

LIDIA MIERZEJEWSKA

Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu

ROZWÓJ ZRÓWNOWAŻONY W PLANOWANIU I ZAGOSPODAROWANIU PRZESTRZENNYM W POLSCE

Abstract: Sustainable Development in Physical Planning and Spatial Development in Poland. Since the popularisation of the conception of sustainable development in the report *Our Common Future* of 1987, this type of development has been adopted in many countries of the world as a basis for all kinds of measures taken at various levels of territorial organisation. Also in Poland sustainable development is a constitutional rule today and, together with spatial order, one of the chief principles of physical planning and spatial development, although the law does not define them in very precise terms. Thus, it is an open question how the sustainable development rule should be accommodated in the practice of physical planning and spatial development, and in a wider context, how physical planning and spatial development can contribute to a more sustainable type of development. In this article special attention will be paid to both, the legal regulations in force in Poland and the actual practice of physical planning and spatial development that is not conducive to sustainable development. The summing up will include recommendations for concrete measures that should be taken in order to transform sustainable development in Poland from a dead letter of the law into a reality in physical planning and spatial development.

Keywords: Development planning, physical planning, spatial development, sustainable development.

Wstęp

Druga połowa XX w. była okresem, w którym zaobserwować można było liczne niekorzystne zjawiska i procesy, dotyczące mieszkańców różnych części świata. Wiele z nich wynikało z przedkładania w politykach rozwojowych celów gospodarczych ponad cele społeczne, a zwłaszcza ekologiczne. Już

w latach 60. ubiegłego wieku, w raporcie U Thanta wskazywano, że kontynuowanie dotychczasowych trendów rozwojowych doprowadzi do globalnego kryzysu, wynikającego z osiągnięcia fizycznych i społecznych granic wzrostu [Raport U Thanta 1969; Meadows *et al.* 1973]. Konieczne okazało się zatem wypracowanie takiej koncepcji rozwoju, która pozwoli uniknąć osiągnięcia granic wzrostu, a rozwój uczynić trwałym i stabilnym. Taką koncepcją okazał się rozwój zrównoważony, zaprezentowany i szczegółowo opisany w raporcie *Nasza Wspólna Przyszłość* [WCED 1987], zaakceptowany przez różne środowiska (ekologów, organizacje społeczne, ekonomistów, polityków itp.) i przyjęty jako cel działań praktycznie na wszystkich poziomach organizacji terytorialnej.

Rozwój zrównoważony również w Polsce powinien być podstawą wszelkich działań, a o jego randze świadczyć może to, że od 1997 r. stał się zasadą konstytucyjną. Jest też rozwój zrównoważony, obok ładu przestrzennego, jedną z głównych zasad w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, jakkolwiek zdefiniowaną dość ogólnie i niezbyt precyzyjnie. Kwestią pozostaje zatem to, jak zasada rozwoju zrównoważonego uwzględniana być powinna w praktyce planowania i zagospodarowania przestrzennego, a w szerszym kontekście – jak planowanie i zagospodarowanie przestrzenne przyczynić się może do bardziej zrównoważonego rozwoju.

W opracowaniu szczególna uwaga zwrócona zostanie zarówno na obowiązujące w Polsce regulacje prawne, jak i praktyki w zakresie planowania i zagospodarowania przestrzennego, które nie sprzyjają niestety prowadzeniu zrównoważonego rozwoju. Podsumowaniem prowadzonych rozważań będzie sformułowanie rekomendacji, które wskazywać będą na konkretne działania, jakie należy podjąć, aby rozwój zrównoważony w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie był tylko martwym zapisem ustawowym.

1. Pojmowanie rozwoju zrównoważonego

Rozwój zrównoważony, jako określona idea czy koncepcja rozwoju, rozpowszechniony został w 1987 r. w raporcie *Nasza Wspólna Przyszłość* [*Our Common Future*], opracowanym przez Światową Komisję ds. Środowiska i Rozwoju (WCED) działającą przy Organizacji Narodów Zjednoczonych. W dokumencie tym główna zasada przyświecająca przyszłemu rozwojowi wielu państw świata zdefiniowana została dość krótko i lakonicznie, jako „taki rozwój, w którym potrzeby obecnego pokolenia mogą być zaspokojone bez umniejszania szans przyszłych pokoleń na ich zaspokojenie” [WCED

1987]. Zarówno z przytoczonej definicji, jak i z całego wspomnianego raportu wynika, że rozwój zrównoważony opiera się na kilku podstawowych pojęciach (filarach), a mianowicie pojęciu (1) potrzeb i konieczności ich zaspokojenia, (2) sprawiedliwości społecznej w wymiarze wewnątrz i międzypokoleniowym oraz (3) ograniczeń, jakie na sposoby gospodarowania narzuca środowisko przyrodnicze. Polegać więc ma na odpowiednim i świadomym kształtowaniu relacji pomiędzy wzrostem gospodarczym, środowiskiem (nie tylko przyrodniczym, ale także sztucznym, wytworzonym przez człowieka) oraz zaspokojeniem różnego typu potrzeb ludzkich, decydujących w znacznym stopniu o jakości życia [Petrișor, Petrișor 2013]. Nie ma być przy tym hamulcem rozwoju gospodarczego, ale oznacza nowe podejście do rozwoju, przeciwstawiając się tym samym tradycyjnie rozumianemu rozwojowi gospodarczemu, z zachowaniem wysokiego poziomu dobrobytu [Domański 2006]. Nie ulega zatem wątpliwości, że rozwój taki musi być odpowiednio przemyślany i zaplanowany, jakkolwiek trzeba mieć świadomość trudności, jakie niesie za sobą operacjonalizacja tak ogólnikowo sformułowanej koncepcji [Mierzejewska 2009].

Ważną kwestią w rozwoju zrównoważonym jest konieczność zaspokojenia potrzeb. Brakuje jednak precyzyjnych odniesień do tego, o jakie konkretnie potrzeby chodzi. W literaturze dotyczącej problematyki społecznej spotkać można różne klasyfikacje potrzeb społecznych. Większość z tych klasyfikacji nawiązuje do znanego ujęcia Masłowa [1970], który strukturę i hierarchię potrzeb społecznych przedstawia w formie trójkąta równobocznego [Mierzejewska, Parysek 2014]. Wydaje się jednak, że w nawiązaniu do planowania rozwoju zrównoważonego, potrzebna jest inna klasyfikacja potrzeb, prowadząca do wyznaczenia konkretnych celów. Chodzi o klasyfikację, która nawiązuje do potrzeb życia codziennego mieszkańców danego obszaru i która nawiązywać powinna do ich aktywności dobowej [Giddens 2006; Parysek 2013]. Mając na względzie stosunek do miejsca zamieszkania, wyróżnić można aktywność o charakterze: (1) wewnętrznym, obejmującym wszystkie te aktywności (czynności), jakie wykonywane są w domu lub (2) zewnętrznym, odbywające się poza domem [Mierzejewska, Parysek 2014]. Poszczególne kategorie wykorzystania czasu i czynności wykonywane w ciągu doby stanowią mogą osnowę formułowania głównych celów rozwojowych w ramach opracowywania planów rozwoju zrównoważonego, kształtujących środowisko życia mieszkańców danego obszaru.

