

Mariusz Kistowski

## CZY POLSKI SYSTEM PLANOWANIA PRZESTRZENNEGO ZAPEWNIĄ SKUTECZNĄ OCHRONĘ PRZYRODY?

Does polish system of physical planning ensure  
effective nature conservation?

### Abstract

Present Polish system of physical planning is based on Spatial Management Act introduced in 2003. This act has been widely criticized as was the earlier law from the 1990's. According to that act, local and regional (provincial) plans are prepared only in the detail and general scales. On the commune level – best for harmonization of physical planning and nature conservation – only a study of preconditions and policies of spatial management is prepared. Such a study does not entail an importance of a local law and merely reflects the political will of local self-government in the spatial management field. The new Spatial Management Act has failed to establish any new radical solutions in this area – it rather conserves the present state and assures the professional rights of planners and architects than does anything to prevent national nature.

However, there are signals indicative of a break in the previous stereotype of relations between nature conservation and physical planning. The concept of national spatial development policy, established in 2001, despite its ambiguity, in many aspects provides hope for broader implementation of ecological criteria in planning and creation of spatial management, for example during construction of highways. Unfortunately, this policy is only recommendation and not the obligatory law. The decree of the Ministry of Environment on ecophysiology (autumn 2002) has a better legal position. It contains a relatively broad range of natural preconditions implemented to spatial development plans. However, it is still necessary to strengthen the importance of nature conservation in physical planning, for example by spatial management monitoring and by introduction of measures to mitigate and compensate for anthropogenic changes in natural environment.

KEY WORDS: physical planning, nature conservation, spatial development politics, ecophysiology.

### Wprowadzenie w problematykę relacji ochrony przyrody z planowaniem przestrzennym

To, czy w danym państwie lub regionie istnieją warunki sprzyjające ochronie przyrody i czy działania podejmowane na tym polu są skuteczne, zależy przede wszystkim od woli osób podejmujących decyzje dotyczące sposobów działania na danym obszarze, czyli od tzw. „polityków”, urzędników oraz osób zarządzających procesami gospodarczymi. Ludzie ci stanowią część

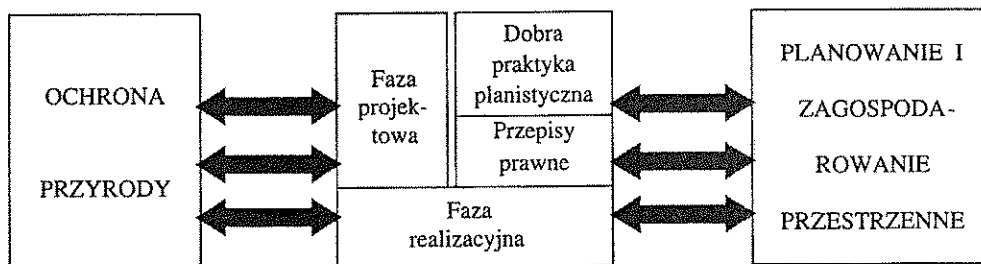
większej społeczności, która jako całość ma wpływ na to, kto znajdzie się w wyżej wymienionych grupach, przede wszystkim w grupie „decydujących” polityków. Obserwując współczesny rozwój demokratycznej części świata, w tym Polski, nie można w pełni jednoznacznie stwierdzić, że politycy spełniają wolę swoich wyborców. Można jednak przyjąć, że instynkt „samozachowawczy” polityków<sup>1</sup> zmusza ich do przynajmniej częściowego spełnienia tej woli, a gdy nie jest ona spełniana, tracą oni prędkiej czy później swoje stanowiska. W ten sposób preferencje wyborców przekładają się na preferencje polityków, a w szerszym ujęciu wybory społeczne przekładają się na wybory dokonywane przez inne grupy podejmujące i egzekwujące decyzje, w tym urzędników i menadżerów gospodarki. Możemy przypuszczać, że gdyby w polskim społeczeństwie istniała szeroka wiedza o przyrodzie i potrzebie jej ochrony oraz wola do powszechnego prowadzenia działań w tym zakresie, skuteczność ochrony przyrody byłaby znacznie wyższa, niż ma to miejsce obecnie. Niestety, jak wskazują prowadzone badania (np. Burger 2000), a także powszechne odczucia osób zajmujących się tą problematyką, wiedza i wola ochrony przyrody są niewystarczające. I to zarówno w całym społeczeństwie, jak i jego kręgach decyzyjnych, niekiedy nawet tych bezpośrednio odpowiadających za ochronę przyrody. Nie jest to zresztą sytuacja specyficzna dla Polski, ale charakteryzuje ona większość krajów uznawanych za demokratyczne.

Chociaż istnieje co najmniej kilka podstawowych koncepcji ochrony przyrody, i nie wszystkie z nich są zgodne co do źródeł potrzeby jej chronienia oraz różnią się intensywnością proponowanych działań ochronnych, można generalnie przyjąć, że zdecydowana większość działań, które służą szeroko rozumianej ochronie środowiska<sup>2</sup>, służy także bardziej wąsko rozumianej ochronie przyrody. Działania te mogą być prowadzone przy zastosowaniu różnorodnych instrumentów. Poszczególne grupy tych instrumentów nie są ściśle rozłączne i wzajemnie się przenikają. Należą do nich instrumenty: edukacyjne, finansowe (ekonomiczne), prawne i techniczne, aktywne kształtowanie krajobrazu, zarządzanie środowiskiem, a także narzędzia planistyczno-lokalizacyjne. Dopiero harmonijne współdziałanie wszystkich wymienionych grup instrumentów może stworzyć warunki dla skutecznej ochrony przyrody. Zamieszczone dalej rozważania koncentrują się na wybranych aspektach dotyczących ostatniego z wymienionych instrumentów – czyli systemu planowania zagospodarowania przestrzennego. Relacje pomiędzy planowaniem przestrzennym a ochroną przyrody dotyczą dwóch podstawowych płaszczyzn – prawnej, czyli tego na ile obowiązujące w zakresie planowania przepisy sprzyjają ochronie przyrody oraz dobrej praktyki planistycznej – czyli tego, w jakim stopniu planiści i projektanci, niezależnie od obowiązujących przepisów, starają się w swoich pracach uwzględnić uwarunkowania związane ze środowiskiem przyrodniczym i potrzebą jego ochrony. Należy też wyraźnie oddzielić etap projektowania zagospodarowania przestrzennego od jego fizycznej realizacji (ryc. 1). Zdarza się, że dobre plany przestrzenne nie znajdują odzwierciedlenia w zharmonizowanym ze środowiskiem przyrodniczym zagospodarowaniu przestrzennym. Ale to już problem egzekucji prawa, który wykracza poza ramy niniejszego artykułu.

---

<sup>1</sup> Dotyczący w tym przypadku chęci jak najdłuższego zachowania stanowisk.

<sup>2</sup> W ustawie Prawo Ochrony Środowiska jest ona definiowana jako podjęcie lub zaniechanie działań, umożliwiające zachowanie lub przywrócenie równowagi przyrodniczej, polegających w szczególności na: racjonalnym kształtowaniu środowiska i gospodarowaniu zasobami środowiska zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju, przeciwdziałaniu zanieczyszczeniom i przywróceniu elementów przyrodniczych do stanu właściwego.



Ryc. 1. Podstawowe relacje pomiędzy ochroną przyrody a planowaniem zagospodarowania przestrzennego.

Fig. 1. Basic relations of nature conservation to spatial development planning.

