ARCHITEKTURA
CZASOPISMO TECHNICZNE
TECHNICAL TRANSACTIONS
ARCHITECTURE
WYDAWNICTWO POLITECHNIKI KRAKOWSKIEJ
6-A/2011
ZESZYT 17
ROK 108
ISSUE 17
YEAR 108

JACEK SOŁTYS*

TRUDNOŚCI OCHRONY ŚRODOWISKA W PLANOWANIU PRZESTRZENNYM – STRUKTURA PROBLEMU

THE DIFFICULTIES OF THE ENVIRONMENT PROTECTION IN SPATIAL PLANNING

Streszczenie

Artykuł zawiera ogólną systematykę negatywnych oddziaływań na środowisko przyrodnicze. Autor omawia trudności zapobiegania przez planowanie przestrzenne zagrożeniom środowiska. Analizuje strukturę problemu, wskazując czynniki: społeczne, gospodarcze, prawne i polityczne, w tym rolę: motywacji, hierarchii wartości, świadomości ekologicznej, przekonań. Autor wskazuje też działania prowadzące do ograniczenia zagrożeń.

Słowa kluczowe: planowanie przestrzenne, ochrona środowiska

Abstract

The paper contains general ordination of the negative influences on the natural environment condition. The author covers the difficulties of preventing from environmental emergency with the aid of spatial planning. He analyses the structure of problem showing the social, economical, legislative and political factors and also the importance of some factors such as motivation, hierarchy of values, ecological awareness, convictions. The author also indicates actions leading to reduction of the threats.

Keywords: spatial planning, physical planning, environmental protection

* Dr hab. inż. arch. Jacek Sołtys, Katedra Architektury Służby Zdrowia, Wydział Architektury, Politechnika Gdańska.

BIBLIOTEKA CYFROWA POLITECHNIKI KRAKOWSKIEJ

1. Wstęp

Działalność człowieka niesie różne zagrożenia dla stanu środowiska przyrodniczego, nieraz wpływa nań w sposób destrukcyjny. Racjonalne działanie powinno jeśli nie całkowicie eliminować, to przynajmniej ograniczać negatywne oddziaływania. Istotną rolę w racjonalizacji działań odgrywa planowanie. Wynika stąd, że planowanie przestrzenne ma być narzędziem zapobiegania zagrożeniom i ograniczania skutków negatywnych wpływów. Doświadczenie wskazuje jednak, że często tak nie jest.

Przedmiotem artykułu jest wskazanie trudności, na jakie napotyka planowanie przestrzenne w zapobieganiu zagrożeniom środowiska przyrodniczego oraz analiza struktury problemu, czyli określenie i usystematyzowanie przyczyn wywołujących te trudności. Niektóre przyczyny są oczywiste, inne – są hipotezami autora bazującymi na obserwacji, informacji z literatury, mediów, konferencji, dyskusji w Towarzystwie Urbanistów Polskich i seminariów studenckich.

2. Zagrożenia środowiska i ich ogólne przyczyny

Zagrożenia środowiska przyrodniczego powodowane są przez negatywne oddziaływania, które najbardziej ogólnie można usystematyzować, jak w tabeli 1. Ich ogólną przyczyną są procesy społeczne (dążenie do zaspokojenia potrzeb) i gospodarcze (dążenie do zysku, regulowane przez rynek). Regulacje rynkowe posiadają wady, zwłaszcza w aspekcie wpływu na środowisko przyrodnicze: nie są internalizowane w cenie koszty zewnętrzne odroczone w czasie, brak jest przyszłych pokoleń jako aktorów gry rynkowej, przez co przyszły popyt nie wpływa na aktualne ceny zasobów nieodnawialnych [6].

Do zagrożeń środowiska przyrodniczego przyczyniają się też:

– ograniczoność przestrzeni,
– konfliktogenność struktur przestrzennych, o której stanowią układy przestrzenne walorów dla różnego użytkowania i zagospodarowania w relacji do siebie oraz do układu odporności i przewodności elementów przyrodniczych, a także układy przestrzenne czynników rozwoju wymuszające (poprzez działanie prawidłowości i mechanizmów) zmiany niekorzystne dla środowiska (przykładem jest urbanizacja górnego tarasu aglomeracji gdańskiej wymuszająca rozbudowę dróg w Trójmiejskim Parku Krajobrazowym),
– różnorodność interesów oraz niskie usytuowane niektórych wartości przyrodniczych, kulturowych, krajobrazowych i ładu przestrzennego w hierarchii wartości społeczności i jej reprezentantów – władz gmin [4].