Także sprawiedliwość wewnątrz i międzypokoleniowa jest trudnym do operacjonalizowania filarem rozwoju zrównoważonego. Pod pojęciem *spra-*

wiedliwości wewnątrzpokoleniowej kryje się zapewnienie godnych warunków życia i tworzenie odpowiednich warunków do rozwoju wszystkich mieszkańców danego obszaru, co wiązać należy z poprawą standardu życia, walką z biedą i ubóstwem, poprawą dostępu usług zdrowotnych, oświatowych, kulturalnych itp. Sprawiedliwość międzypokoleniowa odnosi się natomiast do zapewnienia godnych warunków życia i rozwoju przyszłym pokoleniom. Tak pojmowana sprawiedliwość sprowadza się do równości społecznej, rozumianej często jako tzw. równość szans [Kowalik 2010]. Przyjąć można także, że sprawiedliwość polega na tym, że ktoś coś otrzymuje – a więc jednostka jest uwikłana w jakąś relację z czynnikiem zewnętrznym [Szewczak 2011]. Sprawiedliwość społeczną potraktować można zatem jako synonim sprawiedliwości dystrybtywnej, budzącej chyba najwięcej kontrowersji, sporów i emocji, a która odnosi się do rozdziału cenionych dóbr w społeczeństwie [Hayek 1993; Szewczak 2011]. Podział dóbr stanowi jedną z podstawowych funkcji polityki. Można zatem przypuszczać, że także polityka przestrzenna wpływać będzie na sposób dystrybucji dóbr i usług, a tym samym na możliwości realizacji rozwoju zrównoważonego na danym obszarze.

Rozwój zrównoważony wymaga jednocześnie uwzględnienia w procesach rozwojowych ograniczeń narzucanych przez środowisko przyrodnicze, a konkretnie przez charakter, wielkość i jakość zasobów przyrodniczych. Konieczność taka przewija się w wyróżnionych zasadach, prawach i celach rozwoju zrównoważonego, z których wynika m.in., że cele rozwoju powinny być zgodne z uwarunkowaniami przyrodniczymi występującymi na danym obszarze, oraz że skala działalności społeczno-gospodarczej powinna nawiązywać do jakości środowiska przyrodniczego, tak aby nie naruszać równowagi w całym rozpatrywanym systemie [Mierzejewska 2004]. Realizacji tego zadania służą m.in. wypracowane koncepcje pojemności nośnej (*carring capacity*), przestrzeni środowiska (*environmental space*) czy śladu ekologicznego (*ecological footprint*), z których ogólnie rzecz ujmując wynika konieczność racjonalnego, oszczędnego gospodarowania zasobami w celu utrzymania, jak najwyższej jakości środowiska życia człowieka, o czym decyduje w dużej mierze jakość środowiska przyrodniczego, ale też utrzymania podstaw rozwoju gospodarczego [Mierzejewska 2010]. W rozwoju zrównoważonym zakłada się bowiem, że żadna ze sfer działalności człowieka (społeczna, gospodarcza i ekologiczna) nie będzie się rozwijać kosztem pozostałych [Borys 1999]. Należy mieć jednak świadomość tego, że spełnienie takiego warunku jest bardzo trudne, często wręcz niemożliwe. W sytuacji jednak, w której jedna ze sfer ucierpi w wyniku realizowanych procesów rozwojowych, konieczne

jest podejmowanie odpowiednich działań o charakterze kompensacyjnym [Mierzejewska 2004].

Zaplanowanie rozwoju zrównoważonego nie jest więc rzeczą łatwą. Wymaga uwzględnienia praktycznie wszystkich wymiarów rozwoju, a mianowicie wymiaru społecznego, gospodarczego i przyrodniczego, ale także przestrzennego. Każda bowiem działalność człowieka odbywa się w przestrzeni i wiąże z określonym zapotrzebowaniem na przestrzeń, i to często odpowiednio zorganizowaną, przygotowaną z punktu widzenia konkretnych potrzeb człowieka. Dlatego też rozwój zrównoważony pojmować można jako swego rodzaju megalad, integrujący ład społeczny, gospodarczy, ekologiczny, instytucjonalny i ład przestrzenny [Markowski 2003]. Nie ulega wątpliwości, że rozwój zrównoważony musi być brany pod uwagę w planowaniu przestrzennym, co zresztą jest w Polsce wymogiem ustawowym.

2. System i zasady planowania przestrzennego w Polsce

Obecnie obowiązujący system planowania przestrzennego w Polsce, regulowany przez *Ustawę z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* jest powszechnie dyskutowany i zwykle niestety krytykowany [Jędraszkowski 2005; Billert 2006; Parysek 2006; Mierzejewska 2009; Fogel, Fogel 2007 i inni]. Składa się na to wiele przyczyn, w różny sposób uwarunkowanych. Chodzi zarówno o charakter prawny dokumentów planistycznych opracowywanych na różnych szczeblach organizacji terytorialnej, jak i wzajemne powiązanie między tymi dokumentami, zakres uspołecznienia poszczególnych procedur umożliwiających zagospodarowanie przestrzeni, dopuszczenie procedur pozaplanistycznych w procesie zagospodarowania terenu (można zagospodarować teren nie objęty planem zagospodarowania przestrzennego), ale także brak przełożenia głównych zasad planowania przestrzennego – ładu przestrzennego i rozwoju zrównoważonego – na praktykę w tym zakresie.

W Polsce mamy wyróżnione w zasadzie trzy szczeble planowania przestrzennego: krajowy, regionalny (wojewódzki) i lokalny (gminny), z których najważniejszy jest ostatni z wymienionych, zgodnie z przyjętą zasadą samodzielności planistycznej gminy (tzw. władztwo planistyczne). Na czwartym szczeblu – powiatowym mogą być wprowadzane różne analizy i studia, jednak nie ma takiego wymogu ustawowego ani też żadnych wytycznych dotyczących zakresu i sposobu sporządzania tego typu opracowań.

Na szczeblu ogólnokrajowym opracowywana jest *Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju* (KPZK), za co odpowiedzialny jest minister

właściwy do spraw rozwoju regionalnego. Minister ten, zgodnie z zapisami wspomnianej ustawy, uwzględniając cele zawarte w rządowych dokumentach strategicznych, sporządza taką koncepcję mając na względzie zasady zrównoważonego rozwoju, a także sporządza programy odnoszące się do obszarów i zagadnień pozostających w zakresie programowania strategicznego oraz prognozowania rozwoju gospodarczego i społecznego. *KPZK* nie jest jednak dokumentem prawnie wiążącym ani aktem prawa miejscowego, ale dokumentem programowym. Jedynie wpisanie do koncepcji inwestycji celu publicznego o znaczeniu ponadlokalnym może spowodować konieczność uwzględnienia ich również do planów zagospodarowania przestrzennego województw, a następnie dokumentów planistycznych opracowywanych na szczeblu gminy, decydując tym samym o konkretnym zagospodarowaniu terenu, jednak tylko w zakresie inwestycji celu publicznego [*Ustawa o planowaniu* 2012].

Na szczeblu regionalnym (wojewódzkim) opracowywany jest przez marszałka województwa plan zagospodarowania przestrzennego województwa. Także ten dokument nie jest aktem powszechnie obowiązującym, ale aktem kierownictwa wewnętrznego, co oznacza, że nie może być podstawą do wydania decyzji określającej warunki korzystania z konkretnego terenu. Także w tym przypadku tym, co może wiązać gminy przy opracowywaniu dokumentów planistycznych są jedynie zapisane w planie wojewódzkim inwestycje celu publicznego o znaczeniu ponadlokalnym [*Ustawa o planowaniu* 2012]. Samorząd wojewódzki wskazuje przy tym gminie jedynie orientacyjny ich przebieg lub rozmieszczenie (miejsce, obszar). Sama lokalizacja szczegółowa należy zaś do kompetencji samorządu lokalnego. Procedura opracowania planu zagospodarowania przestrzennego województwa jest w pewnym zakresie uspołeczniona, obejmując w procedurze jego uchwalania etap składania wniosków do planu oraz uzyskania opinii i dokonania stosowanych uzgodnień.

