

JACEK SOŁTYS*

NIEDOSTATEK OCHRONY ŚRODOWISKA W GOSPODAROWANIU PRZESTRZENIĄ – PRZYCZYNY I SPOSOBY POPRAWY

INSUFFICIENT ENVIRONMENT PROTECTION IN SPATIAL MANAGEMENT – REASONS AND METHODS FOR IMPROVEMENT

Streszczenie

W artykule postawiono pytanie, dlaczego w planowaniu przestrzennym i gospodarowaniu przestrzenią nie zawsze respektowane są zasady ochrony środowiska, zapewne znane planistom? Analizy pewnych typowych sytuacji pozwalają stawiać hipotezy niektórych tego przyczyn. Należą do nich: mechanizmy społeczno-gospodarcze wymuszające decyzje niekorzystne dla środowiska, niedostatki metodyczne planowania przestrzennego, niedostateczna siła prośrodowiskowych grup społeczno-politycznych i ich argumentów. Wskazuje się też propozycje pokonywania niekorzystnych zjawisk, zwłaszcza związane z podejściem strategicznym i partycypacją społeczną.

Słowa kluczowe: planowanie przestrzenne, ochrona środowiska, planowanie strategiczne

Abstract

The article poses a question, probably well known to planners, why in spatial planning and management the rules of environment protection are sometimes not respected. Analyses of certain typical situations allow us to put forward hypotheses concerning some reasons behind it. They include: social and economic mechanisms that force decisions that are unfavourable for the environment, methodological insufficiencies of spatial planning, insufficient power of pro-environmental social and political groups and their arguments. The article also points out proposals concerning the overcoming of unfavourable phenomena, especially ones connected with strategic approach and social participation.

Keywords: spatial planning, environmental protection, strategic planning

*Dr inż. arch. Jacek Sołtys, Katedra Urbanistyki i Planowania Regionalnego, Wydział Architektury, Politechnika Gdańska.

Zasady ochrony środowiska w planowaniu przestrzennym i gospodarowaniu przestrzenią są zapewne dobrze znane planistom, gdyż od dawna są obecne w literaturze przedmiotu. Należy do nich zachowanie: ciągłości ekosystemów w czasie i przestrzeni, różnorodności nisz ekologicznych i adekwatności między warunkami abiotycznymi a stworzonymi systemami ekologicznymi [1]. Jako kryteria kształtowania obszarów chronionych podawane są też zwartość i stopniowanie poziomu ochrony. Jako zasady równoważenia struktur zurbanizowanych wymieniane są m.in.: pierwszeństwo racjonalizacji wykorzystania już zainwestowanych przestrzeni przed ekspansją terytorialną, minimalizacja konfliktów wywołujących negatywne skutki środowiskowe, zmniejszanie potrzeb przewożonych przez wielofunkcyjność obszarów i łączenie funkcji komplementarnych, ustalanie kierunków rozwoju zainwestowania z uwzględnieniem ich konsekwencji dla obszarów już zainwestowanych [2]. Za kryteria ekologicznego ładu przestrzennego struktur zurbanizowanych przyjmuje się m.in.: dostosowanie obciążeń środowiska przyrodniczego do naturalnej odporności, objęcie ochroną prawną najbardziej wartościowych struktur przyrodniczych, nieprzekraczanie progu odnawialności zasobów odnawialnych i minimalizowanie zużycia zasobów nieodnawialnych [4].

Należy zadać pytanie, dlaczego w tak wielu przypadkach powyższe zasady nie są respektowane? Niejednokrotnie następuje ingerencja w ekosystemy o wysokich wartościach, ważnych ze względu na pełnioną funkcję osnowy ekologicznej i wskutek tego ich:

- częściowa likwidacja powodująca zwięźanie korytarzy ekologicznych, ich przerwanie albo rozcięcia defragmentujące strefy ekologicznie ważne,
- osłabianie przez częściowe zmiany rodzaju albo intensyfikację zagospodarowania i użytkowania, zaburzenie stosunków wodnych itd.

Najpoważniejsze ingerencje powoduje rozbudowa układów transportowych. Najbardziej chyba znany przykład to projekt obwodnicy Augustowa. Niektóre podobieństwa w procesie decyzyjnym i argumentacji można dostrzec w Trasie Kwiatkowskiego w Gdyni prowadzonej przez Trójmiejski Park Krajobrazowy. Wymienić można też rozbudowę innych dróg przez ten park czy zamierzony kanał przez Mierzę Wiślaną objętą ochroną jako park krajobrazowy i obszar Natura 2000. Poza tymi konkretnymi przykładami wskazać można wiele wadliwych lokalizacji, w tym zabudowę lotniskową oraz jako dość powszechne i typowe zjawisko – rozpraszanie osadnictwa wiejskiego, o największej skali w strefach podmiejskich.