Bardziej szczegółowo przejawy negatywnych oddziaływań na środowisko przyrodnicze i hipotezy ich przyczyn podaje tabela 2.

3. Przyczyny niedostatku planów miejscowych

Dalsze analizy dotyczą sfery regulacji w gospodarce przestrzennej. Zasadniczą trudność ochrony środowiska sprawia tu niedostatek miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego (zwanych dalej planami miejscowymi) przy jednoczesnej możliwości zabudowy bez planów. Możliwość ta dotyczy tworzenia siedlisk rolnych oraz zmian zagospodarowania dokonywanych na podstawie decyzji o warunkach zabudowy i decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego. Rozporządzenie [3] określające sposób interpretacji Ustawy [7] i postępowania przy wydawaniu powyższych decyzji pozwala na sporą elastyczność, przez co można

Tabela 1

Systematyka negatywnych oddziaływań na środowisko przyrodnicze

Wpływ bezpośredni	Wpływ pośredni bliższy	Wpływ pośredni dalszy
Celowe zmiany struktury fizycznej przestrzeni (zagospodarowania)	Uruchomienie procesów przyrodniczych (np. erozji, eutrofizacji, degeneracji populacji)	Wpływ na procesy społeczno-gospodarcze, w tym zmiany zagospodarowania i funkcjonowania (np. przez wzrost korzyści albo niekorzyści dla zagospodarowania)
Zanieczyszczanie i inne zmiany komponentów środowiska przyrodniczego w procesie funkcjonowania		

Źródło: opracowanie własne.

BPK BIBLIOTEKA CYFROWA POLITECHNIKI KRAKOWSKIEJ

Tabela 2

Przejawy negatywnych oddziaływań/zagrożeń na środowisko przyrodnicze i hipotezy ich przyczyn

Przejawy	Hipotezy przyczyn	
	W sferze realnej:	W sferze regulacji:
Bezpośrednie zmiany struktury fizycznej: – likwidacja całkowita lub częściowa ekosystemów (zmniejszenie powierzchni, rozcięcia), – zmiany w ekosystemach (np. stosunków wodnych, roślinności), – obniżenie walorów fizjonomii krajobrazu.	– realizacja zabudowy, urządzeń rekreacyjnych i infrastruktury technicznej, – likwidacja zadrzewień przydrożnych, – komasacja gruntów rolnych – likwidacja zieleni śródpolnej, oczek wodnych i miedz, – regulacja rzek i likwidacja roślinności nadrzecznej. Nadmierna eksploatacja lasów	– niedostatek obszarów chronionych, za niska ich ranga lub niedostateczne regulacje, – niedostatek planów miejscowych, – zbyt ogólne lub wadliwe regulacji w planach miejscowych – nierespektujące uwarunkowań przyrodniczych i kulturowych. Wady i niespójności prawa
Zanieczyszczanie i inne zmiany komponentów środowiska przyrodniczego w procesie funkcjonowania: – zanieczyszczanie wód,	– brak lub niedostateczna sprawność instalacji lub wadliwe funkcjonowanie unieszkodliwiania ścieków, – rozpraszanie zabudowy, w tym dopuszczanie jej na obszarach i w strukturach trudnych do skanalizowania, – chemizacja w rolnictwie, – wzrost motoryzacji, ruchliwości przestrzennej i rozległości układów osadniczych, niedorozwój transportu publicznego, – emisje z przemysłu i źródeł ciepła.	j.w. oraz: – niedostatek skutecznych środków egzekwowania prawa, – niedostatek strategicznego podejścia, programów, spójnych polityk i ich narzędzi, np. • przeciwdziałania rozpraszaniu osadnictwa, • promocji transportu publicznego).
– zanieczyszczanie powietrza, hałas,		
– deponowanie odpadów, w tym trudnodegradowalnych.	– zbyt wolne lub mało skuteczne wdrażanie programów gospodarki odpadami.	– niedostateczna kompleksowość programów gospodarki odpadami.

Źródło: opracowanie własne, na podstawie [4, s. 27].

dość łatwo wykazać spełnienie warunków formalnych nawet w sytuacjach, gdy zamierzona zabudowa jest niezgodna z intencją Ustawy polegającą na tzw. dobrym sąsiedztwie. Jeżeli warunki są spełnione, decyzję należy wydać. Skutkiem takiego prawa było powstawanie zabudowy na terenach zagrożonych powodzią.