Najważniejszym szczeblem planowania przestrzennego w Polsce jest gminny. To tutaj zapadają decyzje dotyczące zagospodarowania przestrzennego i opracowywany jest jedyny dokument mający moc powszechnie obowiązującą, a mianowicie miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, nazywany planem miejscowym. Aby jednak mógł powstać, uchwalone musi być uprzednio studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego danej gminy (zwane *studium*) – dokument obowiązkowy, obejmujący swym zasięgiem cały obszar gminy, w którym znaleźć powinny swoje odbicie zapisy dotyczące inwestycji celu publicznego o znaczeniu ponadlokalnym zawarte w aktach planistycznych wyższego szczebla (wojewódzkiego i krajowego). *Studium* integrować też powinno politykę rozwoju społeczno-

gospodarczego i przestrzennego danej gminy. Niestety, pod względem prawnym jest to akt kierownictwa wewnętrznego, na podstawie którego nie mogą być wydawane decyzje dotyczące zagospodarowania przestrzennego, a obowiązujący tylko podmioty opracowujące na jego podstawie plany miejscowe (zapisy planów miejscowych nie mogą naruszać zapisów *studium*). Plany miejscowe, jak to już wcześniej napisano, są aktami prawa miejscowego, jednak jak sama nazwa wskazuje, nie muszą obejmować swym zasięgiem całego obszaru gminy, a tylko jej fragment. Brak ustawowego zapisu co do minimalnej wielkości obszaru objętego planem sprawia, że czasami dokumenty takie opracowywane są dla jednej działki. *Ustawa* dopuszcza bowiem, aby w określonych sytuacjach koszty opracowania planu ponosił inwestor, co skutkuje tym, że niektóre plany miejscowe opracowywane są wyłącznie na potrzeby konkretnej inwestycji. Choć intencją ustawodawcy było, aby plany takie uchwalane były dla obszarów, na których planowana jest koncentracja działalności inwestycyjnej, to jednak brak stosownego wymogu ustawowego sprawia, że w rzeczywistości gminy nie muszą ich uchwalać. Nawet jeśli w określonych sytuacjach są do tego zobligowane (np. plany miejscowe dla obszarów przestrzeni publicznej), to *ustawa* nie precyzuje, w jakim terminie plany takie należy opracować, w efekcie czego tego typu opracowania w zasadzie nie powstają. Procedura sporządzania obu opracowywanych na poziomie gminy dokumentów planistycznych (*studium* uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego i miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego) jest uspołeczniona. Uspołecznienie obejmuje możliwość składania wniosków do *studium* i planu miejscowego, zebranie opinii i uzgodnień do tych projektów, wyłożenie projektów tych dokumentów do publicznego wglądu oraz organizowanie publicznych dyskusji nad rozwiązaniami w nich przyjętymi, a także możliwość wnoszenia uwag do projektu *studium* i planu miejscowego przez członków społeczności lokalnej oraz innych zainteresowanych, co daje możliwość wspólnego wypracowania najbardziej efektywnych i funkcjonalnych układów przestrzennych. Niestety, wnioski takie i uwagi nie muszą być uwzględniane przez zespoły opracowujące oba te dokumenty. Praktyka dowodzi ponadto, że większość wniosków i uwag dotyczy partykularnych interesów osób zainteresowanych. Niewiele jest natomiast takich, które mają na względzie dobro ogólnospołeczne [Parysek 2006].

Najbardziej krytykowanym narzędziem służącym zagospodarowaniu (nie planowaniu) przestrzennemu jest jednak możliwość wydawania w gminach decyzji administracyjnych, a konkretnie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania dla inwestycji, które powstawać mogą na obszarach nie

objętych planem miejscowym. Uzyskanie takiej decyzji wymaga spełnienia kilku określonych ustawowo warunków, co nie jest trudne. Nie narzucono w nich nawet tego, że nowa zabudowa rozwijana być powinna tam, gdzie dostępne są sieci infrastruktury technicznej – wystarczy tylko, aby projektowane uzbrojenie terenu było wystarczające do realizacji zamierzenia budowlanego. Warunków zabudowy i zagospodarowania nie można przy tym w zasadzie określać na podstawie obowiązującego na terenie danej gminy *studium*, gdyż charakter prawny tego dokumentu sprawia, że nie może on być podstawą do wydawania decyzji administracyjnych, o czym już wcześniej wspomniano (wiąże jedynie zespoły opracowujące plany miejscowe). Jeśli więc gmina nie opracowuje planów miejscowych, zapisane w *studium* kierunki polityki rozwoju przestrzennego mogą w ogóle nie być realizowane. Procedura wydawania warunków zagospodarowania i zabudowy nie jest przy tym uspołeczniiona. Pozwala za to realizować zagospodarowanie i zabudowę w dużej mierze według własnych preferencji i upodobań inwestorów. Nie ogranicza tego ani przyjmowana w takich sytuacjach zasada kontynuacji funkcji, ani zasada dobrego sąsiedztwa. W żadnych bowiem regulacjach prawnych nie określono maksymalnego obszaru, na bazie którego funkcja lub parametry zabudowy dla planowanej inwestycji powinny być określone. Warto przy tym dodać, że decyzja o warunkach zagospodarowania i zabudowy nie przesądza o przeznaczeniu terenu, a jedynie o jego zagospodarowaniu. To od inwencji inwestora zależy więc, co powstanie na działce, której jest właścicielem lub użytkownikiem wieczystym. Jest to sytuacja nie znajdująca precedensu w regulacjach prawnych w zakresie planowania przestrzennego obowiązujących w innych krajach rozwiniętych. Sytuacja, która w rzeczywistości odbiera gminie władztwo planistyczne (teren zagospodarowywany jest zgodnie z preferencją inwestora), utrudniając kształtowanie racjonalnych i efektywnych struktur przestrzennych.

Wszystko to ma miejsce w sytuacji, kiedy do głównych zasad planowania i zagospodarowania przestrzennego w Polsce zaliczono ład przestrzenny i rozwój zrównoważony. Podczas gdy pojęcie rozwoju zrównoważonego zostało już nieco przybliżone, to ład przestrzenny wymaga pewnego doprecyzowania i wyjaśnienia.

Ład przestrzenny jest pojęciem szeroko dyskutowanym w polskiej literaturze, jakkolwiek praktycznie w ogóle pomijanym w literaturze zagranicznej. Trudno doszukać się anglojęzycznych czy niemieckojęzycznych artykułów naukowych na temat *spatial order* czy *raumordnung*. Pewnym wyjaśnieniem takiego stanu rzeczy może być to, że w wielu krajach Europy ład przestrzenny jest po prostu realizowany, czemu sprzyjają przyjmowane w nich, wypracowane

wane od czasów powojennych spójne, racjonalne regulacje prawne. W warunkach polskich natomiast w latach powojennych planowanie przestrzenne podporządkowane było planowaniu gospodarczemu, a w nowych warunkach ustrojowych przyświeca mu głównie prawo wolności (także wolności budowlanej) oraz swoboda inwestycyjna, wynikająca ze zbyt szeroko, jak się wydaje, pojętego prawa własności i zasad wolnego rynku.

Ład przestrzenny rozumieć należy jako sposób organizacji przestrzennej i funkcjonowania określonego obszaru (przedmiotu planowania przestrzennego). Jest pojęciem wielowymiarowym, obejmującym, oprócz aspektów funkcjonalnych, także kwestie społeczne, ekonomiczne, ekologiczne, kulturowe, polityczne, moralne i estetyczne [Chojnicki 1990; 1992; Parysek 2003, 2006]. Konieczność uwzględnienia w ładzie przestrzennym tak wielu aspektów sprawia, że uznać go można w istocie rzeczy za pewną kategorią rozwoju zrównoważonego [Mierzejewska 2003; Parysek 2012]. Także założenie, że ład przestrzenny powinien być udziałem wszystkich mieszkańców danego obszaru, że traktować go należy jako dobro wspólne i wprowadzać w interesie publicznym [Parysek 2006], zgodne jest z koncepcją sprawiedliwości społecznej, będącej podstawą rozwoju zrównoważonego. Ład przestrzenny uwzględniać przy tym powinien kryteria racjonalności społecznej, co oznacza, że jego kształtowanie powinno być odpowiednio przemyślane, oparte na zasadach rozumowych, a zatem odbywać się powinno na podstawie jakiegoś planu. Takim planem może być plan zagospodarowania przestrzennego, który potraktować należy jako model ładu przestrzennego [Parysek 2006]. Nie każdy jednak plan zagospodarowania przestrzennego realizować musi automatycznie ład przestrzenny i rozwój zrównoważony, ale tylko taki, w odniesieniu do którego sformułowane zostały właściwe cele rozwoju przestrzennego, zgodne ze wspomnianymi zasadami (ładu przestrzennego i rozwoju zrównoważonego). Trudno jednak oczekiwać, że obie wymienione zasady zrealizowane zostaną z zastosowaniem w praktyce planowania przestrzennego trybu pozaplanistycznego, a zatem zagospodarowania terenu na podstawie indywidualnych decyzji o warunkach zagospodarowania i zabudowy terenu. Ze względu na konieczność respektowania podstawowych zasad planowania i zagospodarowania przestrzennego, tego rodzaju narzędzie zniknąć więc powinno z polskich regulacji prawnych, zaś proces opracowania planu zagospodarowania przestrzennego musi obejmować etap stawiania sobie właściwych, zgodnych z zasadą rozwoju zrównoważonego celów.