Nieomal powszechna krytyka polskiego systemu planowania przestrzennego, prowadzona prawie od chwili wprowadzenia w życie Ustawy z 1994 roku, dotyczyła także relacji tego systemu z zagadnieniami ochrony przyrody. Nie powtarzając wielokrotnie formułowanych zarzutów można je podsumować stwierdzeniem, iż działanie tego systemu doprowadziło w praktyce, pomimo prawnej deklaratywności przestrzegania zasad ekorozwoju i ochrony środowiska, do marginalizacji problematyki przyrodniczej w procedurach planowania zagospodarowania przestrzennego. Rola przyrodników w planowaniu przestrzennym, o ile w ogóle byli oni w nie zaangażowani, sprowadzała się do opracowywania studiów branżowych, traktowanych z reguły na równi (lub wręcz mniej znacząco) ze studiami z zakresu komunikacji, gospodarki wodno-ściekowej lub zaopatrzenia w energię. Przyrodnicy najczęściej mieli minimalny wpływ na ostateczny kształt planów zagospodarowania przestrzennego. Decydowali o nim architekci i urbaniści, będący generalnymi projektantami planów, a przede wszystkim lokalni politycy lub inwestorzy, których „wola” niejednokrotnie była o wiele ważniejsza, niż obiektywne uwarunkowania wynikające ze struktury, funkcjonowania bądź unikalnych walorów środowiska przyrodniczego. Ogromną krzywdę uczyniono też uwarunkowaniom przyrodniczym w planowaniu przestrzennym w wyniku faktycznej rezygnacji z pełnego planowania na szczeblu gminnym. Sprowadzono je do sporządzania studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, które nie mają przecież rangi prawa lokalnego. Nie dano możliwości pełnego udziału przyrodników w planowaniu prowadzonym w skalach 1:10000 – 1:25000, które najbardziej odpowiadają większości z nich.

Od kilku lat trwają już prace nad nową Ustawą o zagospodarowaniu przestrzennym. Do ich efektów odniosę się w końcowej części artykułu. Chciałbym jednak skoncentrować się w nim na stosunkowo nowych elementach polskiego systemu planowania przestrzennego, które stwarzają pewne nadzieje na zwiększenie znaczenia uwarunkowań środowiskowych, w tym dotyczących ochrony przyrody, w procesach planowania. Myślę o dwóch elementach: koncepcji polityki przestrzennego zagospodarowania kraju z połowy 2001 r. oraz rozporządzeniu Ministra Środowiska w sprawie opracowań ekofizjograficznych z września 2002 roku. Oba te dokumenty, o określonym znaczeniu prawnym, nie są pozbawione wad, są jednak świadectwem pewnego postępu w harmonizowaniu planowania przestrzennego z problematyką ochrony przyrody.

### Ochrona przyrody a koncepcja polityki przestrzennego zagospodarowania kraju

Kluczowym dokumentem o charakterze strategiczno-politycznym, którego celem jest wskazanie kierunków zagospodarowania przestrzennego kraju w kolejnych kilkunastu latach, jest Koncepcja polityki przestrzennego zagospodarowania kraju, ogłoszona obwieszczeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 26 lipca 2001 roku (M.P. nr 26 z dnia 16 sierpnia 2001 roku). Koncepcja, m.in. ze względów politycznych, powstawała przez ponad pięć lat, a jej główny autor, profesor Jarzy Kołodziejski, niestety nie doczekał uzyskania przez nią rangi prawnej. Chociaż, ze względu na swoją szczegółowość, mogła ona stanowić tylko luźną wytyczną dla planów zagospodarowania przestrzennego województw, które powstawały w latach 2001–2002, to można w niej dostrzec elementy, które dotychczas rzadko występowały w oficjalnych dokumentach planistycznych na szczeblu krajowym, dotyczące uwarunkowań przyrodniczych, sieci ekologicznych oraz uwarunkowanego ekologicznie kształtowania przestrzeni przyrodniczej.

Analizując, w jakim stopniu ta polityka sprzyja ochronie przyrody, można dostrzec dwa fakty, które utrudniają jednoznaczną ocenę koncepcji pod tym względem. Po pierwsze – jak wiele opracowań o charakterze strategii i polityk – koncepcja ma układ hierarchiczny, wychodząc od ogólnych założeń i celów, poprzez kierunki polityki przestrzennego zagospodarowania kraju, dochodzi do formułowania wybranych zadań. Można zauważyć, że w miarę przechodzenia na coraz bardziej szczegółowe szczeble polityki – czyli w miarę konkretyzacji jej ustaleń – znaczenie kryteriów ekologicznych maleje. Na szczeblach ogólnych rola kryteriów związanych z ochroną środowiska i rozwojem zrównoważonym jest bardzo istotna, by następnie ulec stopniowemu ograniczeniu. Jak zauważa Kassenberg (2001), w polityce podano konkretne działania dotyczące realizacji infrastruktury technicznej, wraz z konkretyzacją ich umiejscowienia w przestrzeni, podczas gdy o systemie sieci ekologicznych, służących ochronie przyrody, pisze się tylko w sensie generalnym.

Po drugie, jak podkreśla ten sam autor, politykę cechuje wyraźna dychotomia, wynikająca z często sprzecznych wobec siebie zapisów, z których jedne sprzyjają, a inne szkodzą ochronie przyrody. Dychotomia ta cechuje wszystkie poziomy strategii i wyraża się poprzez:

- uznanie ekorozwoju za imperatyw XXI wieku, przy jednoczesnym ograniczeniu jego wdrażania do miejsc, gdzie nie będzie on „przeszkadzał” tradycyjnemu wzrostowi gospodarczemu;
- sprzeczność między proponowanym w polityce rozwojem układów osadniczo-infrastrukturalnych a istniejącymi (bądź rozwijającymi się) układami wiejsko-leśnymi z sieciami ekologicznymi;
- brak wśród szczegółowych kierunków działań i instrumentów ich realizacji rozwiązań innowacyjnych – proponuje się z reguły metody tradycyjne, oparte na dotychczasowych doświadczeniach zachodnioeuropejskich lub amerykańskich, co jest szczególnie widoczne w sformułowanych kierunkach rozwoju energetyki lub ochrony przeciwpowodziowej (opartej głównie na zabudowie hydrotechnicznej).

W tabeli 1 przedstawiono kilka przykładów tej dychotomii, podając ustalenia, które mogą mieć pozytywne lub negatywne implikacje dla ochrony przyrody.

Tab. 1. Wybrane elementy potencjalnie sprzyjające i zagrażające ochronie przyrody w koncepcji polityki przestrzennego zagospodarowania kraju

Tab. 1. Selected elements potentially advantageous and disadvantageous for nature conservation in the concept of National Spatial Development Policy.

Aspekt polityki	Ustalania sprzyjające ochronie przyrody	Ustalania zagrażające ochronie przyrody
Strategiczne cele rozwoju i zagospodarowania przestrzennego kraju	<ul style="list-style-type: none"> <li>kształtowanie przestrzeni czystej, która tworzy warunki stabilnego i wielo-pokoleniowego zrównoważonego rozwoju;</li> <li>ochrona i racjonalne kształtowanie środowiska przyrodniczego;</li> <li>kształtowanie ładu przestrzennego</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>kształtowanie mechanizmów generujących efektywnie rozwój społeczno-gospodarczy kraju w dostosowaniu do zróżnicowanych uwarunkowań i zasobów – jako naczelnym i niczym nie zastępowalnym imperatywem działania wszystkich gospodarujących podmiotów</li> </ul>
Elementy otwartego systemu przestrzennego kraju	<ul style="list-style-type: none"> <li> europejska i krajowa sieć ekologiczna ochrony i kształtowania środowiska przyrodniczego</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>europejski i krajowy system infrastruktury technicznej, którego konstrukcją nośną będzie system autostrad, dróg ekspresowych... i system gospodarki wodnej;</li> <li>pasma potencjalnie najwyższej innowacyjności i aktywności społeczno-gospodarczej kształtujące się współzależnie z europejskim i krajowym systemem infrastruktury technicznej;</li> <li>strefy i ośrodki gospodarki turystycznej, w których najwyższe w kraju walory środowiska przyrodniczego i kulturowego pobudzać będą popyt europejski – główne źródło ich potencjalnej aktywizacji</li> </ul>
Generalne kierunki polityki przestrzennego zagospodarowania kraju	<ul style="list-style-type: none"> <li>powszechne stosowanie kryteriów ekologicznych w kreowaniu przekształceń przestrzennych promowanych przez politykę państwa;</li> <li>aktywna ochrona zasobów unikatowych i najcenniejszych dla zachowania i utrwalania różnorodności biologicznej polskiej przestrzeni przyrodniczej;</li> <li>ekologicznie uwarunkowany rozwój gospodarki wodnej i leśnej</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>zdynamiczowanie rozwoju gospodarki turystycznej w strefach o najwyższych walorach rekreacyjnych i krajobrazowych</li> </ul>