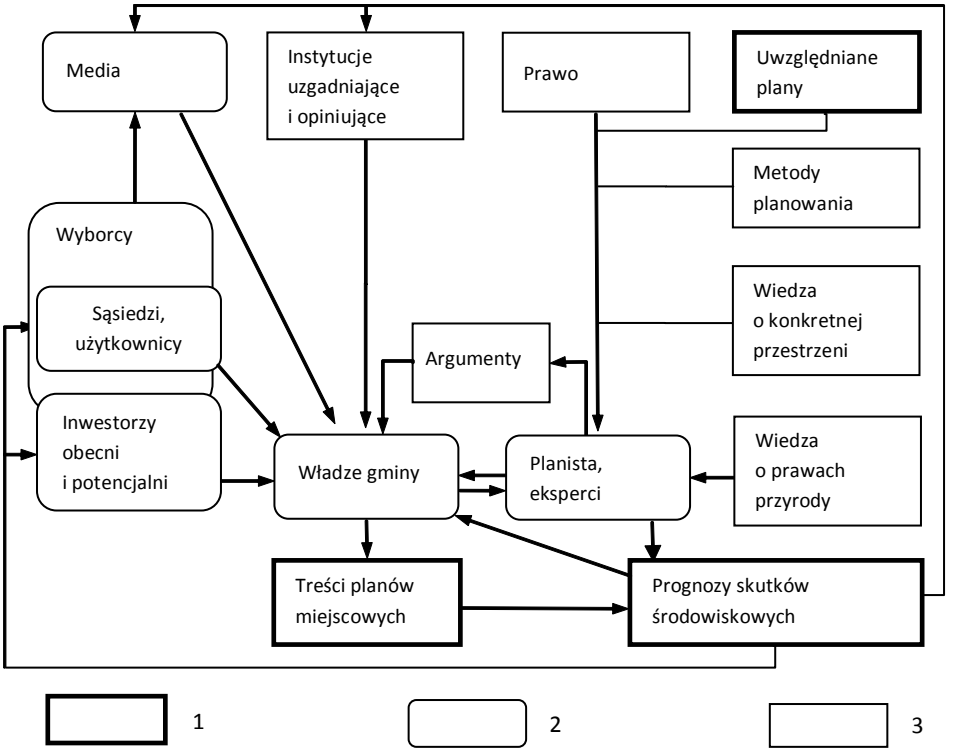
Ochronie środowiska i ładowi przestrzennemu nie sprzyja orzecznictwo polskich sądów. Regułą jest przedkładanie praw właścicieli gruntów ponad taką wartość jak ład przestrzenny jako niewymierny, choć również przez prawo [7] wymagający uwzględnienia. Wynika z powyższego, że w polskim systemie prawnym, przy łatwości budowy bez planu miejscowego, względy ochrony środowiska przyrodniczego wymagają w wielu sytuacjach sporządzania planów miejscowych wyłącznie po to, aby zabudowy zakazać. W wielu innych sytuacjach plany takie są potrzebne, aby zabudowę wydatnie ograniczyć lub określić dopuszczalny względami środowiska sposób jej kształtowania.

Przyczyną braku planów miejscowych w wielu miejscach, w których być powinny, jest prawdopodobnie niedostatek motywacji i świadomości władz co do potrzeby posiadania tych planów. Wskazać można nawet przyczyny polityczne wyraźnie zniechęcające do sporządzania planów z zakazem lub restrykcyjnymi ustaleniami co do sposobu kształtowania zabudowy. Sporządzając i uchwalając je, władze naraziłyby się swoim wyborcom, posiadającym grunty na obszarach z ograniczeniem zabudowy.

4. Przyczyny wad planów miejscowych

Wady planów miejscowych związane z omawianym tematem to często niedostatek regulacji (regulacje zbyt ogólne: za mało parametrów i wskaźników lub za duży ich przedział) oraz treści niewłaściwe z punktu widzenia ochrony środowiska. Do wad planów można też zaliczyć sporządzanie ich dla niewłaściwych miejsc (np. dopuszczające zabudowę w miejscach, w których być jej nie powinno), ale można to sprowadzić do niewłaściwych treści planów sporządzanych dla takich miejsc. Poszukiwanie przyczyn powyższych wad prowadzi do py-

BIBLIOTEKA CYFROWA POLITECHNIKI KRAKOWSKIEJ



Il. 1. Uwarunkowania treści planów miejscowych – struktura zależności: 1 – treści dokumentów i materiałów planistycznych, 2 – uwarunkowania podmiotowe, 3 – inne uwarunkowania

Ill. 1. Conditions for the content of local plans – depending on the structure: 1 – the content of the documents and materials planning, 2 – subjective conditions, 3 – other considerations

tania, od czego zależą treści planów? Hipotezy ich uwarunkowań ukazuje schemat (il. 1).