3. Rozwój zrównoważony jako zasada planowania i zagospodarowania przestrzennego

Jak już wcześniej napisano, rozwój zrównoważony jest podstawową, ustawową zasadą, która przyświecać powinna planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennemu. Ustawa nie wyjaśnia jednak tego, jakie konkretnie cele planowania przestrzennego należy uwzględnić, aby kształtowane zagospodarowanie przestrzenne sprzyjało realizacji rozwoju zrównoważonego. Jest w niej bowiem rozwój zrównoważony rozumiany jako *„taki rozwój społeczno-gospodarczy, w którym następuje proces integrowania działań politycznych, gospodarczych i społecznych, z zachowaniem równowagi przyrodniczej oraz trwałości podstawowych procesów przyrodniczych, w celu zagwarantowania możliwości zaspokajania podstawowych potrzeb poszczególnych społeczności lub obywateli zarówno współczesnego pokolenia, jak i przyszłych pokolei”* (art. 3 *Ustawy Prawo ochrony środowiska*). Są to bardzo ogólne sformułowania, nie wskazujące na konkretne działania mogące przybliżyć rozwój przestrzenny danej jednostki do rozwoju zrównoważonego. W praktyce ich przestrzeganie jest trudne do stwierdzenia, a na podstawie wyników planowania, można odnieść wrażenie, że zasada ta jest przez samorządy lokalne nagminnie łamana [Fogel 2013].

Jest to sytuacja bardzo niepokojąca przede wszystkim z tego względu, że w dużej mierze właśnie w odpowiednim użytkowaniu ziemi upatruje się remedium na powstrzymanie niekorzystnych zmian zachodzących w ekosystemach, w tym w szczególności w zakresie przepływu energii, a tym samym drogi do osiągnięcia rozwoju zrównoważonego [Dale *et al.* 2011; Petrișor, Sârbu 2010; Petrișor, Petrișor 2013]. Podkreśla się, zwłaszcza w opracowaniach przyjmowanych na poziomie Unii Europejskiej, terytorialny wymiar takiego właśnie rozwoju, znajdujący swoje odbicie w trzech zasadach, sformułowanych w ramach polityki unijnej, która respektowana być powinna w poszczególnych krajach członkowskich, a zatem także w Polsce. Pierwsza zasada „spójności terytorialnej” odnosi się do skali regionalnej i wymaga uwzględnienia zrównoważonej dystrybucji aktywności ludzkiej na danym obszarze. Druga zasada, kierowana do skali przestrzennej miasta, kieruje uwagę na konieczność poprawy warunków życia w mieście przez proces rewitalizacji, zaś trzecia zasada – która obowiązywać powinna we wszystkich skalach przestrzennych planowania wiąże się z policentrycznością, rozumianą jako organizacja regionu wokół kilku centrów politycznych, społecznych i finansowych [Petrișor, Petrișor 2013].

Związki między rozwojem zrównoważonym a planowaniem przestrzennym eksponowane są też bezpośrednio we wspomnianym już raporcie *Nasza Wspólna Przyszłość*, gdzie zwraca się uwagę na „skoncentrowany-zdecentralizowany” model osadnictwa jako najbardziej korzystny z punktu widzenia redukcji presji wywieranej przez rozrastające się aglomeracje miejskie na środowisko przyrodnicze [WCED 1987]. W modelu tym proponuje się tworzenie gęstszej sieci mniejszych miast, powiązanych funkcjonalnie w bardziej efektywny sposób z sąsiadującymi z nimi terenami rolniczymi, co prowadzić powinno do wzrostu samowystarczalności miast i ich ściślejszej współpracy z najbliższym regionem [Delladetsima 2012].

Przestrzenne aspekty rozwoju zrównoważonego wiązać też należy z koniecznością tworzenia tzw. zrównoważonych społeczności, co wymaga kreowania takich miejsc, w których ludzie zechcą mieszkać i pracować teraz, ale i w przyszłości [ODPM 2006; Petrișor, Petrișor 2013]. Oznacza to także konieczność uspołecznienia procesów planowania i zagospodarowania przestrzennego, w tym uwzględnienia w tych procesach potrzeb i racji wszystkich zainteresowanych podmiotów [Olazabal *et al.* 2007]. Wyznaczona zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju trajektoria rozwoju przestrzennego musi być zatem akceptowalna społecznie, wykonalna politycznie, uzasadniona ekonomicznie i możliwa do realizacji pod względem technicznym [Shipworth 2002; Olazabal *et al.* 2007].

Traktując planowanie przestrzenne jako „arenę”, na której realizowane być powinny priorytety rozwoju zrównoważonego i gdzie realizacja tych priorytetów wymaga przyjęcia określonej polityki rozwoju, znaczną trudność stanowi identyfikacja powszechnie akceptowanych systemów wartości i celów tej polityki [Healey, Shaw 1993]. Cele te w skali lokalnej odzwierciedlać powinny lokalne uwarunkowania rozwoju, prowadzić do powstrzymania niekontrolowanego rozwoju, kształtowania zwartych, wielofunkcyjnych struktur miejskich, zmniejszenia zapotrzebowania na transport, w szczególności samochodem prywatnym, zwiększenia udziału zieleni miejskiej w strukturze przestrzennej miast i ochrony podmiejskich terenów zielonych, a jednocześnie wyznaczone być powinny przy udziale społeczeństwa [Mierzejewska 2009; Parysek 2008; Bejm, Modrzewski 2013], które jednak mieć może inne priorytety. Wydaje się zatem, że niektóre cele rozwoju zrównoważonego w planowaniu przestrzennym możliwe są do osiągnięcia z przyjęciem modelu polityki *top-down*, opracowanej na najwyższym poziomie administracyjnym, realizowanej następnie na poziomie regionalnym i lokalnych, przy uwzględnieniu oczywiście pewnych indywidualnych uwarunkowań lokalnych i regionalnych,

które określają wzorce regulacji i decydują o skuteczności wyznaczonych polityk rozwoju zrównoważonego [Delladetsima 2012]. Inne cele natomiast, w szczególności te związane z kształtowaniem lokalnego środowiska życia, bez żadnej wątpliwości wyznaczane być powinny z udziałem społeczności lokalnej (model polityki *bottom-up*).

4. Rozwój zrównoważony w praktyce planowania przestrzennego

Realizacja w praktyce planowania przestrzennego zasady rozwoju zrównoważonego wymaga zarówno przyjęcia określonych celów rozwoju, jak i właściwego sposobu ich wyznaczenia (uspołecznienie procesów planowania na poziomie lokalnym, a w pewnym zakresie także regionalnym). Jakkolwiek cele te różnić się muszą między sobą w zależności od przyjętej skali przestrzennej, jak i ze względu na specyfikę uwarunkowań rozwoju danej jednostki, podejmowane są w literaturze przedmiotu liczne próby wyznaczenia uniwersalnych celów rozwojowych o różnym stopniu ogólności, w których nacisk kładziony jest na różne aspekty zrównoważonego rozwoju przestrzennego oraz odnoszących się do różnych skal przestrzennych. Poniżej przedstawione zostaną jedynie wybrane przykłady.

