

JACEK SOŁTYS

Politechnika Gdańska

**WYBRANE PROBLEMY
RESPEKTOWANIA STRUKTURY PRZYRODNICZEJ
W ZARZĄDZANIU ROZWOJEM
OBSZARÓW METROPOLITALNYCH**

Abstract: Some Problems Concerning the Compliance of Metropolitan Areas Development with their Environmental Structures. The author tries to answer the question, why the structure of environment of the metropolitan areas is not always respected in the management of their development. Analysing some typical situations a couple of hypothetical reasons could be revealed *e.g.*: the scarcity of land as the resource, conflicting land-use patterns applied, the socio-economic mechanisms which force decisions resulting in the adverse to the environment effects, low level of environmental awareness and undervaluation of the environment by the decision makers, the weakness of pro-ecologically oriented socio-political groups and the weakness of theirs arguments, methodological weaknesses of spatial planning system. Finally, some proposals of mitigating and smoothing over the problems, especially related to planning methods, strategic approach and public participation, are presented.

Wprowadzenie

W obszarach metropolitalnych są największe obszary o dominacji środowiska sztucznego zwanego też zbudowanym [2], koncentracje konfliktów i zagrożeń środowiska przyrodniczego oraz najsilniejsze czynniki rozwoju gospodarczego, skutkujące największą skalą przekształceń. Złożone, wieloszczeblowe układy podmiotowe potęgują trudności zarządzania. Wszystko to rodzi problemy, czyli sytuacje nieakceptowane lub trudności (zaspokojenia potrzeb, osiągnięcia celów, znalezienia właściwych rozwiązań), powodowane przez różnego rodzaju czynniki, a zwłaszcza ich sploty.

Każdy obszar ma swoją strukturę przyrodniczą stanowiącą przez rozmieszczenie w przestrzeni jednostek o różnej wartości ekologicznej i użytkowej i różnej zdolności do przekazywania oddziaływań oraz relacje między tymi jednostkami.

Struktura przyrodnicza konkretnego obszaru metropolitalnego i zasady jej respektowania w zarządzaniu przestrzenią powinny być planistom dobrze znane. Warto zatem zapytać, dlaczego tak często nie są respektowane? Poszukiwanie przyczyn tego, stwarzających problemy, a potem sposobów łagodzenia tych problemów, jest przedmiotem dalszych rozważań.

1. Przejawy antropopresji

Wpływ obszarów metropolitalnych na środowisko przyrodnicze jest rodzajowo podobny, jak każdego miasta i obejmuje m.in.: przekształcenia ekosystemów, skoncentrowane korzystanie z zasobów przyrodniczych (pobór wody, użytkowanie rekreacyjne) i skoncentrowaną emisję zanieczyszczeń. Długotrwałe oddziaływania i uruchomione procesy wywołują wiele skutków pośrednich. Przekształcenia ekosystemów są wynikiem różnych form rozwoju przestrzennego miast: zagęszczania zabudowy (często kosztem zieleni), zajmowania terenów tzw. otwartych wewnątrz miasta oraz jego ekspansji na zewnątrz. Procesy te są nieuchronne, ale różny jest udział poszczególnych form i różne skutki, zależnie od traconych wartości przyrodniczych. W obszarach metropolitalnych skala tych zjawisk jest większa, niż w miastach poza nimi i występują procesy specyficzne:

- wypełnianie przestrzeni między jednostkami osadniczymi, co osłabia lub likwiduje korytarze ekologiczne i zwiększa obszary zwarte go zainwestowania miejskiego;
- urbanizacja stref podmiejskich, przeważnie rozprzestrzeniająca się żywiołowo jako tzw. *urban sprawl* [7].

Następuje nieraz ingerencja w ekosystemy o wysokich wartościach, ważnych ze względu na pełnione funkcje ekologiczne i wskutek tego ich:

- częściowa likwidacja powodująca zwężanie 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 infrastruktury i ekspansja zabudowy.