Polityka podaje ważne instrumenty metodologiczne, służące uwzględnieniu kryteriów ekologicznych w planowaniu zagospodarowania przestrzennego. Należą do nich:

- kompleksowa waloryzacja środowiska przyrodniczego – służąca określeniu sytuacji konfliktowych występujących między walorami przyrodniczymi a działalnością społeczno-gospodarczą;
- określanie uwarunkowań i ograniczeń progowych wynikających z naturalnej pojemności ekologicznej oraz zagrożeń związanych z ich przekraczaniem;
- określanie systemu kryteriów ekologicznych jako podstawy kształtowania struktur przestrzennych wszystkich skal (od krajowej do lokalnej);
- budowa ekologicznych scenariuszy rozwoju społeczno-gospodarczego i zagospodarowania przestrzennego, jako podstawy wartościowania i ocen innych wariantów rozwoju i rzeczywistych struktur społeczno-gospodarczych oraz przestrzennych, a także budowy prognoz ostrzegawczych.

Omawiana polityka poświęca cały obszerny rozdział (cz. I, 3.5) ekologicznym przesłankom polityki przestrzennej, omawiając je odrębnie dla poszczególnych kierunków działalności gospodarczej człowieka: gospodarki wodnej, rolnej, leśnej, urbanizacji, eksploatacji kopalin i transportu. Szczególnie precyzyjne zalecenia dotyczą ostatniej z wymienionych dziedzin. Łagodzi to nieco wybijający się w polityce wątek oparcia rozwoju przestrzennego Polski na sieci autostrad i dróg szybkiego ruchu, przy których projektowaniu zaleca się m.in. stosowanie następujących zasad:

- odpowiedniego trasowania autostrad z ominięciem obszarów o dużych walorach przyrodniczych;
- zanalizowania ciągnionych skutków budowy autostrad pod kątem regionalnych walorów przyrody;
- dopasowania „zielonej obudowy” autostrad do regionalnych cech ekologicznych i krajo-brazowych;
- określania terenów, na których powinny być wytyczone świetliste przejścia dla zwierząt (ekodukty, estakady wielofunkcyjne, przepusty drogowe) na szlaku korytarzy ekologicznych, w celu przeciwdziałania negatywnym skutkom podziału kraju na obszary ograniczone barierami autostrad, uniemożliwiającymi migracje fauny i zmniejszenie izolacji systemów ekologicznych.

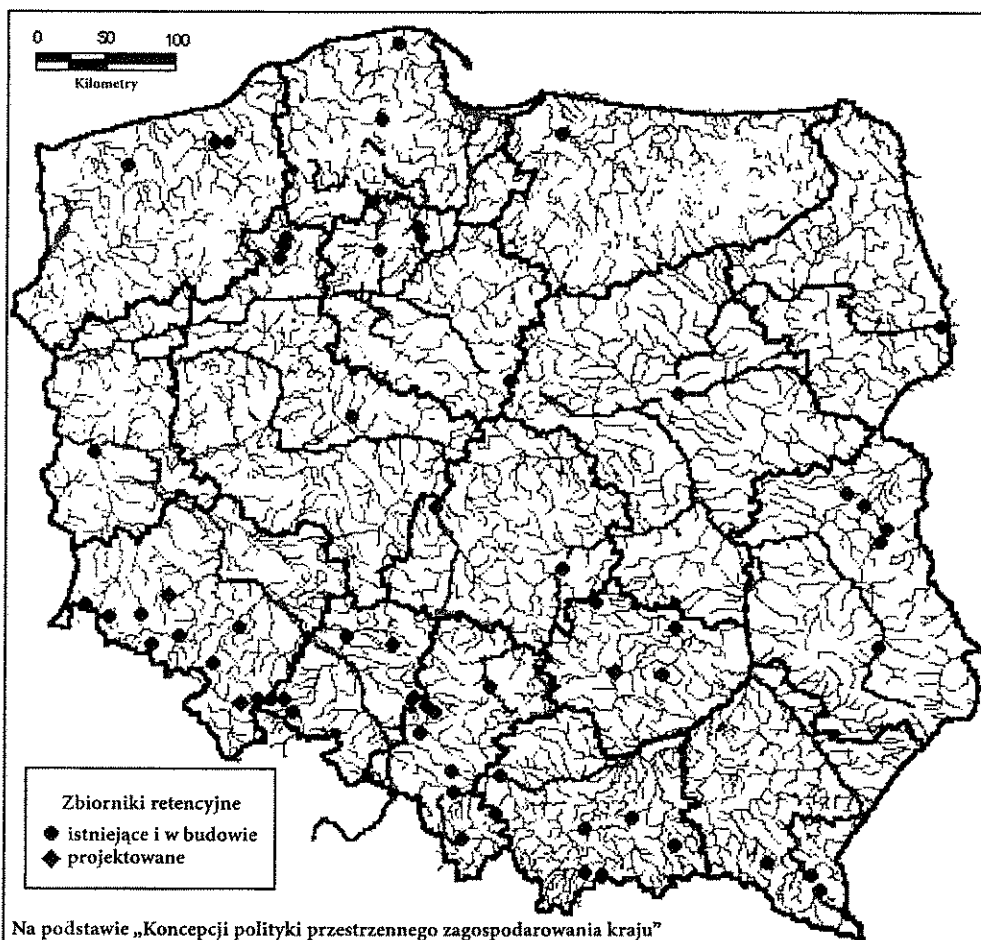
Pojawienie się takich, bardzo szczegółowych, zapisów dotyczących sposobów projektowania i budowy autostrad w ogólnym dokumencie politycznym, świadczy o świadomości rangi problemu u autorów tego opracowania i może stanowić ważny argument w działaniach na rzecz uzyskania optymalnych z przyrodniczego punktu widzenia przebiegów i warunków lokalizacji autostrad i dróg szybkiego ruchu.

Wspomniana wcześniej dychotomia ustaleń koncepcji polityki przestrzennego zagospodarowania kraju przejawia się szczególnie w propozycjach realizacji konkretnych inwestycji. Przykład tego może stanowić problematyka gospodarki wodnej. Najpierw podawane są jej ogólne zasady, które uznać można za wysoce proekologiczne (tab. 2). Następnie, w dalszej części polityki, wymienia się całą listę inwestycji hydrotechnicznych, głównie zbiorników wodnych, co w znacznym stopniu zaprzecza wcześniej podanym zasadom.

Tab. 2. Dychotomia ustaleń Koncepcji polityki przestrzennego zagospodarowania kraju, na przykładzie problematyki gospodarki wodnej.

Tab. 2. Ambiguity of the provisions of the Concept of National Spatial Development Policy on the example of water management problems.