Ponieważ w ogólnych sformułowaniach dotyczących rozwoju zrównoważonego zwraca się uwagę na konieczność integrowania działań, w poszukiwaniu konkretnych celów zrównoważonego rozwoju przestrzennego przyjmując należy także rozwiązania kompleksowe, uwzględniające aktywną politykę środowiskową włączoną w kompleksowy model rozwoju społeczno-gospodarczego. Propozycję w tym zakresie daje Parysek [2006, za van der Bergh i Nijkamp 1991; Parysek, Dutkowsi 1994a, b; Nowak 2012], zwracając uwagę m.in. na konieczność: (1) całościowego i długookresowego projektowania rozwoju społeczno-gospodarczego uwzględniającego produkcyjne i nieprodukcyjne wykorzystanie zasobów, walorów i usług środowiska przyrodniczego, (2) uwzględnienia i przewidywania wpływu działalności gospodarczej na stan i właściwości środowiska przyrodniczego, szczególnie w procesie eksploatacji oraz produkcji surowców i materiałów, emisji zanieczyszczeń, powstawania, składowania i utylizacji odpadów oraz innych, także niematerialnych, zakłóceń, (3) uwzględnienia sprzężenia zwrotnego ekologii i ekonomii, (4) uwzględnienia i wycenienia materialnych i niematerialnych właściwości środowiska (m.in. produktywności, użyteczności, dostępności, ciszy, spokoju, piękna), (5) uwzględnienia zmian jakościowych, jakie

dokonyują się w środowisku, w tym w szczególności zmian nieodwracalnych, a także struktur nieliniowych, czasowych opóźnień, progów rozwojowych itp., (6) uwzględnienia takich modeli rozwoju, które nie będą stały w konflikcie z czynnikami tego rozwoju.

Analizując problematykę środowiskową rozwoju zrównoważonego w planowaniu przestrzennym i wskazując na dynamiczny charakter zachodzących w przestrzeni zmian, Fogel [2012] z kolei pisze o konieczności planowania według poniższych zasad: (1) jedności przestrzennej, akcentującej zachowanie przyrodniczego szkieletu obszaru, (2) równorzędności układów przyrodniczych i społeczno-gospodarczych, (3) odporności związanej z użytkowaniem zasobów i walorów w granicach pojemności ekologicznej, (4) oszczędności rozumianej jako tereno-, energo-, surowco-, materiało i wodooszczędne gospodarowanie przestrzenią, (5) recykulacji polegającej na zatrzymaniu w obiegu pobranych zasobów przyrodniczych (w tym recykulacji terenów zabudowanych i zagospodarowanych), (6) minimalizacji konfliktów, w tym przeciwdziałanie konfliktom na linii środowisko-gospodarka, na jak najwcześniejszym etapie planowania.

Zaprezentowane wyżej ujęcia odnoszą się jednak przede wszystkim do wzajemnych relacji między aspektami ekonomicznymi i ekologicznymi, z uwzględnieniem konieczności zaspokojenia potrzeb przyszłych pokoleń. Pomija natomiast pewne zagadnienia społeczne, związane z koniecznością zaspokojenia potrzeb współczesnego pokolenia. Dlatego też pełniejsza lista celów rozwoju zrównoważonego obejmować powinna również [Parysek, Dutkowski 1994a,b; Parysek 2006]: (1) poprawę jakości życia i środowiska życia społeczności lokalnych, (2) zahamowanie procesów degradacji środowiska oraz zmniejszenie tempa wyczerpywania jego zasobów (także zasobów terenu), (3) przywrócenie stanu równowagi pomiędzy podsystemem społeczno-ekonomicznym i przyrodniczym w danej jednostce przestrzennej, (4) powszechne stosowanie „czystych” technologii, (5) nadanie jakości środowiska wysokiej rangi w społecznie akceptowanych systemach wartości.

Podobne cele, o mniej lub bardziej ogólnym charakterze, przewijają się także w pracach innych badaczy. Ciekawą propozycję w tym zakresie zaprezentował Kassenberg [1992], który do istotnych celów integracji i harmonizowania rozwoju zrównoważonego zaliczył przede wszystkim następujące [Parteka 1997]: (1) świadomość ekologiczną społeczeństwa oraz jego pełną partycypację w zarządzaniu środowiskiem, w tym także przestrzenią, (2) dynamiczną równowagę pomiędzy różnymi racjami kierującymi procesem kształtowania ładu przestrzennego, (3) ekologiczny system powiązań przy-

rodniczych zapewniający funkcjonowanie przestrzennych systemów ekologicznych oraz przyrodnicze warunki życia i gospodarowania, stanowiący najważniejszy element struktury funkcjonalno-przestrzennej, warunkujący rozwój innych struktur, (4) osadnictwo zapewniające odpowiednie warunki i potrzeby człowieka, takie jak zdrowie, wypoczynek, bezpieczeństwo i estetyka, (5) ekologizację procesów gospodarczych uzależnioną silnie od jakości środowiska przyrodniczego (rolnictwa, leśnictwa, rekreacji), (6) efektywność użytkowania i oszczędność energii oraz zagospodarowanie odnawialnych źródeł energii, (7) maksymalizację recykulacji materiałów, dóbr i odpadów, (8) „czysty” transport ograniczający emisję zanieczyszczeń do skali przyrodniczej i akceptowalnej, (9) zarządzanie w ramach ekoregionów wyznaczonych na podstawie warunków strukturalno-przestrzennych i materialnych środowiska oraz przestrzennego zasięgu problemów środowiskowo-planistycznych (tzw. obszary funkcjonalne).

Jak już wspomniano, rozwój zrównoważony wyznacza główne kierunki rozwoju na poziomie Unii Europejskiej, w ramach której opracowano wiele dokumentów wskazujących na to, jak realizować tego rodzaju politykę w praktyce. Pewne wskazówki w tym względzie na poziomie regionalnym zebrano w dokumencie *Guiding Principles for Sustainable Development of the European Continent* opublikowanym w 2000 r., przyjętym na 12 Sesji Europejskiej Konferencji Ministrów odpowiedzialnych za Planowanie Regionalne. Wyznaczono w nim 10 następujących zasad rozwoju zrównoważonego: (1) wspieranie spójności terytorialnej przez bardziej zrównoważony rozwój społeczno-gospodarczy regionów i poprawę konkurencyjności, (2) wzmacnianie rozwoju przez rozwój komplementarnych funkcji miast i poprawę wzajemnych relacji między miastem a terenami wiejskimi, (3) promowanie bardziej zrównoważonej dostępności transportowej, (4) rozwijanie dostępu społeczeństwa do wiedzy i informacji, (5) ograniczanie niszczenia środowiska przyrodniczego, (6) powiększanie i ochrona zasobów przyrodniczych i dziedzictwa przyrodniczego, (7) wzmocnienie roli dziedzictwa kulturowego jako czynnika rozwoju, (8) rozwijanie zasobów energii przy utrzymaniu poziomu bezpieczeństwa, (9) promowanie podtrzymywanej turystyki, (10) ograniczenie katastrof naturalnych.