Analiza wymienionych przykładów i zjawisk pozwala na pewne hipotezy i uogólnienia dotyczące niektórych **przyczyn nierespektowania zasad**. Część z nich stanowią obiektywne cechy systemów przestrzennych, takie jak:

- ograniczoność przestrzeni,
- różnorodność interesów i hierarchii wartości,
- konfliktogenność struktur przestrzennych,
- niedoskonałości rynku jako regulatora, w tym brak reprezentantów interesów przyszłych pokoleń [5].

O konfliktogenności struktur przestrzennych stanowią relacje źródeł i celów ruchu z układem wartości i odporności przyrodniczej oraz przydatności do zagospodarowania w powiązaniu z logiką procesów rozwoju, w tym z mechanizmami wymuszającymi niekorzystne zmiany. Przykładem takich wymuszeń jest wspomniana rozbudowa powiązań komunikacyjnych przez Trójmiejski Park Krajobrazowy położony między obszarem cen-

tralnym aglomeracji Trójmiasta na dolnym tarasie a obwodnicą i strefą ekspansji na wysoczyźnie.

Powyższe obiektywne czynniki (w tym działanie rynkowych sił motorycznych przekształceń przestrzeni) zrodziły system interwencji i regulacji przez władze publiczne. Wymienione przykłady świadczą, że funkcjonuje on w Polsce niewłaściwie. Jest oczywiste, że inwestorzy chcą budować, aby osiągnąć zysk, a właściciele terenów chcą zarobić na ich sprzedaży. Władze gmin przyjmują często postawy nadmiernie liberalne, sprzyjając jednym i drugim (właściciele terenów to ich wyborcy, inwestorzy dają miejsca pracy, wpływy do budżetu, ogólnie: rozwój), zamiast ustanawiać reguły spełniające zasady rozwoju zrównoważonego i ładu przestrzennego, zgodnie z prawem, logiką i praktyką innych krajów.

Powszechnie znane są wady i luki systemu prawnego gospodarki przestrzennej i ochrony środowiska. Poza tym, być może za mało jest obszarów chronionych (postrzeganych niechętnie przez społeczności lokalne), zbyt niska jest ich ranga lub bark dostatecznych regulacji. Na pewno można dostrzec niedostatek regulacji w wielu miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego. Niektóre plany mają wady merytoryczne, nie respektują uwarunkowań przyrodniczych i kulturowych. Z rozbudową układu transportu wkracza się nieraz, ze względu na łatwość inwestowania (mniejsze konflikty społeczne), na tereny leśne lub inne tzw. otwarte, niechronione prawnie, ale pełniące ważną rolę ekologiczną.

Planiści stwierdzają nieraz, że czują się bezsilni wobec zgodnych nacisków inwestorów oraz władz formalnie sporządzających plany¹. Władze mają często niedostateczną świadomość wartości przyrodniczych i środowiskowych zasad gospodarki przestrzennej. Argumenty są zbyt słabe, mało zrozumiałe, aby do tych zasad przekonać, natomiast skutki nierespektowania mało oczywiste i odległe w czasie. Mocnym argumentem jest to, co wynika z przepisu, obawy przed niezgodnieniem planu. Sojuszniakiem jest administracja ochrony środowiska przyrodniczego i kulturowego. Jednak jej kompetencje są ograniczone do obiektów i obszarów chronionych i niektórych innych zagadnień regulowanych przez prawo.

Sojuszniakiem zasad środowiskowych są też nieraz mieszkańcy. Ich świadomość ekologiczna dotyczy głównie tego, co bliskie, widoczne, odczuwalne: czystości wód, powietrza (zwłaszcza zapachów), hałasu, odpadów, zieleni, zwłaszcza bliskiej, służącej rekreacji. Pojęcia: bioróżnorodności, zwartości i ciągłości ekosystemów nie są powszechnie znane, a więc i nie są doceniane.

Odnosić też należy wady metodyczne planowania, w tym: niedostatek wariantowania i kompleksowych ocen wariantów oraz brak w studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego (zwanym dalej studiami) ujęć procesowych, np. scenariuszy operujących ciągami zdarzeń jako m.in. skutków rozpatrywanych rozwiązań. Nieraz są to nie tyle błędy metodyczne, co nierzetelność: tworzenie wariantów pozornych, gorszych od preferowanego dla wykazania jego wyższości oraz ocenianie niekompleksowe, np. porównujące koszty wariantów pojedynczych przedsięwzięć, a nie ich sumy i długotrwałe skutki.

Wspólny dla różnych przypadków jest upór, brak woli kompromisu, koncentracja energii na obronie pierwotnej koncepcji, a nie na rozwiązaniu problemu. Czasem na decyzję wpływają koszty poczynionych już nakładów (zaczęta Trasa Kwiatkowskiego, gotowa dokumentacja i wykupiony teren w dolinie Rospudy, rozbudowany port w Elblągu).