2. Przyczyny negatywnych zjawisk

Analiza wymienionych zjawisk pozwala na postawienie hipotez co do niektórych tego przyczyn. Część z nich stanowią obiektywne cechy systemów przestrzennych, takie jak: ograniczoność przestrzeni, różnorodność interesów i hierarchii wartości, konfliktogenność struktur przestrzennych [8], niedoskonałości rynku jako regulatora, w tym brak na rynku reprezentantów interesów przyszłych pokoleń [10].

Na konfliktogenność struktur przestrzennych wpływają konfiguracje: wartości ekologicznych i użytkowych (w tym przydatności do zagospodarowania), odporności przyrodniczej na obecne i przyszłe rodzaje użytkowania, źródeł zakłóceń i przewodności przestrzeni w powiązaniu z czynnikami zmian (np. źródłami i celami ruchu) i logiką procesów rozwoju, w tym mechanizmami wymuszającymi zmiany niekorzystne. Przykładem takich wymuszeń jest rozbudowa powiązań komunikacyjnych przez Trójmiejski Park Krajobrazowy położony między obszarem centralnym aglomeracji Trójmiasta na dolnym tarasie a obwodnicą i strefą ekspansji na wysoczyźnie.

Powyższe obiektywne czynniki (w tym działanie rynkowych sił motorycznych) zrodziły system interwencji i regulacji przez władze publiczne. Wymienione przykłady świadczą, że funkcjonuje on w Polsce niewłaściwie. Powszechnie znane są wady i luki systemu prawnego gospodarki przestrzennej i ochrony środowiska. Na to nakłada się niedostatek regulacji w wielu miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego, a także wady merytoryczne niektórych planów, nierespektujących warunków przyrodniczych.

Władze gmin przyjmują często postawy nadmiernie liberalne, sprzyjając właścicielom gruntów chcących je sprzedać (to ich wyborcy) i inwestorom (dają miejsca pracy, wpływy do budżetu, ogólnie: rozwój), zamiast ustanawiać reguły spełniające zasady rozwoju zrównoważonego i ładu przestrzennego, zgodnie z prawem i praktyką innych krajów.

Planiści czują się nieraz bezsilni wobec nacisków inwestorów i władz¹. Władze mają często niedostateczną świadomość wartości przyrodniczych i prośrodowiskowych zasad gospodarki przestrzennej. Argumenty są zbyt słabe, aby do tych zasad przekonać, mało zrozumiałe, a skutki nierespektowania mało oczywiste i odległe w czasie. Mocnym argumentem jest to, co wynika z przepisu, obawy przed nieuzgodnieniem planu. Sojusznikiem jest zatem administracja ochrony środowiska przyrodniczego i kulturowego. Jej kompetencje są jednak ograniczone do obiektów i obszarów chronionych i niektórych innych zagadnień regulowanych przez prawo. Sojusznikami zasad prośrodowiskowych są nieraz mieszkańcy, ale ich świadomość ekologiczna również dotyczy głównie zagrożeń bliskich, odczuwalnych (np. odory, hałas, likwidacja zieleni rekreacyjnej), skłaniających aktywnych reprezentantów np. do protestów. Pojęcia bioróżnorodności, zwartości i ciągłości ekosystemów nie są powszechnie znane, a więc i nie są doceniane. Niskie jest usytuowanie niektórych wartości przyrodniczych, kulturowych, krajobrazowych i ładu przestrzennego w hierarchii wartości społeczności i jej reprezentantów [8, 9].

Odnotować też należy wady metodyczne planowania: niedostatek wariantowania i kompleksowych ocen wariantów, niedostatek czy brak w *studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego* ujęć procesowych (np. scenariuszy) przewidujących wymuszenia, kolejne następstwa i długofalowe skutki rozpatrywa-

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

nych rozwiązań. Nieraz są to nie tyle błędy metodyczne, ile 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 długookresowych skutków. Analiza różnych przypadków wskazuje na wspólne dla wielu z nich: upór, brak woli kompromisu, koncentrację energii na obronie pierwotnej koncepcji, a nie rozwiązywaniu problemu. Czasem na decyzję ma wpływ waga przywiązywana do poczynionych już nakładów (np. zaczęta Trasa Kwiatkowskiego w Gdyni). Rola takich czynników psychologicznych być może zasługuje na odrębne badania [8].