Przesłanki i zasady gospodarki wodnej (z reguły sprzyjające ochronie przyrody)	Działania służące realizacji celów gospodarki wodnej (z reguły zagrażające przyrodzie i jej ochronie)
<p>Przesłanki:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• woda jest najważniejszym z użytkowanych składników systemów ekologicznych w Polsce, ze względu na ograniczoność zasobów;</li> <li>• ochrona zasobów wodnych wymaga wielu działań zróżnicowanych przestrzennie na obszarze Polski;</li> <li>• technokratyczne podejście do gromadzenia wody metodami wyłącznie hydrotechnicznymi prowadzi do degradacji rozległych systemów ekologicznych;</li> <li>• tworzenie nieefektywnych ekonomicznie wielkich zbiorników zaporowych jest sprzeczne z zasadami ekorozwoju.</li> </ul> <p>Zasady:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• prowadzenie wodochronnej gospodarki w zlewniach o względnie czystych wodach – nastawienie gospodarki wodnej na retencję wody w glebach i w I poziomach wód podziemnych na obszarach gospodarki wodnej i leśnej, w tym zaniechanie nadmiernych melioracji odwadniających;</li> <li>• wprowadzenie szczególnych zasad ochrony środowiska w regionach źródłiskowych i obszarach alimentacji głębokich wód podziemnych;</li> <li>• pozostawienie nieuregulowanych rzek, których funkcje przyrodnicze nie uległy dotąd dewastacji – o ile postępowanie to nie będzie sprzeczne z wymogami racjonalnej gospodarki wodnej i ochroną przeciwpowodziową;</li> <li>• wraz z nieuregulowanymi rzekami specjalna ochrona dolin rzecznych, reprezentujących zawsze bogactwo przyrody i pełniących ważne funkcje korytarzy ekologicznych.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• rozwój gospodarki wodnej w dorzeczu górnej Wisły, modernizacja drogi wodnej Odry i jej przystosowanie do europejskiego systemu dróg wodnych, ekologicznie uwarunkowane wykorzystanie dolnej Wisły, rozbudowa retencji przez budowę wielozadaniowych zbiorników retencyjnych, odbudowa i rozwój małej retencji w połączeniu z prawidłową melioracją użytków zielonych; wymienione zadania będą realizowane przez wdrażanie zintegrowanych programów ochrony przeciwpowodziowej (we współpracy ze stroną czeską i niemiecką) i zagospodarowanie szlaków śródlądowych, opracowywanych dla dużych dorzeczy, np. „Odra 2006”;</li> <li>• kontynuowanie i zakończenie do 2010 r. budowy wielozadaniowych zbiorników wodnych: Sosnowka na Czerwoncu, Wióry na Świślinie, Świnna Poręba na Skawie, Topola i Kozielno na Nysie Kłodzkiej oraz zbiorników retencyjnych: Domaniów na Radomcu, Krempna na Wiślocie, Krawce na Łęgu, Oleśniki na Wieprzu, Wielowieś Klasztorna na Prośnie, Racibórz Dolny na Odrze, Kamieniec Żąbkowicki na Nysie Kłodzkiej, Rzymówka na Kaczawie, Rudawka Rymanowska na Wiśłoku, Chęciny na Białej Nidzie, Kuźnica Warężyńska na Czarnej Przemszy; w planach należy także uwzględnić problem kaskady dolnej Wisły, wraz z budową stopnia wodnego w Nieszawie;</li> <li>• dla poprawy transportu wodnego, z uwagi na postępującą erozję zagrażającą przerwaniem żeglugi długotrasowej na Odrze, istnieje potrzeba pilnego zakończenia budowy stopnia wodnego Malczyce. Na górnej Wiśle przewiduje się kontynuację budowy kolejnych stopni: Dwory i Smolice.</li> </ul>



Ryc. 2. Istniejące, realizowane i projektowane zbiorniki retencyjne na rzekach Polski według Koncepcji polityki przestrzennego zagospodarowania kraju.

Fig. 2. Existing, constructed and designed artificial water reservoirs on Polish rivers in virtue of National Spatial Development Policy.

Budowa tak licznych nowych stopni wodnych (ryc. 2) zagraża przyszłej realizacji polityki w zakresie ochrony przyrody oraz jej spójności z prawodawstwem Unii Europejskiej, w tym z zasadami gospodarowania na obszarze przyszłych ostoi sieci Natura 2000. A przecież w omawianym dokumencie bardzo dużo (bo aż cztery z pięćdziesięciu stron), poświęcono polityce kształtowania krajowej sieci ekologicznej, w obrębie której obszernie omówiono sieci: Natura 2000 oraz Econet – Polska. Jednak, ze względu na fakt, iż omawiana polityka rejestruje



mniej więcej stan z przełomu roku 1999 i 2000, przewidywano w niej, jak wiemy dziś – prawdopodobnie niesłusznie, że siecią Natura 2000 zostanie objętych około 6% powierzchni Polski<sup>3</sup>, a koszty jej realizacji wyniosą kilkadziesiąt milionów złotych. Choć w tej części dokumentu znacznie szerzej omówiono koncepcję sieci Econet – Polska, to jednak jego konkluzja brzmi następująco: „Projekt sieci Econet przewiduje powstanie spójnej sieci korytarzy i obszarów chronionych w całej Europie”. Propozycja ta nie została przyjęta przez większość państw Unii Europejskiej, natomiast spotkała się z przychylnym przyjęciem w krajach Europy Środkowej i Wschodniej. W naszym kraju istnieje przychylna atmosfera dla tej inicjatywy, ale też powszechna jest świadomość kosztów, jakie wywołałaby jej realizacja.

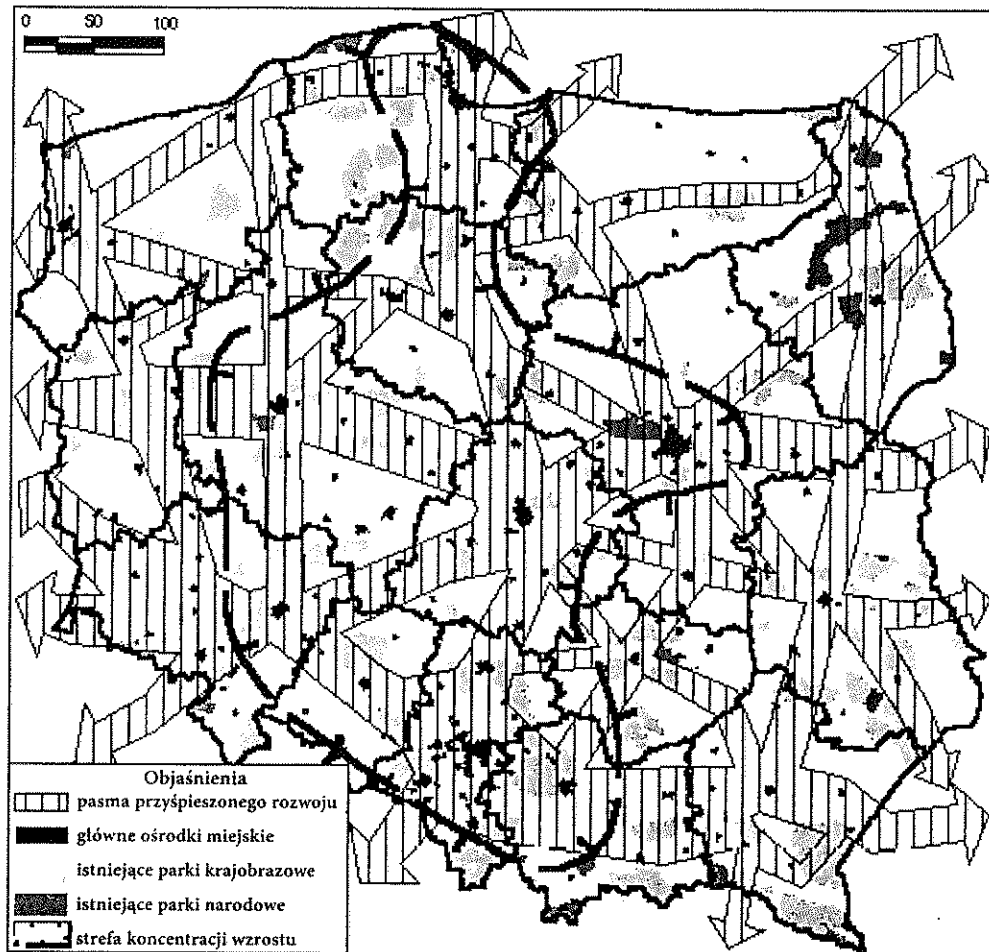
Kraje UE są zobligowane do utworzenia spójnej sieci ekologicznej obszarów chronionych pod nazwą Natura 2000. Jej stworzenie jest jedynym obligującym prawnie i politycznie Polskę zadaniem, jeśli chodzi o tworzenie sieci ekologicznych. Te racjonalne stwierdzenia w pewnym stopniu zakłócają końcowe uwagi z rozdziału polityki dotyczącego sieci ekologicznych, w których uznano, iż: „Należy pozytywnie ocenić tendencję w ochronie przyrody polegającą na stopniowym ograniczaniu tempa tworzenia nowych obszarów chronionych na rzecz rozwoju takich form ochrony przyrody, które nie powodują wyłączenia obszarów z ich normalnego (sic!) wykorzystywania. Ochrona przyrody na tych obszarach powinna polegać na wprowadzaniu szczególnych instrumentów ekonomicznych, na ekologicznie ukierunkowanych programach strukturalnych i programach polityki rolnej oraz na tworzeniu zachęt do rozwoju ekstensywnego rolnictwa i łagodnych ekologicznie form turystyki (sic!)”.