Także w odniesieniu do skali lokalnej w ramach UE opracowywane zostały wytyczne służące realizacji zasady zrównoważonego rozwoju przestrzennego. Szczególna uwaga w tym względzie skierowana jest na miasta. W 2007 r. przyjęta została Karta Lipska, w której zawarto następujące zasady zrównoważonego rozwoju miast europejskich [*Karta Lipska* 2007; Mierzejewska 2009]:

(1) uwzględnienie w większym stopniu podejścia polityki zintegrowanego rozwoju miast, (2) tworzenie oraz zapewnienie wysokiej jakości przestrzeni publicznej, (3) modernizację sieci infrastruktury i podnoszenie wydajności energetycznej, (4) zwiększenie innowacyjności i przyjęcie odpowiedniej polityki edukacyjnej, (5) uwzględnianie w całościowej koncepcji miasta w sposób szczególnie rejonów ubogich (obszarów problemowych), w odniesieniu do których dążyć należy do poprawy jakości środowiska miejskiego, wzmocnienia gospodarki lokalnej oraz przyjęcia odpowiedniej polityki w kształtowaniu lokalnego rynku pracy, aktywnej polityki edukacji i szkolenia dzieci i ludzi młodych oraz promocji wydajnego i dostępnego transportu publicznego.

Z punktu widzenia rozwoju zrównoważonego istotne jest jednak nie tylko właściwe ujęcie celów planowania przestrzennego, ale także ich konsekwentna realizacja, prowadząca do uzyskania zakładanych efektów. W ocenie efektów tej polityki, w tym także w zakresie rozwoju zrównoważonego, pomocne są różnego rodzaju wskaźniki. Tworzenie różnego typu zestawów wskaźników przestrzennych aspektów zrównoważonego rozwoju jest bardzo rozpowszechnione – w zasadzie przyjąć można, że każda licząca się w świecie organizacja opracowała swoje własne zestawy, których zadaniem jest najbardziej precyzyjny opis zachodzących w przestrzeni zmian, w tym także Komisja Europejska. Szczególną wagę przykładają się do zagadnień zrównoważonego rozwoju obszarów podlegających silnej urbanizacji, przede wszystkim więc rozwoju miast i terenów podmiejskich. Celem nadrzędnym tych działań jest wypracowanie metod oraz narzędzi wspomagających tworzenie wysokiej jakości środowiska życia w miastach oraz zahamowanie niekorzystnych zjawisk rozrastania się miast i degradacji starych osiedli mieszkaniowych oraz terenów przemysłowych [Fogel, Fogel 2007]. Funkcjonowanie organizmów miejskich monitorowane jest w takich aspektach, jak [Methodology ... 2002; Fogel, Fogel 2007]: (1) zadowolenie obywateli z lokalnej wspólnoty, (2) lokalny wkład w globalne zmiany klimatu, (3) lokalne możliwości przemieszczania się i transport pasażerski, (4) dostępność lokalnych publicznych terenów otwartych i usług, (5) jakość lokalnego powietrza, (6) podróże dzieci do i ze szkoły, (7) zarządzanie w organach administracji lokalnej i lokalnych podmiotach gospodarczych zgodnie z zasadami zrównoważonego rozwoju, (8) zagrożenie hałasem, (9) użytkowanie gruntów zgodnie z zasadami zrównoważonego rozwoju, (10) produkty promujące zrównoważony rozwój.

Zagadnienia gospodarowania przestrzenią przez wykorzystanie instrumentów, których dostarcza planowanie przestrzenne opisywane są przez wskaź-

nik 9: „Użytkowanie gruntów zgodnie z zasadami zrównoważonego rozwoju”, w odniesieniu do którego przyjęto sześć podstawowych miar [*ibidem*]:

- 1) obszary antropogeniczne (powierzchnie utworzone sztucznie jako procent ogólnej powierzchni);
- 2) tereny opuszczone i skażone – obszar, jaki zajmują tereny opuszczone (powierzchnia w m²) i tereny skażone (powierzchnia w m²);
- 3) intensywność użytkowania – liczba mieszkańców na km² powierzchni „terenów zurbanizowanych“;
- 4) nowa zabudowa – jaka część ogólnej powierzchni nowej zabudowy realizowana jest na obszarze niezurbanizowanym (ang. *greenfield*), a jaka część – na terenach opuszczonych i skażonych w % na rok;
- 5) przywracanie wartości użytkowej terenom miejskim:
 - a. renowacja/zmiana funkcji opuszczonych budynków (łączna liczba),
 - b. renowacja, zmiana funkcji opuszczonych budynków (powierzchnia kondygnacji w m),
 - c. ponowne zagospodarowanie terenów opuszczonych związane z innym ich wykorzystaniem dla potrzeb miasta – w tym publiczne tereny zielone (powierzchnia w m),
 - d. oczyszczanie terenów skażonych (powierzchnia w m²).
- 6) obszary chronione jako „procent ogólnej powierzchni”.

Są to zatem miary, które wolne są od subiektywnej oceny, a pozyskanie odpowiednich danych do ich obliczenia wydaje się relatywnie łatwe. Do podstawowych miar należą niewątpliwie wskaźniki struktury użytkowania ziemi. W przypadku oceny polityki przestrzennej nie można ograniczać się tylko do analizy stanu istniejącego w zakresie rozmieszczenia funkcji terenu, ale także, a może nawet przede wszystkim, planowanych w tym zakresie zmian. Pomocne w tym zakresie mogą być wzajemne proporcje pomiędzy obszarami, na których istnieje zabudowa oraz prawo do zabudowy, w związku z czym nowe budynki mogą tu powstać w każdym momencie oraz ocena tego, czy wyznaczone w planach miejscowych rezerwy terenów budowlanych mają przesłanki racjonalności (czy uwzględniają np. prognozowaną liczbę ludności) [Fogel 2013].

Zakończenie

W Polsce realizacja zasady zrównoważonego rozwoju, szczególnie w dziedzinie zarządzania przestrzenią w dużych aglomeracjach miejskich, pozostaje

nadal w sferze haseł i sloganów. Wpływ na to w dużym stopniu ma niewygodne planowanie przestrzenne oraz dodatkowo niestabilne prawo. Nie wypracowano także spójnego systemu monitorowania przestrzeni, który oceniałby podejmowane działania przez pryzmat zrównoważonego rozwoju. Prowadzone w latach minionych przez Ministerstwo Infrastruktury badania nad stanem planowania przestrzennego w Polsce skoncentrowały się głównie na zagadnieniach związanych z trybem i procedurą planistyczną nie zaś na jakości w planowaniu przestrzennym [Anusz 2003; Fogel, Fogel 2007].

Wśród głównych słabości polskiego systemu planowania w kontekście rozwoju zrównoważonego wymienić należy przede wszystkim: (1) brak wymogu zagospodarowania przestrzennego na podstawie planów zagospodarowania przestrzennego, które są aktami prawa miejscowego i których opracowanie wymaga partycypacji społecznej, (2) dopuszczenie możliwości opracowania mpzp na wniosek inwestora, dla obszaru objętego daną inwestycją (nie jest określona w ustawie minimalna powierzchnia opracowania mpzp), (3) możliwość realizacji inwestycji na bazie narzędzi pozaplanistycznych, jakimi są decyzje administracyjne, (4) brak wymogu uwzględniania w wydawanych decyzjach administracyjnych zapisów dokumentu wyznaczającego politykę przestrzenną danej gminy (studium), (5) decyzja administracyjna nie przesądza o przeznaczeniu terenu, a jedynie o sposobie jego zagospodarowania, a procedura jej wydawania nie jest w zasadzie uspołeczniona.

Wszystko to sprawia, że obecnie w warunkach polskich: (1) o planowaniu, a zwłaszcza zagospodarowaniu przestrzennym w dużej mierze decydują indywidualne poglądy, postawy, preferencje czy systemy wartości uczestników planowania i zagospodarowania przestrzennego, często bez uwzględnienia dobra ogólnospołecznego, celów rozwoju zrównoważonego, racjonalności przyjmowanych rozwiązań planistycznych itp., co nie prowadzi do ładu przestrzennego, (2) obowiązujące regulacje prawne nie sprzyjają rozwojowi zrównoważonemu, w szczególności jeśli przyjmiemy, że ład przestrzenny jest istotną kategorią rozwoju zrównoważonego (warunkiem realizacji koncepcji rozwoju zrównoważonego w wymiarze przestrzennym).