Treścią dostarczanych przez planowanie informacji potrzebnych do podejmowania decyzji są nieraz skomplikowane zależności, trudno zrozumiałe dla niektórych uczestników procesu planistycznego.

3. Problemy planistyczne i problemy sterowania

Zasygnalizowane problemy – wspólne dla większości przypadków planowania rozwoju zrównoważonego – w obszarów metropolitalnych są potęgowane złożonością sfery regulacji: (wiele gmin, powiaty, władza wojewódzka). Do tego system zarządzania, w tym planowania, jest wciąż w fazie kształtowania się. Tylko część problemów mogą rozwiązywać obecne *studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miast i gmin obszarów metropolitalnych*. Dochodzą nie tylko problemy koordynacji styków, ale i harmonizacji całości struktury funkcjonalno-przestrzennej obszarów metropolitalnych przy niedostatku skutecznych instrumentów. Jest to zadanie planów zagospodarowania przestrzennego obszarów metropolitalnych.

Za największe i najbardziej oczywiste problemy przedmiotowe w tych planach można uznać projektowanie systemu transportu i innych systemów infrastrukturalnych. Całościowość ich projektowania jest wymuszona względami technicznymi i formalnoprawnymi (własność, kompetencje zarządcze). Nie tak wymuszone, choć równie uzasadnione merytorycznie jest kształtowanie systemu ochrony tzw. osnowy ekologicznej. Jego elementy, różnie nazywane, przeważnie wyznaczone w *studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin*, wymagają skoordynowania, w tym określenia ważności poszczególnych elementów w całości układu na podstawie jednolitych kryteriów. Minimalizacja kolizji systemów technicznych z ekologicznymi to często najtrudniejsze do rozwiązania problemy planistyczne rozwoju zrównoważonego obszarów metropolitalnych. Są kwestie, których rozwiązywanie, zależnie od sytuacji, w różnym stopniu rozkłada się na poziom regionalny i gminny. Takim problemem może być forma rozwoju obszarów metropolitalnych z punktu widzenia zwartości struktury jego całego i poszczególnych węzłów. Zwartość ta, wymieniana wśród zasad równoważenia struktur zurbanizowanych, ma wiele zalet: oszczędność przestrzeni, energii zużywanej na transport, materiałów i środków

finansowych na budowę sieci, ale niesie i zagrożenia, gdyż rozwój w strukturze zwartej oznacza intensyfikację zagospodarowania. Nie jest obojętne, gdzie ona następuje i w jakich formach. Zwiększanie intensywności zagospodarowania ma swoje granice wynikające ze struktury przyrodniczej [7].

W związku z tym sterowanie rozwojem całości struktury przestrzennej jest kluczowym problemem, m.in. ze względu na kompetencje. Brak jest hierarchicznej zależności planów. W praktyce nie zostało jeszcze wypróbowane funkcjonowanie planów zagospodarowania przestrzennego obszarów metropolitalnych, ich wpływ na planowanie przestrzenne w gminach, w tym możliwe konflikty i sposoby ich rozstrzygania. Nie jest pewne, jakie będą zmiany ustawowe. Skutecznymi instrumentami wpływającymi na strukturę aglomeracji mogą być ponadlokalne inwestycje infrastrukturalne oraz wspomaganie środkami zewnętrznymi przedsięwzięć zgodnych z polityką regionalną.

4. Sposoby łagodzenia problemów

Do sposobów łagodzenia wymienionych problemów należy doskonalenie prawa, a raczej gruntowna jego przebudowa. To jednak nie wystarczy, o czym świadczą istniejące już przepisy, nie zawsze dające efekty. Rozwój zrównoważony nierzadko traktowany jest tylko deklaratywnie, a prognozy skutków przyrodniczych planów nie-raz 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. Ich zmiany wymagają długiego procesu [8]. Być może da się go przyspieszyć przez:

1. Poszukiwanie sojuszników i zespolenie sił obrońców zasad prośrodowiskowych tworzących forum wymiany informacji, poglądów i opinii, ze wsparciem medialnym.
2. Skłonienie władz do zajęcia pozycji co najmniej neutralnej i roli harmonizującej sprzeczne interesy.
3. Szersze uspołecznianie procesów planistycznych, aby siły prośrodowiskowe stanowiły dostateczną przeciwwagę i dostarczały argumentów.
4. Wdrażanie metod planowania strategicznego.