Z pozoru należy zgodzić się z powyższymi stwierdzeniami, bo czym innym jest na przykład aktualne dążenie do wdrożenia programów rolno-środowiskowych na jak największej powierzchni obszarów chronionych? Jednak z drugiej strony, powyższe ustalenia mogą stanowić ważki argument dla przeciwników tworzenia nowych obszarów chronionych. No bo po cóż je powoływać, jeśli sposób gospodarowania na ich obszarze ma być normalny, czyli – jak się można domyślić – taki sam, gdy te obszary nie istniały. Taki sposób myślenia może prowadzić do „błędów i wypaczeń” w teorii i praktyce ochrony przyrody. Należy zgodzić się z tendencjami do zachowania funkcji gospodarczych większości istniejących i przyszłych obszarów chronionych (oczywiście poza parkami narodowymi i rezerwatami przyrody), jednak sposób realizacji funkcji gospodarczych, takich jak rolnictwo, leśnictwo, turystyka, gospodarka wodna, osadnictwo itp., powinien być w większości przypadków zdecydowanie inny od tego, jaki miał miejsce przed objęciem obszaru ochroną. Kompromisy być może muszą pojawić się po obu stronach: „gospodarczej” i „ochroniarskiej”, ale nie jest możliwe jednoczesne pełne zaspokojenie „apetytów” obu tych stron – część z nich musi być ograniczona.

Tak więc, podsumowując ocenę koncepcji polityki przestrzennego zagospodarowania kraju z punktu widzenia sprzyjania jej zapisów ochronie przyrody, należy ją uznać za dokument wielce niejednoznaczny. Pomimo tego, że nie stanowi on obowiązującego prawa w znaczeniu ustawowym, a jedynie zbiór wytycznych do działań przestrzennych w skali całej Polski, w jednych sytuacjach jego zapisy mogą być stosunkowo silnym argumentem za nadrzędnością ochrony przyrody nad intensywnymi działaniami gospodarczymi, w innych jednak

---

<sup>3</sup> W połowie 2003 roku mówiło się raczej o 12-15% powierzchni kraju.



Ryc. 3. Potencjalne pasma przyspieszonego rozwoju oraz strefa narastającej koncentracji potencjału cywilizacyjno-ekonomicznego według Koncepcji polityki przestrzennego zagospodarowania kraju na tle istniejących parków narodowych i krajobrazowych.

Fig. 3. Potential lanes of advanced development and zone of accrued concentration of economical and civilization potential in virtue of National Spatial Development Policy against the background of existing national and landscape parks.

mogą stanowić „oręż” dla zwolenników realizacji infrastruktury drogowej, „rozpełzania” się aglomeracji miejskich, czy też budowy zbiorników wodnych na największych rzekach kraju. Z wielu zapisów polityki przebija wysoka świadomość ekologiczna jej autorów, jednak inne zdają się łamać opinię o sprzyjaniu środowisku przyrodniczemu. Jak się wydaje, w dokumencie

próbowano pogodzić sprzeczne interesy co najmniej kilku lobby. Niestety, nie udało się tego uczynić, ponieważ nie jest to w pełni możliwe.

Gdy nałożymy zarysowane schematycznie w polityce potencjalne pasma przyspieszonego rozwoju, współbieżne z pasmami rozwoju infrastruktury technicznej, głównie komunikacyjnej, na zasięg istniejących parków krajobrazowych i narodowych<sup>4</sup>, okazuje się, że znaczna część tych obszarów zostanie prawdopodobnie w pierwszych dekadach XXI wieku przecięta tymi pasmami (ryc. 3). Także wiele z tych obszarów znalazło się w centralnej, południkowej strefie kraju, gdzie przewiduje się narastającą koncentrację potencjału cywilizacyjno-gospodarczego konkurencyjnego w skali europejskiej. Takie zagospodarowanie tych pasm i stref, które nie będzie kolidować z ochroną przyrody w obszarach ich współwystępowania, wydaje się być kluczowym wyzwaniem gospodarki przestrzennej Polski w I połowie XXI wieku.

#### **Problematyka ochrony przyrody a zasady sporządzania opracowań ekofizjograficznych**

Kolejnym aktem prawnym, tym razem o mocy w pełni obowiązującej, który potencjalnie może się przyczynić do lepszego zharmonizowania ochrony przyrody z zagospodarowaniem przestrzennym, jest Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 9 września 2002 roku w sprawie opracowań fizjograficznych (Dz. U. nr 155 z dnia 23 września 2002 roku, poz. 1298). Reguluje ono cel, zakres i tryb sporządzania opracowań ekofizjograficznych<sup>5</sup>. Ustawodawca uznał, że ekofizjografie powinny być sporządzane dla dwóch podstawowych, aktualnie obowiązujących, typów opracowań planistycznych:

- projektów miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego (pojedynczych lub w zestawach) dla gminy lub jej części albo zespołu gmin lub jego części;
- projektów planów zagospodarowania przestrzennego województw.

Przewidziano dwa rodzaje opracowań: podstawowe (które można też określić jako standardowe), opracowywane dla każdego projektu planu, oraz problemowe – sporządzane dla planów w przypadku wystąpienia specyficznych problemów, np. szczególnie wartościowych cech środowiska przyrodniczego lub nietypowych zagrożeń dla środowiska i zdrowia ludzi. Przykładowo, w przypadku stwierdzenia na obszarze objętym planem szczególnie dużego bogactwa cennych gatunków, ekofizjografia problemowa może objąć analizę zagrożeń dla różnorodności biologicznej lub krajobrazowej, w celu ochrony siedlisk tych gatunków.

Niestety, nie przewidziano konieczności opracowania ekofizjografii dla studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, a więc jedynego opracowania o charakterze quasi-planistycznym (choć nie będącego planem), sporządzanego obecnie na poziomie gminy, gdyż plany wykonywane są dla całej gminy lub nawet większych jej części

---

<sup>4</sup> Bardziej interesujące w kontekście rozważań zawartych w artykule byłoby nałożenie tych pasm na proponowany zasięg sieci NATURA 2000, jednak w trakcie pisania artykułu autor nie dysponował jeszcze aktualnymi, pochodzącymi z pracy Wojewódzkich Zespołów Realizacyjnych w II połowie 2002 roku, danymi na ten temat obejmującymi cały kraj.

<sup>5</sup> Dawniej, do lat 70. XX wieku, opracowania te ze względu na dominujący w ich treści udział problematyki przyrody nieożywionej, określano jako „fizjografie”.

bardzo rzadko. Nie znaczy to, że studium dla gminy nie powinno uwzględniać uwarunkowań przyrodniczych (przygotowano nawet projekt rozporządzenia dotyczącego zakresu studium), jednak ich zakres i znaczenie będą tu z pewnością mniejsze, niż gdyby zostały one rozpoznane w ramach opracowania ekofizjograficznego. Brak prawdziwego planowania przestrzennego na szczeblu gminy, a także powiatu, stanowi zresztą temat na osobny artykuł. Można jednak uznać, na podstawie kilkuletnich doświadczeń, że wpływa on także na osłabienie skuteczności ochrony przyrody.

Wśród pięciu celów sporządzania ekofizjografii<sup>6</sup>, znajdują się m.in. takie, które bezpośrednio mogą przyczynić się do polepszenia warunków dla ochrony przyrody. Należą do nich:

- zapewnienie trwałości podstawowych procesów przyrodniczych na obszarze objętym planem zagospodarowania przestrzennego;
- zapewnienie warunków odnawialności zasobów środowiska;
- eliminowanie lub ograniczanie zagrożeń i negatywnego oddziaływania na środowisko.

W rozporządzeniu podano także zakres materiałów źródłowych, stanowiących podstawę do opracowania ekofizjografii. Oprócz „kompleksowych badań i pomiarów terenowych, analiz danych teledetekcyjnych, archiwalnych materiałów kartograficznych, planistycznych, inwentaryzacyjnych i studialnych”, zaliczono do nich także m.in. „mapy glebowo-rolnicze, plany urządzania lasu, plany ochrony rezerwatów przyrody, parków narodowych i krajobrazowych, dokumentacje różnych form ochrony przyrody”. Za istotny krok metodologiczny należy uznać wskazanie tych źródeł w akcie prawnym, gdyż dotychczas zdarzało się, że autorzy ekofizjografii nie wiedzieli nawet o ich istnieniu.

Zakres opracowania ekofizjograficznego obejmuje cztery główne fazy: diagnozę, ocenę, prognozę i wskazania. W każdej z nich znaleźć można elementy istotne z punktu widzenia ochrony przyrody. Wskazano je na rycinie 4 jako szare pola schematu koncepcyjnego sporządzania ekofizjografii. Jednak, aby zapewnić przyrodzie utrzymanie właściwych warunków strukturalnych i funkcjonalnych, cały wymieniony zakres ekofizjografii powinien zostać opracowany z jak największą rzetelnością.

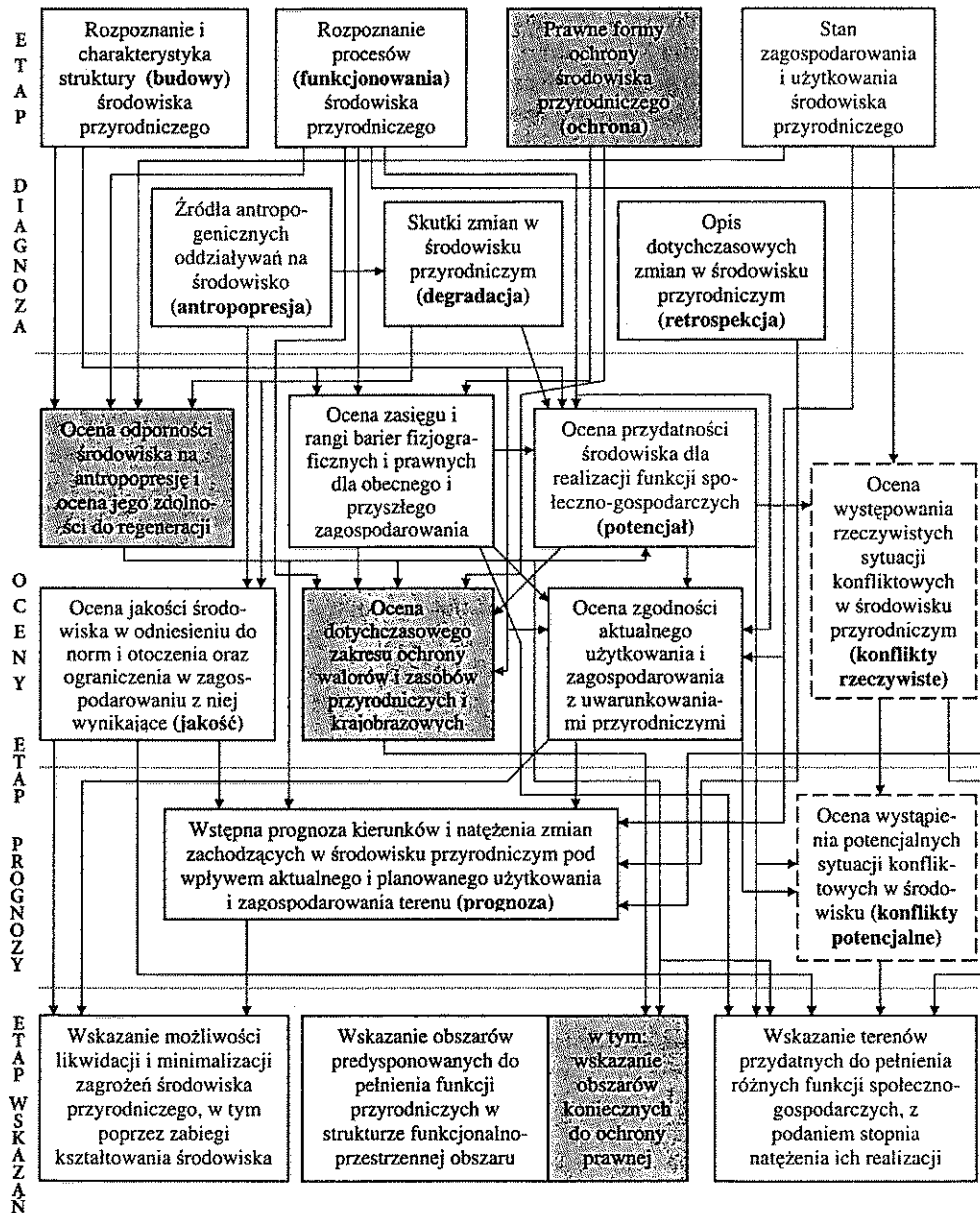
Rozporządzenie stosunkowo szczegółowo, jednak jak się wydaje nie zawsze w dostatecznie jasny sposób, podaje zalecany zakres opracowania ekofizjograficznego. I tak, na etapie diagnozy (tu określonego jako „rozpoznanie i charakterystyka stanu oraz funkcjonowania środowiska”), z punktu widzenia ochrony przyrody najważniejsze wydaje się rozpoznanie:

- „struktury przyrodniczej, w tym różnorodności biologicznej;
- powiązań przyrodniczych obszaru z jego szerszym otoczeniem;
- zasobów przyrodniczych i ich ochrony prawnej;
- walorów krajobrazowych i ich ochrony prawnej”.

Kwestią dyskusyjną może być rozległość otoczenia, w którym należy analizować powiązania przyrodnicze (czy tylko przy granicach obszaru opracowania, czy szerzej – w ujęciu funkcjonalnym?). Na tym etapie zaleca się także dokonanie przeglądu (retrospekcji) dotychczasowych zmian w środowisku. Tu zazwyczaj kluczowy staje się problem dostępności materiałów

---

<sup>6</sup> Które w rozporządzeniu niezbyt fortunnie określono jako „to, co należy wziąć pod uwagę” opracowując ekofizjografię.



Ryc. 4. Schemat koncepcyjny sporządzania opracowania ekofizjograficznego i miejsce problematyki ochrony przyrody w tej procedurze.

Fig. 4. Conceptual scheme of ecophysiological documentation and a place of nature conservation in this procedure.

archiwalnych (map, zdjęć lotniczych). Można jednak przyjąć, że okres retrospekcji nie powinien być krótszy niż 50 lat (II połowa XX wieku), a w miarę możliwości powinien obejmować 100 lat (cały XX wiek). W niektórych przypadkach czas ten może być jednak dłuższy. Należy pamiętać, że z im dłuższego okresu pochodzi nasza wiedza o zmianach w środowisku, tym większe jest prawdopodobieństwo prognoz, które stawiamy co do przyszłych zmian środowiska.

Na etapie oceny (określanym w rozporządzeniu jako „diagnoza stanu i funkcjonowania środowiska”), wiodącym z punktu widzenia ochrony przyrody zagadnieniem wydaje się ocena odporności środowiska na degradację oraz jego zdolności do regeneracji oraz ocena stanu ochrony i użytkowania zasobów przyrodniczych, w tym różnorodności biologicznej. Pierwsza z tych ocen wydaje się szczególnie zawiła metodologicznie. Komplikacje te wynikają obiektywnie z nieskończonej różnorodności procesów antropogenicznych (a niekiedy i naturalnych), które mogą tę degradację powodować oraz nieskończonej liczby typów środowisk, które mogą być przedmiotem tej degradacji. Problematykę tę autor prezentował szerzej w swoich wcześniejszych pracach (np. Kistowski 2000). Problemy mogą wynikać także z bardziej prozaicznych powodów, np. prawnych, gdyż trudno doszukać się w przepisach prawnej interpretacji terminów „odporność”, „degradacja” lub „regeneracja”, a na gruncie nauki i praktyki terminy te dotychczas nie doczekały się jednoznacznych definicji (patrz Richling i Solon 1996). Wobec tej wielości (a wręcz nieskończoności) uwarunkowań i wariantów, fizjograf staje przed dylematem wyboru. Czy w swoim opracowaniu uwzględnić tylko te formy działalności człowieka w środowisku, które są przewidziane do realizacji (lub były dotychczas realizowane) na danym terenie, czy też wziąć pod uwagę wszystkie możliwe w danych warunkach formy antropopresji. W tym drugim przypadku zakres prac będzie z pewnością znacznie szerszy, ale to przecież właśnie ekofizjografia powinna odpowiedzieć na pytanie, jakie sposoby zagospodarowania terenu nie kolidują z warunkami przyrodniczymi i powinna stanowić podstawę wyboru właściwej opcji zagospodarowania, a nie odpowiadać na pytanie, czy proponowany sposób zagospodarowania jest zgodny z uwarunkowaniami przyrodniczymi, gdyż na to pytanie odpowiada prognoza wpływu projektu planu zagospodarowania przestrzennego na środowisko. Niestety, rzeczywistość jest taka, że inicjatorzy (władze samorządowe, inwestorzy), przystępując do planu, najczęściej już dobrze wiedzą, w jaki sposób chcą zagospodarować dany teren, a plan, w tym opracowanie ekofizjograficzne, mają tylko potwierdzić ich wolę, czyli wykazać, że dany teren nadaje się pod konkretne inwestycje. Dlatego tak ważna wydaje się rola fizjografa, który powinien być nie tylko „wszechwiedzący”, jeśli chodzi o problematykę przyrodniczą, ale także uczciwy i nie nagiający danych do potrzeb inwestorów. Ale jeszcze ważniejsza wydaje się tu rola osób opracowujących prognozę wpływu projektu planu na środowisko, gdyż to oni powinni weryfikować ewentualny brak wiedzy lub uczciwości wśród fizjografów. Dlatego za niedopuszczalne należy uznać nagminnie stosowane praktyki sporządzania ekofizjografii i prognoz dla tych samych planów przez te same zespoły, a nawet osoby. W takim przypadku sens traci jedna z ważniejszych – kontrolna i weryfikująca – funkcja prognoz. Oczywiście, dla jasności, trzeba podkreślić, że niekorzystne z punktu widzenia ochrony przyrody plany rzadko powstają z winy ekofizjografów. Częściej się to zdarza z winy generalnych projektantów planów (urbanistów), którzy nie w pełni uwzględniają określone przez przyrodników uwarunkowania, a najczęściej z winy rad gmin (lub sejmików wojewódzkich), które uchwalając plany dokonują w nich daleko idących zmian, niekorzystnych dla środowiska przyrodniczego.

Najbardziej skomplikowany metodologicznie i niepewny co do wiarygodności rezultatów jest etap prognozy. Należy w nim podjąć próbę przewidzenia zmian w środowisku, które będą zachodzić pod wpływem zagospodarowania istniejącego oraz planowanego. I znów nasuwają się podobne pytania jak na etapie retrospekcji, np. jaki powinien być horyzont czasowy tej prognozy? Najłatwiej odpowiedzieć, że taki, na jaki pozwalają dostępne materiały i modele prognostyczne. Najczęściej jednak względnie wiarygodne prognozy dotyczą najwyżej następnych kilku – kilkunastu lat, a prognozy na lat kilkadziesiąt są mało wiarygodne. Zależy to także od tego, w których elementach środowiska prognozowane są zmiany. Ważniejszy jest jednak problem, jak prognozować zmiany w środowisku wywołane zagospodarowaniem, które zostanie wprowadzone dopiero w przyszłości na podstawie tworzonego planu, skoro to m.in. ekofizjografia ma odpowiedzieć na pytanie, jaki sposób zagospodarowania jest zharmonizowany z warunkami przyrodniczymi? Pomimo, że pytanie to z pozoru należy do pytań typu: „Co było pierwsze – jajko czy kura?”, w praktyce powoduje określone konsekwencje – żeby prognozować wpływ przyszłego zagospodarowania na środowisko, musimy znać propozycje tego zagospodarowania już w trakcie opracowywania ekofizjografii. A to, jak uzasadniano wcześniej, kłóci się w pewnym stopniu z bezstronnością fizjografa. W związku z tym, albo należy zmienić zakres opracowania ekofizjograficznego albo też wzmocnić pozycję ekofizjografów w procedurach planowania przestrzennego<sup>7</sup>.

Istotnym **novum** w zakresie ekofizjografii jest umieszczenie na etapie wskazań fizjograficznych określenia przyrodniczych predyspozycji do kształtowania struktury funkcjonalno-przestrzennej, polegające w szczególności na wskazaniu obszarów, które powinny pełnić przede wszystkim funkcje przyrodnicze. Ponieważ prawo nie definiuje „funkcji przyrodniczych”, należy się raczej domyślać, co ustawodawca miał na myśli, tym bardziej, że nie jest to także pojęcie zbyt powszechnie stosowane w literaturze. Można sądzić, że chodzi tu o takie właściwości środowiska, które pozwalają na utrzymanie równowagi przyrodniczej w znaczeniu zbliżonym do tego, które podaje ustawa Prawo Ochrony Środowiska (Górski 2001). Na takich terenach funkcje antropogeniczne (np. rolnictwo, leśnictwo, osadnictwo, komunikacja, przemysł, górnictwo itp.) powinny pełnić rolę uzupełniającą, a dominująca powinna być funkcja ochronna, polegająca na utrzymaniu lub kształtowaniu warunków środowiska sprzyjających utrzymaniu równowagi przyrodniczej. Funkcja ta nie zawsze musi wiązać się z objęciem obszaru ochroną prawną w rozumieniu Ustawy o ochronie przyrody, jednak najczęściej jest wskazane, aby została ona wprowadzona. Dlatego też etap wskazań planistycznych powinien obejmować również wskazanie obszarów i obiektów predysponowanych do prawnej ochrony, a nie tylko terenów realizacji funkcji antropogenicznych. Zakres planu powinien zatem wybiegać poza konwencjonalny zakres większości dotychczas opracowywanych planów. Z pewnością trudno będzie przekonać generalnych projektantów planów przestrzennego zagospodarowania terenów, gdzie mają powstać hipermarkety, osiedla mieszkaniowe lub tereny komunikacyjne, że w wielu przypadkach powinni oni wskazać w obrębie terenów objętych tymi planami obiekty warte do uznania za pomniki przyrody lub obszary użytków ekologicznych. Ale takie jest prawo,