Być może jakąś rolę odgrywają tu czynniki psychologiczne, warte odrębnych badań (usiłną obronę wadliwych koncepcji spotyka się też podczas korekt prac studenckich).

Analizując **kierunki przeciwdziałania** niekorzystnym zjawiskom, należy wymienić doskonalenie prawa czy może gruntowną jego przebudowę. To jednak nie wystarczy. Świadczą o tym istniejące już zapisy prawne nie zawsze dające efekty. Rozwój zrównoważony nierzadko traktowany jest czysto deklaratywnie, a prognozy skutków przyrodniczych planów, nieraz nazbyt optymistycznie, stwierdzają, że stan środowiska po realizacji zagospodarowania poprawi się.

Dobre prawo powinno być narzędziem pomocniczym, a głównym motywem – racje merytoryczne, świadomość, wartości i przekonania. Wymaga to długiego procesu edukacyjnego. Czy i jak można go przyspieszyć? Sekwencja kompleksowych zmian może być następująca:

1. Poszukiwanie sojuszników i zespolenie sił obrońców zasad prośrodowiskowych (zarazem interesów przyszłych pokoleń) tworzących forum wymiany informacji, poglądów i opinii, ze wsparciem medialnym.
2. Przybranie przez władze pozycji co najmniej neutralnej i roli godzącej sprzeczne interesy.
3. Szersze uspołecznianie procesów planistycznych, aby wymienione siły prośrodowiskowe stanowiły dostateczną przeciwwagę i dostarczały argumentów.
4. Równoległe wdrażanie metod planowania strategicznego.

Sojusznikami mogą być, poza wymienioną już administracją ochrony środowiska (postrzeganą nieraz negatywnie jako hamującą rozwój), przede wszystkim mieszkańcy, zwłaszcza bardziej świadomi, wrażliwi, zainteresowani ochroną konkretnych walorów w swoim otoczeniu, a także: podmioty gospodarcze zainteresowane zachowaniem walorów dla swojej działalności (w tym szerszych, współtworzących wizerunek miejsca), niezależni eksperci i znawcy zagadnień przyrodniczych (np. nauczyciele niektórych przedmiotów), organizacje społeczne i zawodowe (w tym TUP, SARP).

Pożądanymi byliby skłonienie władz do zajęcia pozycji co najmniej neutralnej, harmonizującej sprzeczne interesy, a najlepiej do postawy zaangażowanej w rzeczywistości (nie tylko deklarowanej) rozwój zrównoważony oraz do misji przywództwa, które powinno krzewić wartości związane z tym rozwojem, a nie tylko reagować na wartości, z którymi identyfikują się mieszkańcy [3]. Istnieją przypuszczenia, że „(...) konsument, uwikłany w proces planistyczny, w jakiejś mierze występuje w roli – choćby niedoskonałego – ale »właściciela« zasobów nieodnawialnych poprzez utożsamianie się z długofalową pomyślnością regionu, za który odpowiada” [5].

Za wieloma rozwiązaniami proekologicznymi stoją też argumenty ekonomiczne i społeczne, zgodnie z zasadą rozwoju zrównoważonego osiągnięcia jednocześnie celów społecznych, ekonomicznych i ekologicznych. Przykładowo koszt rozbudowy infrastruktury przemawia za miastem zwartym i przeciw rozpraszaniu osadnictwa wiejskiego. Być może wieloletnie programowanie przedsięwzięć, związane ze staraniem się o środki unijne, przyczyni się do racjonalizacji ekonomicznej i ekologicznej rozwiązań przestrzennych.

Wdrożenie metod planowania strategicznego może być traktowane jako pożądana pełniejsza integracja planowania strategicznego rozwoju i planowania przestrzennego lub tylko jako nadawanie planowaniu przestrzennemu charakteru strategicznego. Z bogatej

metodyki planowania strategicznego największe znaczenie dla omawianej problematyki ma:

- oparcie na systemie celów bazujących na wartościach, ich hierarchii i zależności między celami – sformułowane w planie strategicznym rozwoju i nawiązywanie do nich w procesie sporządzania planu przestrzennego obejmującego całą gminę (obecnego studium) przez: przekładanie na kryteria kształtowania struktur przestrzennych oraz uwzględnianie w planowaniu i ocenie wariantów i w ustalaniu ogólnej kolejności przekształceń przestrzeni,
- poszukiwanie domeny działalności wykorzystujących jako atuty specyfikę zasobów przyrodniczych w sposób zachowujący ich trwałość,
- uwzględnianie aspektów podmiotowych (sił podmiotów i ich zróżnicowanych interesów), obiektywnych procesów i zmienności otoczenia w diagnozowaniu, prognozowaniu i formułowaniu sposobów działania (do istoty strategii należą działania wobec innych podmiotów i zmiennego otoczenia),
- wzbogacanie planowania struktury przestrzennej o ujęcia dynamiczne – planowanie rozwoju i planowanie działań wkomponowanych w procesy, uwzględniających obiektywne mechanizmy i działania innych podmiotów,
- szerokie wariantowanie i prognozowanie (np. metodą scenariuszy) wielorakich skutków poszczególnych wariantów i ich kompleksowa ocena, m.in. z punktu widzenia zgodności z celami i stopnia ich osiągnięcia.