Sojusznikami mogą być, poza wymienioną już administracją ochrony środowiska, przede wszystkim mieszkańcy, zwłaszcza bardziej świadomi, wrażliwi, jak też zainteresowani ochroną konkretnych walorów w swoim otoczeniu, a także podmioty gospodarcze zainteresowane zachowaniem zasobów dla swej działalności, niezależni eksperci, organizacje społeczne i zawodowe, w tym TUP i SARP.

Pożądane byłoby zaangażowanie władz w rzeczywisty (nie tylko deklarowany) rozwój zrównoważony i krzewienie związanych z nim wartości, a nie tylko reagowanie na wartości, z którymi identyfikują się mieszkańcy [6]. Za wieloma rozwiązaniami proekologicznymi stoją argumenty ekonomiczne i społeczne, np. koszt rozbudowy infrastruktury przemawia za miastem zwartym i przeciw rozpraszaniu osadnictwa wię-

skiego. Być może wieloletnie programowanie przedsięwzięć, związane ze staraniem się o środki unijne, przyczyni się do racjonalizacji rozwiązań przestrzennych [8].

W procesie planowania zagospodarowania przestrzennego obszaru metropolitalnego pożądanym jest udział nie tylko przedstawicieli władz samorządowych, ale i innych podmiotów i grup interesu, organizacji społecznych, środowisk naukowych i zawodowych. Podmiotem planu jest tu jednak ustawowo władza wojewódzka. Dlatego formułę właściwego partnerstwa samorządów różnych poziomów można postulować głównie w planowaniu strategicznym wspomagania i równoważenia rozwoju obszaru metropolitalnego. Problem podmiotu planu strategicznego może rozwiązać partnerski podmiot strategii złożony z przedstawicieli gmin, powiatów i województwa.

Wdrożenie metod planowania strategicznego powinno istnieć w pełniejszej integracji planowania strategicznego rozwoju i planowania przestrzennego, a przynajmniej jako nadawanie planowaniu przestrzennemu charakteru strategicznego przez:

- oparcie na systemie celów bazujących na wartościach, ich hierarchii i zależności między celami przez: przekładanie na kryteria kształtowania struktur przestrzennych oraz uwzględnianie w ocenie wariantów i ustalaniu kolejności przekształceń przestrzeni;
- wzbogacanie planowania struktury przestrzennej o ujęcia dynamiczne (planowanie rozwoju i działań wkomponowanych w procesy), uwzględniające obiektywne mechanizmy, działania innych podmiotów i zmienność otoczenia;
- szerokie wariantowanie i prognozowanie (np. metodą scenariuszy) wielorakich skutków poszczególnych wariantów i ich kompleksową ocenę, m.in. z punktu widzenia stopnia osiągnięcia celów;
- ujęcia systemowe wskazujące w przestrzeni elementy motoryczne i zależne [4], *elementy* zakłócające w relacji do struktury przyrodniczej, w tej zaś rozróżniające: wartości użytkowe i ekologiczne, elementy ważne dla zapewnienia ciągłości, elementy przewodzące zakłócenia i odporność na nie;
- stosowanie analizy progowej *określającej* m.in. przyrodnicze progi krańcowe [5] i ułatwiającej analizowanie wariantów scenariuszy rozwoju.

W ekofizjografii dla całości obszarów metropolitalnych szczególną rolę ma do odegrania przestrzenna analiza stosunków ekologicznych, której efektem jest model struktury strefowo-pasmowo-węzłowej [3].

Z bogatej metodyki planowania strategicznego² największe znaczenie dla omawianej problematyki mają ponadto:

- analiza podmiotowa badająca strategię i interakcje podmiotów o różnej roli, w tym: przekształcających zasoby, korzystających z ich walorów, regulacyjnych;
- poszukiwanie domeny działalności bazujących na zasobach przyrodniczych w sposób zachowujący ich trwałość (uświadomi to, że ich zachowanie przekłada się na korzyści ekonomiczne);

² Szersze omówienie metod planowania rozwoju zrównoważonego gmin zawiera rozprawa habilitacyjna autora [9].