Konieczne wydaje się wprowadzenie zmian w obowiązującym prawodawstwie oraz uwzględnienie w nowych regulacjach prawnych wymogów związanych ze zrównoważonym planowaniem przestrzennym w różnych skalach przestrzennych (kraju, regionu, aglomeracji miejskich jako regionów funkcjonalnych oraz gmin). Pewne wymogi w tym zakresie powinny obowiązywać niezależnie od przestrzennej skali opracowania (uniwersalne zasady),

inne zaś, bardziej szczegółowe, powinny odnosić się do poszczególnych szczebli planowania.

W każdej skali przestrzennej dążyć należy do: (1) formułowania celów rozwoju przestrzennego zgodnych z zasadą rozwoju zrównoważonego i ładu przestrzennego, (2) planowania zintegrowanego, łączącego cele rozwoju społeczno-gospodarczego z rozwojem sfery przyrodniczej, (3) planowania strategicznego, z myślą o następnych pokoleniach, (4) zmniejszania transportochłonności kształtowanych struktur przestrzennych, w szczególności w zakresie zapotrzebowania na transport samochodem osobowym, (5) recykulacji dóbr, zasobów (także przestrzeni), (6) zapewnienia bezpieczeństwa (bezpieczeństwo ekologiczne, bezpieczna energia, ochrona przed klęskami naturalnymi itp.), (7) współpracy w dziedzinie planowania przestrzennego na szczeblu krajowym, regionalnym i lokalnym, (8) minimalizacji konfliktów przestrzennych na jak najwcześniejszym etapie planowania.

W skali regionalnej chodzić będzie w szczególności o: (1) spójność terytorialną regionu, (2) rozwój policentryczny, zgodny z modelem skoncentrowanym – zdecentralizowanym, (3) ochronę cennych walorów środowiska przyrodniczego i kulturowego, (4) racjonalne gospodarowanie zasobami, w ramach pojemności ekologicznej regionu, (5) rozwiązywanie problemów ekologicznych w ramach granic ekosystemów (nie jednostek administracyjnych), (6) przywracanie równowagi dynamicznej między podsystemem społeczno-gospodarczym i przyrodniczym.

W skali lokalnej (miasta) priorytetem być powinno: (1) uspołecznienie procesu planowania, (2) nacisk na rewitalizację (recykulacja przestrzeni), (3) kształtowanie zwartej, wielofunkcyjnej osadnictwa miejskiego, (4) zwiększenie racjonalności (także ekonomicznej) i efektywności kształtowanych struktur przestrzennych, (5) poprawianie jakości i środowiska życia społeczności lokalnych (m.in. przez poprawę dostępności przestrzeni publicznych) oraz budowa zrównoważonych społeczności, (6) uczynienie transportu „czystym” i efektywnym, (7) recykulacja, także przestrzeni (np. przez rewitalizację), (8) eliminowanie obszarów problemowych (wykluczenia społecznego, terenów zdegradowanych itp.), (9) kształtowanie właściwych (sprawiedliwych) relacji (także ekologicznych) między miastem i jego strefą podmiejską.

Stwierdzić przy tym należy, że cele zrównoważonego rozwoju przestrzennego, w szczególności te o dużym poziomie ogólności, pokrywają się w dużej mierze z wyznaczonymi przez Malisza [1984] celami gospodarki przestrzennej. W rozwoju zrównoważonym jednak większa waga przywiązywana jest dodatkowo do sposobu wyznaczenia tych celów, w tym do uspołecznienia

procesów planowania, a także do gospodarowania terenem nie tylko z myślą o obecnym, ale i przyszłych pokoleniach.

Oczywiste wydaje się, że wytyczne Unii Europejskiej w zakresie planowania zrównoważonego rozwoju miast i regionów znaleźć powinny swoje odniesienie w systemach planowania przestrzennego krajów członkowskich. Szkoda, że w przypadku Polski tak się niestety nie dzieje. Polityka rozwoju przestrzennego województw ograniczona jest w dużej mierze do planowania rozmieszczenia inwestycji celu publicznego o znaczeniu ponadlokalnym, natomiast na poziomie lokalnym, ze względu na brak odpowiednich regulacji prawnych, duże miasta, w tym obszary podlegające silnej urbanizacji (aglomeracje miejskie i metropolie) traktowane są tak samo, jak pozostałe gminy, choć ich złożoność i zakres generowanych oddziaływań zewnętrznych znacznie wykracza poza ich granice administracyjne [Mierzejewska 2011].

Podsumowując stwierdzić należy, że trudno jest oczekiwać, że rozwój zrównoważony w aspekcie przestrzennym będzie w najbliższej przyszłości w Polsce realną rzeczywistością. Wejście w tym zakresie na ścieżkę rozwoju zrównoważonego wymagać będzie bowiem wspomnianej wcześniej zmiany regulacji prawnych w zakresie planowania i zagospodarowania przestrzennego, ale też większej świadomości podmiotów planowania i zagospodarowania wpływu kształtowanych struktur przestrzennych na możliwości realizacji zasady rozwoju zrównoważonego i większej ich odpowiedzialności za dobro wspólne, interes społeczny i przyszłe pokolenia.

Literatura

- Anusz A., 2003, *Stan planowania przestrzennego w gminach na podstawie monitoringu 2001/2002*. „Człowiek i środowisko” t. 27, nr 1.2, s. 39-56.
- Beim M., Modrzewski B., 2013, *W kierunku racjonalnej polityki urbanistycznej Polski*. „Rozwój Regionalny i Polityka Regionalna”, 24/2013, s. 9-24.
- Bergh van der J. C. J. M., Nijkamp P., 1991, *Aggregative Dynamic Economic-ecological Model for Sustainable Development*. “Environment and Planning”, A. 23, s. 1409-1428.
- Billert A., 2006, *Planowanie przestrzenne a polityka*. „Trzecia droga” do „trzeciego świata”?, [w:] *Urbanista w działaniu. Teoria i praktyka*, T. Ossowicz, T. Zipser (red.). Wyd. „Urbanista”, Warszawa.
- Borys T., 1999, *Wskaźniki ekorozwoju*. Wyd. Ekonomia i Środowisko, Białystok.

- Chojnicki Z., 1990, *Współczesne problemy gospodarki przestrzennej*, [w:] *Polskie badania gospodarki przestrzennej*, Z. Chojnicki, R. Domański (red.). Warszawa.
- Chojnicki Z., 1992, *Współczesne problemy gospodarki przestrzennej*, [w:] *Współczesne problemy geografii społeczno-ekonomicznej Polski*, Z. Chojnicki, T. Czyż (red.). Wyd. Naukowe UAM, Poznań, s. 9-19.
- Chojnicki Z., 1999, *Współczesne problemy gospodarki przestrzennej*, [w:] *Podstawy metodologiczne i teoretyczne geografii*. Bogucki Wyd. Naukowe, Poznań.
- Dale V. H., Efrogmson R. A., Kline K. I., 2011, *The Land Use-climate Change – Energy Nexus*. "Landscape Ecology", 26, s. 755-773.
- Delladetsima P. M., 2012, *Sustainable Development and Spatial Planning: some Considerations arising from the Greek Case*. "European Journal of Spatial Development", 46.
- Domański R., 2006, *Geografia ekonomiczna. Ujęcie dynamiczne*. Wyd. Naukowe PWN, Warszawa.
- Fogel P. (red.), 2012, *Wskaźniki oceny polityki i gospodarki przestrzennej w gminach*. Biuletyn KPZK PAN, z. 250, Warszawa.
- Fogel P., 2013, *Wspomaganie procesu tworzenia polityki przestrzennej w gminie poprzez wykorzystanie prostych analiz GIS*. „Acta Universitatis Lodziensis, Folia Geographica Socio-Oeconomica”, 14, s. 45-58.
- Fogel A., Fogel P., 2007, *Możliwość wykorzystania europejskich wskaźników zrównoważonego rozwoju w planowaniu przestrzennym na szczeblu lokalnym*, [w:] *Waloryzacja środowiska przyrodniczego w planowaniu przestrzennym*, M. Kistowski, B. Korwel-Lejkowska (red.). Gdańsk – Warszawa, s. 129-131.
- Giddens A., 2006, *Socjologia*. Wyd. Naukowe PWN, Warszawa.
- Hayek F. A., 1993, *Fikcja sprawiedliwości społecznej. Teksty liberalne*. Warszawa, s. 104.
- Healey P., Shaw T., 1993, *Planners, Plans and Sustainable Development*. "Regional Studies", 27 (8), s. 769-776.
- Jędraszko A., 2005, *Zagospodarowanie przestrzenne w Polsce: drogi i bezdroża regulacji ustawowych*. Unia Metropolii Polskich, Warszawa.
- Karta Lipska, 2007, http://www.mir.gov.pl/aktualnosci/polityka_rozwoju/Documents/Karta_%20Lipska_PL_tlumaczenie_Komitetu_Regionow.pdf (dostęp: 27.03.2015 r.).
- Kassenberg A., 1992, *Synteza diagnozy uwarunkowań strategicznego planu przestrzennego zagospodarowania obszaru funkcjonalnego „Zielone Płuca Polski”*. Narodowa Fundacja Ochrony Środowiska, Warszawa (maszynopis).