Nie tylko na poziomie strategicznym pożądane są ujęcia systemowe, ułatwiające uwzględnianie rozległych zależności – konfiguracji elementów przestrzeni o zróżnicowanej wartości, odporności i przewodności przyrodniczej.

Istotność i trwałość skutków decyzji strategicznych rodzi konieczność prognozowania i oceniania skutków wariantów przestrzennych w skali całej gminy. Służy temu m.in. strategiczna ocena oddziaływania na środowisko (SOOS), a następnie w planowaniu operacyjnym przedsięwzięć – ocena oddziaływania na środowisko (OOS). Poza sporządzeniem dokumentu planistycznego (studium), nadawaniu planowaniu przestrzennemu wymiaru strategicznego służyć może sporządzanie, w razie potrzeby, studiów (np. lokalizacyjnych) i przeprowadzanie uspołecznionych procedur przygotowujących podejmowanie decyzji strategicznych.

Uspołecznienie planowania przestrzennego, pożądane we wszystkich sytuacjach, jest szczególnie istotne przy nadawaniu mu wymiaru strategicznego, a zarazem temu sprzyja, gdyż wymaga operowania treściami syntetycznymi, jasnymi, z którymi wiążą się wybory oparte na wartościach. Wymaga to uprzedniego przekładania treści na postać umożliwiającą percepcję przez: uproszczenia, syntezy, uwypuklenie tego, co wymaga ocen, dyskusji, rozstrzygnięć. Uspołecznienie ułatwione jest przy integracji planowania przestrzennego ze strategicznym, które często prowadzone jest w modelu uspołecznionym – partycypacyjnym lub ekspercko-partycypacyjnym z udziałem prac warsztatowych. Możliwe są trzy zakresy uczestnictwa przedstawicieli społeczności i podmiotów instytucjonalnych w planowaniu: ścisły – w pracującym warsztatowo zespole, pośredni – jako adresatów konsultacji i najszerszy – w ramach szerokiej konsultacji (i ewentualnie jako respondentów badań socjologicznych). Istotna jest reprezentatywność wymienionego zespołu, nie tylko z punktu widzenia różnych typów podmiotów i grup interesów, ale zróżnicowanych hierarchii wartości, mentalności i doświadczeń. Uzasadniona jest jak najszersza konsultacja kluczowych treści przestrzennych, np. opcji rozwojowych, z ankietowaniem i udziałem

mediów. Przy integracji planowania byłaby to konsultacja łączna dokumentu planowania przestrzennego (obecnego studium) i kompleksowej strategii rozwoju. Udział społeczny jest szczególnie istotny dla spełnienia warunków rozwoju zrównoważonego – w rozwiązywaniu konfliktów, w tym konfliktów celów i w określaniu akceptowalnego poziomu celów społecznych, ekonomicznych i ekologicznych.

Nie wiadomo, w jakim stopniu skuteczne będą wymienione kierunki przeciwdziałania niedostatkom ochrony środowiska w gospodarowaniu przestrzenią. Jednak podobnie jak przyczyny są złożone i działają synergicznie, tak i przeciwdziałanie musi być wielokierunkowe, nie ma jednego panaceum.

Przypis

¹Stwierdzenia np. na zebraniu TUP w Gdańsku 9.10.2007 r.

Literatura

- [1] Andrzejewski R., *Ekologia a planowanie przestrzenne*, [w:] *Podstawy przestrzenne ochrony i kształtowania środowiska przyrodniczego*, CPBP 04.10.11, WA Politechniki Gdańskiej, Gdańsk 1988.
- [2] Baranowski A., *Sprawność i tożsamość struktur przestrzennych Metropolii Trójmiejskiej (aspekt urbanistyczno-architektoniczny)*, Biuletyn KPZK PAN z. 199, Warszawa 2001.
- [3] Noworól A., *Instrumenty zarządzania rozwojem miasta*, Instytut Gospodarki Przestrzennej i Komunalnej, O. Kraków, 1998.
- [4] Przewoźniak M., *Ekologiczne uwarunkowania kształtowania ład przestrzennego Metropolii Trójmiasta*, Biuletyn KPZK PAN z. 199, Warszawa 2001.
- [5] Toczyski W., *Monitoring rozwoju zrównoważonego*, Wyd. Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2004.