- sprzężenia zwrotne, także w odpowiednio wczesnych fazach planowania, pozwalające osiągnąć wyższą jakość rozwiązań, a zwłaszcza konsensus, (procedura planistyczna powinna trwać tak długo, aż zostanie on osiągnięty);
- przewidywanie przyszłości metodą scenariuszy opartych na różnych założeniach [7].

Pożądane, we wszystkich sytuacjach, uspołecznienie planowania przestrzennego jest szczególnie istotne przy nadawaniu mu wymiaru strategicznego, a zarazem temu sprzyja, wymagając operowania treściami syntetycznymi, jasnymi, z którymi wiążą się wybory oparte na wartościach. 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). Uzasadniona jest, jak najszersza konsultacja kluczowych treści przestrzennych, np. opcji rozwojowych. Udział społeczny jest szczególnie istotny w rozwiązywaniu konfliktów i określaniu akceptowalnego poziomu celów społecznych, ekonomicznych i ekologicznych.

Właściwie prowadzony proces planistyczny może dać wiele korzyści: ułatwić komunikację między podmiotami, sprzyjać poznawaniu mechanizmów i problemów rozwojowych oraz uczeniu się nie tylko bezpośrednich uczestników prac planistycznych, ale – dzięki szerokiej konsultacji i mediom – także szerszego grona polityków, naukowców, planistów, co może procentować w przyszłości, przy aktualizacji planu i pracach nad innymi planami.

Nie wiadomo, w jakim stopniu skuteczne będą wskazane kierunki rozwiązywania zasygnalizowanych problemów, ale tak jak ich przyczyny są złożone i działają synergicznie, tak i działania muszą być wielokierunkowe.

Literatura

- [1] Andrzejewski R., 1988, *Ekologia a planowanie przestrzenne. Podstawy przestrzenne ochrony i kształtowania środowiska przyrodniczego*, zeszyt 1, CPBP 04.10.11, Wyd. Architektury Politechniki Gdańskiej, Gdańsk.
- [2] Baranowski A., 2001, *Sprawność i tożsamość struktur przestrzennych Metropolii Trójmiejskiej (aspekt urbanistyczno-architektoniczny)*. Biuletyn KPZK PAN, z. 199, Warszawa.
- [3] Chmielewski T. J., 2001, *System planowania przestrzennego harmonizującego przyrodę i gospodarkę*. Wyd. Politechniki Lubelskiej, Lublin.
- [4] Klasik A., 1988, *Badanie przyszłości tradycyjnego regionu przemysłowego metodą scenariuszy*, [w:] *Problemy rozwoju społeczno-gospodarczego z poszanowaniem dóbr przyrody*. Biuletyn nr 3 Komitetu Inżynierii Środowiska PAN 3, Ossolineum.
- [5] Kozłowski J., 1981, *Rola ograniczeń progowych w planowaniu przestrzennym*, Zespół Wydawnictw IKŚ, Warszawa.
- [6] Noworól A., 1998, *Instrumenty zarządzania rozwojem miasta*. Instytut Gospodarki Przestrzennej i Komunalnej, Kraków.

- [7] Sołtys J., 2007, *Wybrane problemy planowania rozwoju zrównoważonego aglomeracji miejskich*, [w:] *Planowanie przestrzenne – szanse i zagrożenia społeczno-środowiskowe*, S. Kozłowski, P. Legutko-Kobus (red.). KUL, Lublin, s. 212-321.
- [8] Sołtys J., 2007, *Niedostatek ochrony środowiska w gospodarowaniu przestrzenią – przyczyny i sposoby poprawy*. Czasopismo techniczne „Architektura” z. 7-A/2007, Wyd. Politechniki Krakowskiej, Kraków, s. 257-262.
- [9] Sołtys J., 2008, *Metody planowania strategicznego gmin z uwzględnieniem aspektów przestrzennych i rozwoju zrównoważonego*. Seria Monografie nr 87, Wyd. Politechniki Gdańskiej, Gdańsk.
- [10] Toczyski W., 2004, *Monitoring rozwoju zrównoważonego*. Wyd. Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk.