. We do not expect limitations to be put on residential development in Polish cities but we hope that an awareness will grow of existing trends that cause that development to slip from our control. The phenomenon can be more fully appreciated in the context of international experience.

In proposing the project, ISD was primarily motivated by environmental considerations – social and economic impacts of urban sprawl came to the participants' attention much later. The project was joined by representatives of environmental groups and administration from Kraków, Łódź and Warsaw and it was funded by German Marshall Fund of the US.

The project included a study tour to the US to such cities as Minneapolis, Atlanta and Washington. Participants had a busy schedule of meetings with planning institutions, transport policy organisations, NGOs formed by business people, farmers' organisations and environmental groups.

Following the study tour the project involves the publication of the City Outside the City Report, which features inputs from eminent experts and urban policy practitioners. In addition, the Report presents articles written by the study trip participants. The publication is meant to be of educational value and it pinpoints the environmental, social and economic challenges of urban sprawl.

Urban sprawl is a universal phenomenon. It is well documented in the United States, Africa and Asia. It has affected Western Europe. It would not be reasonable to expect it will not affect cities in Central and Eastern Europe.

The population of downtown neighbourhoods has been constantly falling in Poland's major cities of Kraków, Warsaw and Łódź, and it has increased on the outskirts and in adjacent communities.

There is no legislative framework in the CEE region to capture the metropolitan challenge. Policy is decided individually by suburban municipalities, which fail to embrace the metropolitan concept. This is discussed in several papers of the Report, especially by S. Juchnowicz and S. Wyganowski.

Action is needed to restore public sensitivity to and importance of spatial planning order. The full embrace of market economy and unshaken belief in individual freedom to use private property have actually caused a physical planning chaos and harm to the community's interest. Public authorities at different levels must recognise their responsibility for physical planning and make sure that legal and economic instruments are used properly and productively. There is still some way to go, however.

The importance of growing metropolitan areas has not been recognised in the recent reform of administration in Poland. As a result it is rather difficult to pursue coherent policies. This weakness of Polish physical planning, especially at regional level, has been highlighted by a number of experts (S. Juchnowicz, S. Wyganowski). In the context of US experience, it should be emphasised that regional planning is the key urban sprawl control instrument.

Pursuing physical planning policies or maintaining spatial order are not possible without economic instruments today. They will be used more frequently and in fact, local and regional government may utilise existing instruments to support implementation of local zoning plans (T. Jochim). The revitalisation of old city neighbourhoods requires capital expenditure and, more importantly, a development concept. This is an important point of the papers discussing the urban sprawl of Kraków (S. Juchnowicz, A. Surma), Łódź (T. Jochim) and Warsaw (L. Drogosz, M. Nowakowski).

There are a number of key factors to urban management. The management structure is the most pivotal one. The failure to match the city structure with its function is a frequent topic and

Warsaw is understandably referred to as an obvious example (S. Wyganowski, M. Nowakowski, L. Drogosz). Good governance is increasingly relying on public participation. US organisations visited during the study trip emphasised their efforts to increase the participation of the public in decision-making. Public participation in transport policy in the form of the Warsaw Transport Roundtable is discussed by A. Kassenberg.

Transport policy is covered in an urban sprawl report for a reason. The unstoppable growth of individual car use and the never-ending challenge of catching up with the transport infrastructure are seen as significant contributors to the expansion of cities. It is the environmental, spatial and economic impacts of inadequate transport policies that were put in front of most presentations at the visited US institutions.

Second in importance are hypermarkets. They are the starting point for developing „the neighbourhood” which is remote to the city centre. This applies both to the US, Poland and other Central and Eastern European countries. The retail industry and transport systems force new development which inflates the urban structure. This is particularly visible in the US and American experience is often quoted in the Report (S. Juchnowicz, A. Surma, L. Drogosz). The discussion is joined by R. Górski, who presents his own experience from Łódź and US anti-sprawl campaigns and lists NGOs which may assist such campaigns initiated by environmentalists.