Przyczyny wad planów miejscowych można podzielić na warsztatowe, w tym związane z niedostatkiem wiedzy i metod planowania oraz podmiotowe (instytucjonalne, społecznopolityczne), także czynniki motywujące decyzje władz. Niektóre z tych przyczyn są dalej omówione.

Dla jakości planu znaczenie ma wiedza dotycząca:

– stanu konkretnej przestrzeni przyrodniczej, która powinna być zawarta i odpowiednio analizowana w opracowaniach ekofizjograficznych,
– funkcjonowania przyrody, (np. roli powiązań ekologicznych, stopnia odporności, reakcji na antropopresję).

W obu tych zakresach występują **niedostatki wiedzy**. Rozporządzenie [2] określa zakres opracowań ekofizjograficznych, jednak w praktyce ich jakość zależy od uprzednio wykonanych badań oraz czasu, środków finansowych, kwalifikacji i rzetelności autorów.

Aby zapisy w planach ograniczyły negatywne oddziaływania na środowisko przyrodnicze, powinno się przewidywać skutki ich uchwalenia. Jest to zadanie strategicznych ocen oddziaływania na środowisko. Dużo zależy od ich jakości, którą obniżać może niedostatek wiedzy w obu wymienionych zakresach, **niedostatki metodyczne**, ramowość ustaleń planistycznych, czasem brak niezależności autorów prognozy i autorów planu. Jeszcze trudniejsze jest prognozowanie przyszłości pozaprzyrodniczej – w dużym stopniu nie do przewidzenia z uwagi na czynnik ludzki. Zasadne jest więc rozpoznawanie wielu możliwych scenariuszy przyszłości, w celu przygotowania się do nich. Do wad regulacji wynikających z niedostatku wiedzy i metod planowania przyczyniają się też:

BIBLIOTEKA CYFROWA POLITECHNIKI KRAKOWSKIEJ

– tryb zamówień publicznych skutkujący ograniczaniem kosztów, a więc i zakresu prac,
– niedostatek świadomości zleceniodawców (plan traktowany jako formalność, np. niezbędna do odrolnienia gruntów, a nie narzędzie zapewniania ładu przestrzennego) [5].

Skutki niedostatku wiedzy dotyczące mechanizmów rozwoju pogłębiane są przez niewykorzystywanie dostępnej wiedzy i niedostatek wyobraźni lub brak skutecznych narzędzi przeciwstawiania się logice procesów rozwojowych. Wiążą się z tym nieraz **wady metodyczne** planowania: niedostrzeganie współzależności celów, brak długookresowego podejścia, niedostatek powiązań między planowaniem strategicznym rozwoju a planowaniem przestrzennym.

Niedostatek i niepewność wiedzy osłabia argumenty, którymi planiści i inni eksperci usiłują skłonić władze do proekologicznych rozwiązań. Decydenci mają własne **przekonania**. Wielość teorii i hipotez powoduje, że różnice przekonań na temat stanu środowiska przyrodniczego i jego przyczyn rzadko są sprawdzalne empirycznie. Występują też sprzeczności między potocznym a naukowych obrazem środowiska [1].

Motywy, którymi kierują się podmioty uwidocznione na il. 1, prócz przekonań, obejmują też cele, interesy i wartości. Są one różne, nieraz sprzeczne. Różna jest **percepcja** zasobów i walorów przyrody, różne symboliczne **wartości** dóbr środowiskowych [1]. Dany podmiot często różnie postrzega poszczególne cechy środowiska, które mają dla niego różne **znaczenie** i miejsce w hierarchii wartości. Negatywne emocje mogą wywołać przekształcenia lub uciążliwości nawet niewielkie, ale bezpośrednio odczuwane (np. likwidacja ulubionego skwerku, odory), czasem poczucie zagrożenia, nie zawsze obiektywnego, nieraz dyktowanego przez lęki. Z kolei takie cechy środowiska jak bioróżnorodność, ciągłość ekologiczna, a nawet fizjonomia krajobrazu, jako bardziej abstrakcyjne często nie docierają do percepcji, a argumenty przemawiające za ich ochroną są mało zrozumiałe i przekonujące. Funkcjonują też pewne **mity**, np. że ochrona obszaru hamuje rozwój gospodarczy.