- Kowalik T., 2010, *Sprawiedliwość społeczna a nowy ład społeczny*. Trybunał Konstytucyjny, Podstawowe założenia Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa.
- Malisz B., 1984, *Podstawy gospodarki i polityki przestrzennej*. Ossolineum, Warszawa-Wrocław.
- Malisz B., 1985, *Gospodarka i polityka przestrzenna*, [w:] *Planowanie przestrzenne*, J. Regulski (red.). PWN, Warszawa, s. 58-115.
- Markowski T., 2003, *Warunki osiągania mega ładu przestrzennego a system planowania przestrzennego*. Biuletyn KPZK PAN, z. 205, s. 9-24.
- Maslow A. H., 1970. *Motivation and Personality*. Longman, New York.
- Meadows D. H., Meadows D. L., Behrens J., 1973, *Granice wzrostu*. PWN, Warszawa.
- Methodology Sheets for the 10 Indicators and Survey Questionnaire*, 2002, http://ec.europa.eu/environment/urban/pdf/methodology_sheet_en.pdf (dostęp: 27.03.2015 r.).
- Mierzejewska L., 2003, *Rozwój zrównoważony jako kategoria ładu przestrzennego*. Biuletyn KPZK PAN, z. 205, s. 127-140.
- Mierzejewska L., 2004, *Przyrodnicze aspekty rozwoju zrównoważonego*. Bogucki Wyd. Naukowe, Poznań.
- Mierzejewska L., 2009, *Rozwój zrównoważony miasta. Zagadnienia poznawcze i praktyczne*. Bogucki Wyd. Naukowe, Poznań.
- Mierzejewska L., 2009a, *Urban Planning in Poland in the Context of European Standards*. "Questiones Geographicae", 28B/1, s. 29-38.
- Mierzejewska L., 2010, *Rozwój zrównoważony miasta. Zagadnienia poznawcze i praktyczne*. Wyd. Naukowe UAM, Poznań.
- Mierzejewska L., 2011, *Rozwój aglomeracji a proces planowania przestrzennego*, [w:] *Podstawowe idee i koncepcje w geografii. Ujęcia i problemy badawcze we współczesnej geografii*, W. Maik, K. Rembowska, A. Suliborski (red.). Wyd. Uczelniane Wyższej Szkoły Gospodarki w Bydgoszczy, Bydgoszcz, s. 123-136.
- Mierzejewska L., Parysek J. J., 2014, *Integrated Planning of the Development of a City in Terms of the Diurnal Activity of Its Residents*. Bulletin of Geography, Socio-economic Series, nr 25, s. 143–153.
- Nowak M., 2012, *Zrównoważony rozwój w polityce przestrzennej gminy (ze szczególnym uwzględnieniem wpływu obszarów Natury 2000 na lokalną politykę przestrzenną)*, [w:] *Dylematy rozwoju zrównoważonego*, B. Wenerska (red.). Wyd. Uczelniane Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej im. Prezydenta Stanisława Wojciechowskiego w Kaliszu, Kalisz, s. 61-80.
- ODPM, (Office of the Deputy Prime Minister), 2003, *Sustainable Communities: Building for the Future*, ODPM, London.

- Olazabal M., Urzelai A., Garcia G., Herranz K., Abajo B., Feliú E., Santa Coloma O., Aspuru I., 2007, *OIKOS: an Integrated Approach towards Sustainable Spatial Planning and Management*. International Conference on Whole Life Urban Sustainability and its Assessment, M. Horner, C. Hardcastle, A. Proce, J. Bebbington (red.). Glasgow.
- Parteka T., 1997, *Planowanie strategiczne rozwoju zrównoważonego*. Wyd. Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk.
- Parysek J. J., 2003, *Ład przestrzenny jako kategoria pojęciowa i planistyczna*. Biuletyn KPZK PAN, z. 205, s. 111-126.
- Parysek J. J., 2006, *Wprowadzenie do gospodarki przestrzennej*. Wyd. Naukowe UAM, Poznań.
- Parysek J. J., 2008, *Urbanizacja i niektóre współczesne idee, koncepcje i modele planowania rozwoju miast*, [w:] *Współczesne kierunki i wymiary procesów urbanizacji*, J. Słodczyk, M. Śmigielska (red.). Uniwersytet Opolski, Opole, s. 11-26.
- Parysek J. J., 2012, *Rozwój zrównoważony, jako pryncypium zagospodarowania przestrzennego*, [w:] *Dylematy rozwoju zrównoważonego*, B. Wenerska (red.). Wyd. Uczelniane Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej im. Prezydenta Stanisława Wojciechowskiego w Kaliszu, Kalisz, s. 47-60.
- Parysek J. J., 2013, *Między dniem a snem, czyli aktywność dobową mieszkańców Poznania*. Studia Miejskie, Uniwersytet Opolski (w druku).
- Parysek J. J., Dutkowski M., 1994a, *Going Green: Sustainable Development as a Model of Socio-economic Development in European Post-communist Countries*. "European and Planning Studies", 2.4, s. 419-434.
- Parysek J. J., Dutkowski M., 1994b, *Koncepcja ekorozwoju i jej technologiczne oraz społeczno-polityczne uwarunkowania*. „Przegląd Geograficzny”, 66, 1-2, s. 3-18.
- Petrișor A. I., Petrișor L. E., 2013, *The Shifting Relationship between Urban and Spatial Planning and the Protection of the Environment: Romania as a Case Study*. "Present Environment and Sustainable Development", 7, 1, s. 268-276.
- Petrișor A. I., Sârbu C. N., 2010, *Dynamics of Geodiversity and Eco-diversity in Territorial Systems*. "Journal of Urban and Regional Analysis", 2, 1, s. 61-70.
- Raport U Thanta, 1969, Raport Sekretarza Generalnego ONZ z 26.05.1969 r. *Człowiek i jego środowisko*, „Biuletyn Polskiego Komitetu d/s UNESCO”, 1/1969.
- Shipworth D., 2002, *Environmental Impact Mitigation is not Sustainable Development*. Building Research and Integration, 30, s. 139-142.
- Szewczak W., 2011, *Sprawiedliwość dystrybucyjna jako charakterystyka funkcji podziału dóbr*, [w:] *Sprawiedliwość w kulturze europejskiej*, W. Kaute, T. Słupik, A. Turoń (red.). Uniwersytet Śląski w Katowicach, Katowice, s. 37-46.

Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz. (red.)
M. Nowak, Wyd. C.H. Beck. Warszawa.

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