The cost paid by the city in connection with an uncontrolled development is best illustrated in the

area of infrastructure (L. Drogosz). However, this is just a small fraction: we rarely calculate external costs resulting from the growing number of daily individual car journeys by commuters from remote suburban communities.

Urban sprawl is closely inter-linked with social problems caused by urban development. This was repeatedly raised during the US study tour: the growing social inequality, challenging racial problems, access to education and a fair distribution of urban infrastructure costs between downtown residence and suburban commuters.

As stated by J. Laskowska-Otwinowska, an expanding city modifies the social landscape as well as ways of life and human interrelations. They can hardly be classified as good or bad. Negative or destructive developments are coupled with novel and positive ones. The paper discusses social change in old districts of Polish cities, it mentions downtown revitalisation issues and it warns against repeating the mistakes made in other countries.

EU enlargement is likely to accelerate the development of regions and cities. There are strong indications that development will be measured by the size of infrastructure investments. Such projects are being planned and considered by politicians. They are quick and measurable projects. However, urban sprawl undoubtedly follows such development, albeit with a time lag. It is up to the sensitivity of urban planners, non-governmental leaders and decision-makers to ensure that urban expansion is reasonable rather than chaotic.

SPIS PUBLIKACJI INSTYTUTU NA RZECZ EKOROZWOJU

Raporty

1992

Świadomość ekologiczna: Między lękiem a działaniem. Tadeusz Burger – Raport 1/92

1993

Przekształcenia własnościowe w przemyśle a ochrona środowiska. Wojciech Stodulski, Grażyna Starczewska – Raport 1/93

Przekształcenia własnościowe w przemyśle a ochrona środowiska – synteza. Wojciech Stodulski, Grażyna Starczewska – Raport 1/93

Gmina jako podmiot polityki ekorozwoju – synteza dla władz samorządowych. Ewa Borkowska – Raport 2/93

Gmina jako podmiot polityki ekorozwoju – synteza dla parlamentarzystów i przedstawicieli rządowej administracji centralnej. Ewa Borkowska – Raport 2/93

Ownership Transformation in Industry vs Environmental Protection. Wojciech Stodulski, Grażyna Starczewska – Report 3/93

Polityka ochrony powietrza atmosferycznego w Polsce, cz. I i II. Zbigniew Karaczun – Raport 4/93

Policy of Air Protection in Poland, part I and II. Zbigniew Karaczun – Report 5/93

Jak współdziałać z gminą w realizacji ekorozwoju – poradnik dla ruchów ekologicznych. Ewa Borkowska, Krzysztof Kamieniecki – Raport 6/93

Ochrona środowiska w prasie. Katarzyna Zaczekiewicz-Zborska – Raport 7/93

1994

Świadomość społeczna: Niderlandy ekologiczne. Tadeusz Burger, Andrzej Sadowski – Raport 1/94

Problemy rozwoju turystyki proekologicznej w Polsce. Jolanta Kamieniecka, Ewa Borkowska – Raport 2/94

The Case of Banking and the Environment in Poland. Wojciech Stodulski – Report 3/94

Banki a ekorozwój w Polsce. Wojciech Stodulski – Raport 4/94

Polityka ochrony powietrza atmosferycznego w Polsce, cz. III. Zbigniew Karaczun – Raport 5/94

Policy of Air Protection in Poland, part III. Zbigniew Karaczun – Report 6/94

1995

Przekształcenia własnościowe w rolnictwie a ochrona środowiska. Radosław Grzeszkiewicz, Zbigniew Karaczun – Raport 1/95

Ownership Transformations in Agriculture vs Environmental Protection. Zbigniew Karaczun, Radosław Grzeszkiewicz – Raport 2/95

1996

Międzynarodowy Fundusz Walutowy i ekorozwój w Polsce w latach 1990-1995. Wojciech Stodulski – Raport 1/96

The International Monetary Fund and Sustainable Development in Poland during the years 1990-1995. Wojciech Stodulski – Report 2/96

Polityka ochrony powietrza atmosferycznego w Polsce, cz. IV. Zbigniew M. Karaczun – Raport 3/96

Policy of Air Protection in Poland, cz. IV. Zbigniew M. Karaczun – Report 4/96

1997

Społeczne formy ochrony przyrody. Marta Kaczyńska, współpraca Tomasz Tatomir – Raport 1/97

Jak współdziałać z gminą w realizacji ekorozwoju. Ewa Borkowska, współpraca Jerzy Rotko – Raport 2/97

Prywatyzacja elektroenergetyki w Polsce a ekorozwój. Ewaryst Hille, Jan Popczyk, Wojciech Stodulski – Raport 3/97

Agenda niespełnionych nadziei. Społeczna ocena realizacji Agendy 21 w Polsce. Wojciech Baturo, Tadeusz Burger, Andrzej Kassenberg – Raport 4/97

Szkoły biznesu w ekorozwoju. Aleksandra Czarnecka – Raport 5/97

1998

Jak współdziałać z gminą w realizacji ekorozwoju (suplement). Ewa Borkowska – Raport 1/98

Ekopolityka w turystyce. Raport o zmianach możliwych i potrzebnych. Jolanta Kamieniecka – Raport 2/98

1999

10 lat transformacji w Polsce – ochrona środowiska. Diagnoza stanu środowiska i realizacji „Polityki Ekologicznej Państwa”. Wojciech Stodulski – Raport 1/99

Ekorozwój poprzez odmaterializowanie produkcji i konsumpcji - strategia dla nowej polityki ekologicznej w Polsce. Maria J. Welfens, Jerzy Śleszyński, Helmut Schutz, Andreas Mundl, Wojciech Stodulski – Raport 2/99

Sustainable Development by Dematerialization in Production and Consumption – Strategy for the New Environmental Policy in Poland. Maria J. Welfens, Jerzy Śleszyński, Helmut Schutz, Andreas Mundl, Wojciech Stodulski – Raport 3/99

Alternatywna polityka transportowa w Polsce według zasad ekorozwoju – Raport 4/99

2000

Świadomość ekologiczna społeczeństwa polskiego u progu XXI wieku. Tadeusz Burger – Raport 1/200

Polska wobec postanowień Konwencji Klimatycznej czyli jak nasz kraj w perspektywie Integracji Europejskiej wypełnia postanowienia Ramowej Konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu i protokołu z Kioto”. Zbigniew M. Karaczun, Andrzej Kassenberg, Mirosław Sobolewski – Raport 2/2000

2001

Ekoinnowacyjność dokumentów strategicznych. Próba oceny. Praca zbiorowa pod red. Krzysztofa Kamienieckiego – Raport 1/2001

Ekologiczna reforma podatkowa.

System podatkowy jako instrument zrównoważonego rozwoju w Polsce w pierwszej dekadzie XXI wieku. Praca zbiorowa pod redakcją Wojciecha Stodulskiego – Raport 2/2001

2002

Rola organizacji pozarządowych

w kształtowaniu proekologicznych wzorców konsumpcji. Projekt pod kierunkiem Jolanty Kamienieckiej – Raport 1/2002

Kompas RIO+10, czyli społeczna ocena realizacji przez Polskę dokumentów przyjętych na konferencji ONZ „Środowisko i Rozwój” w czerwcu 1992 r. w Rio de Janeiro

Biuletyny

Ekologiczny „Okrągły Stół” – po trzech latach
– Biuletyn nr 1, 1993

Nowa Konstytucja RP a ochrona środowiska
– Biuletyn nr 2, 1993

Prawo do informacji o środowisku
– Biuletyn nr 3, 1994

Alternatywna polityka transportowa
– 1. Ocena polityki rządowej – Biuletyn nr 4, 1996

Alternatywna polityka transportowa
– 2. Dylematy – Biuletyn nr 5, 1996

ISO-14 000. Zarządzanie prośrodowiskowe w przedsiębiorstwie – Biuletyn nr 6/97

Alternatywna polityka transportowa
– 3. Opcje – Biuletyn nr 7/97

Alternatywna polityka transportowa –
4. Instrumenty – Biuletyn nr 8/98

„Zielone” miejsca pracy na wsi
– Biuletyn nr 9/99

Zeszyty

Polityka Banku Światowego w zakresie gospodarowania wodą. Jacek Drewnowski
– Zeszyt 1/94

Commune as a Subject of Policy of Sustainable Development. Ewa Borkowska
– Zeszyt 2/94

Jak dziś należy pisać o ochronie środowiska?
– zapis dyskusji – Zeszyt 3/94

Rola banków w ochronie środowiska w Polsce. Wojciech Stodulski – Zeszyt 4/94
„Zielone banki”, czyli proekologiczne fundusze powiernicze. Wojciech Stodulski
– Zeszyt 5/95

(EKO)Turystyka zielonym rynkiem pracy. Jolanta Kamieniecka – Zeszyt 6/95

Przestrzeń ekologiczna dla Polski i dla Europy. Seria „Przestrzeń ekologiczna” – Zeszyt 7/97

Polityka zrównoważonego rozwoju w turystyce. Materiały z seminarium 8. 12. 1998 r. Red. Jolanta Kamieniecka – Zeszyt 8/98

Wydawnictwa specjalne

Raporty ruchów ekologicznych „Brazylia '92” (Świat i Polska). 1992

Sustainable Development for Poland, Report by Polish Environmental NGOs, „Brazil '92”. 1992

Zielone Płuca Europy – zarys koncepcji. Zespół pod kier. Jolanty Kamienieckiej – wersja: polska, angielska i rosyjska (wyd. MOŚZNiL), 1993

Ocena realizacji polityki ekologicznej państwa w świetle „Strategii dla Polski” – zapis dyskusji. (Wyd. BSiA Kancelarii Senatu), 1995

Poland's Path to Sustainable Development: 1989-1993 – opracowane wspólnie z Hubert H. Humphrey Institute of Public Affairs University of Minnesota, 1994

- Biuletyn „RAD-EŁKO”**, nr 1–5, biuletyn realizowanego w Radomiu i Ełku programu pilotażowego „Krajowego programu działań na rzecz ochrony środowiska”, 1995-1997
- Sprawozdanie z działalności InE, czerwiec 1991 – czerwiec 1995.** Raport dwujęzyczny, polsko-angielski, 1995
- Przegląd „Transport w prasie”**, nr 1,2 – materiały uzupełniające do biuletynów „Alternatywna polityka transportowa”, 1996
- „Alternative Transport Policy in Poland – Critical Review of Governmental Transportation Policy of Poland”** (Inf. Package No. 1), 1996
- „Alternative Transport Policy in Poland – Critical Loads. External Costs in Transportation”** (Inf. Package No. 2), 1997
- Raport Końcowy Projektu Pilotażowego Krajowego Programu Działań na rzecz Ochrony Środowiska** – wersja polska i angielska, 1997
- Frustrated Hopes – Independent Overview of Implementation of Agenda 21 in Poland.** 1997
- „Alternative Transport Policy in Poland – Options for the Development of the Transportation System in Poland”** (Inf. Package No. 3), 1998
- Wzmocnienie integracji Europy poprzez ekorozwój. Szanse i bariery z perspektywy Polski.** Zespół pod kier. Andrzeja Kassenberga i Krzysztofa Kamienieckiego – wersja polska i angielska (wyd. MOŚZNiL), 1998
- „Alternative Transport Policy in Poland – Instruments of the Sustainable Transportation Policy Implementation** (Inf. Package No. 4), 1998
- Integracja z Unią Europejską – spojrzenie polskich organizacji ekologicznych.** Wojciech Baturo, Tadeusz Burger, 1998
- Unia Europejska a ochrona środowiska. Wybrane fakty i przemyślenia.** 1998
- Polityka transportowa Unii Europejskiej – wybrane aspekty środowiskowe.** Materiały szkoleniowe. R. Higman, 1998
- Unia Europejska a ochrona różnorodności biologicznej.** Materiały szkoleniowe. I. Gyulai, 1998
- Wspólna Polityka Rolna Unii Europejskiej – wybrane aspekty środowiskowe.** Materiały szkoleniowe. F. Si Tahar, 1998.
- Stanowiska polskich organizacji ekologicznych w sprawie skutków dla środowiska przystąpienia Polski do Unii Europejskiej w odniesieniu do wybranych dziedzin: transportu, ochrony przyrody, gospodarki energetycznej, gospodarki odpadami oraz rolnictwa i terenów wiejskich** – wersja polska i angielska, 1999
- Polityka Unii Europejskiej w zakresie gospodarki odpadami.** Materiały szkoleniowe. S. Hempen, 1999
- Energetyka a ochrona środowiska w Unii Europejskiej.** Materiały szkoleniowe. J. Green, 1999
- Fundusze strukturalne Unii Europejskiej.** Materiały szkoleniowe. S. Kouvelis, 1999
- Integracja Europejska. Pytania Organizacji Ekologicznych do rządu – nie tylko o środowisko.** 2000
- Nasza gmina chroni klimat, czyli jak lokalny samorząd może się włączyć do globalnych działań na rzecz ochrony środowiska.** Poradnik dla władz samorządowych, 2000
- Capacity for Climate Protection in Central and Eastern Europe. Activities Implemented Jointly (ALJ).** Hungary, 2000
- Biuletyn_Ekorozwój@UE – Środowisko – Integracja – Udział społeczny. Nr 1-4.** Biuletyn Informacyjny, 2000
- Dzielenie się światem – zrównoważony sposób życia i globalnie sprawiedliwy dostęp do zasobów naturalnych w XXI wieku.** Michael Carley, Philippe Spapens, 2000
- 32 tony przyrody na głowę rocznie. Pozarządowe organizacje ekologiczne a odmaterializowanie produkcji i konsumpcji w Polsce,** Wojciech Stodulski, 2000
- Integracja polityk sektorowych Unii Europejskiej z polityką ekologiczną.**

- Jak Unia Europejska traktuje ekorozwój?**
Materiały szkoleniowe, 2000
- Opinia organizacji ekologicznych w odniesieniu do „Stanowiska Polski w ramach negocjacji o członkostwo Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej” – Transport, Energetyka, Rolnictwo, Środowisko: Ochrona przyrody, Gospodarka odpadami, Jakość wód**
– wersja polska i angielska, 2000
- Biuletyn Ekorozwój@UE – Środowisko**
– Integracja – Udział społeczny. Nr 5-8.
Biuletyn Informacyjny, 2001
- Wdrażanie Europejskiej sieci ekologicznej Natura 2000 w Polsce i związane z tym problemy.** Materiał informacyjny, 2001
- „Ekorozwój a polska transformacja” czyli od gospodarki planowej do rynkowej.** Raport krajowy (Polska). Wojciech Stodulski, 2001
- Genetycznie modyfikowane organizmy.**
KTO MA RACJĘ? Fundacja na rzecz Polskiego Rolnictwa (FDPA), Instytut na rzecz Ekorozwoju (InE) – wersja polska i angielska, 2001
- Ocena potencjalnego wpływu sieci TINA na ostoje ptaków w krajach kandydujących do Unii Europejskiej,** Ian Fisher i Zoltan Waliczky, 2002
- Głos organizacji pozarządowych w sprawie strategii zrównoważonego rozwoju Unii Europejskiej.** Warszawa 2002
-