Szczególną rolę w procesie planistycznym mają **motywacje władz gminy**: wójta, burmistrza lub prezydenta miasta sporządzającego plan i rady gminy – uchwalającej go. Przy tym rada nie jest jednolita: radni mają różne przekonania i hierarchię wartości, reprezentują różne interesy – partii politycznych i innych grup, czasem rodziny i swoje własne. Wspólnym interesem rządzących jest zapewnienie wyboru na następna kadencję, co skłania do uwzględniania interesów wyborców, które też są zróżnicowane. Nieraz motywem podejmowania decyzji są wartości ideowe, poczucie misji i wola konsekwentnej jej realizacji. Do motywacji politycznych należy dbałość władzy o swój wizerunek. Wynikają stąd zabiegi o środki na dalszy rozwój. Ma to skutki pozytywne – lepsze zaspokajanie potrzeb, ale często i negatywne – przedkładanie kryteriów ekonomicznych ponad społeczne i ekologiczne. Dbałość o wizerunek skłania do unikania porażek, np. w procesach sądowych, co skutkuje czasem wydawaniem decyzji niewłaściwych merytorycznie, lecz zgodnych z oczekiwaniami inwestorów. Zauważyć można też niechęć do zmiany raz podjętych decyzji, nie dopuszczającą argumentów za innymi rozwiązaniami. Znanymi przykładami są: forsowanie przebiegu Trasy Kwiatkowskiego w Gdyni przez Trójmiejski Park Krajobrazowy (zrealizowanej) i drogi przez Dolinę Rospudy.

5. Wnioski

Z powyższych analiz wynika, że w celu zmniejszenia zagrożeń środowiska przyrodniczego pożądane są podane niżej działania.

1. Zmiana prawa, w tym:
   – wydatne ograniczenie możliwości wydawania decyzji o warunkach zabudowy do sytuacji jednoznacznie spełniających zasadę „dobrego sąsiedztwa" i zgodnych ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy,
   – uznanie powyższego studium (ewentualnie jego odpowiednika) za prawo lokalne – w całości lub przynajmniej w niektórych elementach treści, tak aby zgodność ze studium mogła być ustawowo wymagana przy wydawaniu decyzji o warunkach zabudowy.
2. Badania środowiska przyrodniczego i jego praw.
3. Doskonalenie warsztatu, w tym metod prognozowania skutków projektowanych zmian, stosowanie podejścia strategicznego (systemowego, partycypacyjnego, z ujęciami procesowymi, scenariuszami, uwzględniającego zależności między różnymi celami oraz między rozwiązaniami przestrzennymi a celami w różnych dziedzinach).

BIBLIOTEKA CYFROWA POLITECHNIKI KRAKOWSKIEJ

4. Profesjonalne mediacje w sytuacjach konfliktów środowiskowych.
5. Szkolenie władz i administracji samorządowej oraz szeroka edukacja społeczeństwa (m.in. podnoszące wiedzę i świadomość ekologiczną).

Część zaprezentowanych przyczyn trudności ochrony środowiska ma charakter hipotez. Wynika stąd potrzeba badań, m.in. w dziedzinie socjologii, politologii i teorii zarządzania.

Literatura

[1] D u t k o w s k i M., *Konflikty w gospodarowaniu zasobami środowiska*, Wyd. Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 1995.
[2] Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 9 września 2002 r. w sprawie opracowań ekofizjograficznych (Dz.U. Nr 155, poz. 1298).
[3] Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie sposobu ustalania wymagań dotyczących nowej zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz.U. Nr 164, poz. 1888).
[4] S o ł t y s J., *Metody planowania strategicznego gmin z uwzględnieniem aspektów przestrzennych i rozwoju zrównoważonego*, seria Monografie nr 87, Wydawnictwo Politechniki Gdańskiej, Gdańsk 2008.
[5] S o ł t y s J., *Zagospodarowanie turystyczne obszarów górskich a krajobraz – wybrane problemy*, Czasopismo Techniczne, 2-A/2009, Wydawnictwo PK, Kraków 2009.
[6] T o c z y s k i W., L e n d z i o n J., *System monitoringu rozwoju zrównoważonego*, Fundacja Rozwoju Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2003.
[7] Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, 2003 (Dz.U. Nr 80, poz. 717).

BIBLIOTEKA CYFROWA POLITECHNIKI KRAKOWSKIEJ