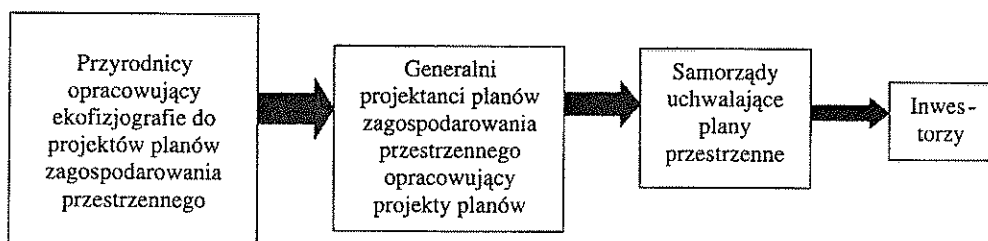
---

<sup>7</sup> Osobiście optuję za tym drugim rozwiązaniem.

i w tym przypadku propagatorom ochrony przyrody powinno w szczególności zależeć na jego przestrzeganiu. Niestety nie sprzyja mu obserwowane od kilku lat rozdrobnienie planów, ich realizacja dla małych obszarów, wręcz pojedynczych działek. Takie praktyki planistyczne sprzyjają głównie fragmentacji przyrody.

Tak więc, pomimo wielu niejednoznaczności i nierozwiązanych kwestii terminologicznych oraz metodologicznych<sup>8</sup>, rozporządzenie w sprawie opracowań ekofizjograficznych należy uznać za znaczny krok w dobrym kierunku, który w przyszłości może przyczynić się m.in. do zwiększenia skuteczności ochrony przyrody. Szkoda tylko, że zakres opracowań planistycznych objętych obowiązkiem sporządzania ekofizjografii jest tak wąski, ale wynika to głównie z ogólnej konstrukcji systemu planowania. Nowa ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu niestety nie wprowadza istotnych zmian w tym zakresie. Szkoda też, że rozporządzenie ukazało się tak późno, gdy większość województw miała już opracowane, a część uchwalone plany zagospodarowania przestrzennego. Opracowane dla nich ekofizjografie niestety często rozmijały się z ustaleniami rozporządzenia.

Podsumowując część artykułu poświęconą relacjom ekofizjografii i ochrony przyrody warto jednak pamiętać o rozważaniach zawartych we wstępnej części artykułu. Nawet najlepsze przepisy nie ochronią przyrody, gdy nie będą tego chcieli zrobić ludzie. W tym świetle trzeba jeszcze raz podkreślić, że od autorów ekofizjografii tylko częściowo zależy poziom uwzględnienia uwarunkowań przyrodniczych w planach przestrzennych. W takim samym lub większym stopniu zależy on od generalnych projektantów planów, jak i samorządów uchwalających te plany (ryc. 5).



Ryc. 5. Spadek poziomu wiedzy o przyrodniczych uwarunkowaniach zagospodarowania przestrzennego i akceptacji dla ochrony przyrody w różnych grupach osób zaangażowanych w proces planowania przestrzennego.

Fig. 5. Decrease in the level of knowledge of environmental conditions of spatial management and acceptance level for nature conservation in different personal groups engaged in spatial development process.

<sup>8</sup> Część z nich próbował wyjaśnić autor artykułu w publikacji z 2001 roku (Kistowski 2001).



### **Podsumowanie – „wąskie gardła” planowania przestrzennego w relacjach z ochroną przyrody**

Omówione powyżej dwa przykłady powiązań aktów prawnych dotyczących planowania przestrzennego z ochroną przyrody dobrano tak, by dawały więcej nadziei niż niepewności co do przyszłej harmonii zagospodarowania przestrzennego ze środowiskiem przyrodniczym. Pomimo tego, dalej liczne są znaki zapytania, a oczekiwana perspektywa, której wyrazem jest Nowa Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, wielkich nadziei nie stwarza, gdyż – jak wydaje się autorowi niniejszego artykułu – sankcjonuje ona część niekorzystnych z punktu widzenia ochrony przyrody rozwiązań, które obowiązywały już w dotychczasowych przepisach, a także bardziej chyba dba o interesy środowiska urbanistów, niż o ład polskiej przestrzeni. Opinię tę zweryfikuje jednak praktyka i czas, a tymczasem warto zwrócić uwagę na dwa aspekty, które w planowaniu przestrzennym były często marginalizowane, a które mogą mieć istotne znaczenie dla poprawy skuteczności ochrony przyrody w wyniku zastosowania instrumentów planistyczno – lokalizacyjnych.

Kwestie te dotyczą:

- monitoringu wpływu procesów zagospodarowania przestrzennego na środowisko przyrodnicze;
- planowania i wdrażania działań przestrzennych służących łagodzeniu wpływu zagospodarowania przestrzennego na środowisko oraz harmonizowaniu tego zagospodarowania z warunkami przyrodniczymi.

Monitoring taki prowadzony może być na różnych szczeblach administracji: gminnym, powiatowym i wojewódzkim. Jego celem jest zidentyfikowanie negatywnych procesów w gospodarce przestrzennej, które mogą mieć ujemne skutki dla środowiska przyrodniczego. Prowadzenie takiego monitoringu może znacznie ułatwić przyszłą harmonizację planowania przestrzennego z uwarunkowaniami przyrodniczymi, poprzez eliminację błędów popełnionych w przeszłości.

Trzy podstawowe, proponowane kierunki takiego monitoringu, to:

- coroczna analiza zmian w strukturze użytkowania ziemi jednostek administracyjnych lub działek;
- szczegółowa analiza zmian w użytkowaniu ziemi na obszarach chronionych lub proponowanych do ochrony, przeprowadzana w cyklu 3–5-letnim;
- analiza poziomu przestrzegania przepisów z zakresu planowania przestrzennego (zapisów planów przestrzennego zagospodarowania oraz decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu) na wybranych obszarach, głównie chronionych.

Analiza zmian w użytkowaniu terenu może być przeprowadzana co roku w oparciu o dane z systemu statystyki państwowej (rocznik statystyczny „Ochrona Środowiska” wydawany przez GUS), na poziomie gmin, powiatów i województw lub w oparciu o ewidencję gruntów w mniejszych jednostkach. Przedmiotem analizy mogą być typy pokrycia / użytkowania terenu wymienione w tabeli 3, w kontekście odchyień zmian ich powierzchni z roku na rok od podanych w tabeli pożądanych wartości tych zmian.

Tab. 3. Zalecane wartości rocznych zmian powierzchni głównych typów użytkowania ziemi na przykładzie województwa pomorskiego.

Tab. 3. Recommended annual area changes of main land use types on the example of Pomerania Region.

Typ użytkowania / pokrycia terenu	Pożądana tendencja zmian	Orientacyjna wielkość rocznych zmian w powierzchni regionu [%]
Użytki rolne	▼	- 2,0
Użytki leśne, grunty zalesione i zadrzewione	▲	2,0
Wody śródlądowe	▶	0,0
Tereny osiedlowe (mieszkaniowe, przemysłowe)	▲	0,5
Tereny komunikacyjne	▶	0,0
Użytki kopalne	▼	- 0,05

Obszary chronione, jako podlegające potencjalnie największej presji ze strony przyszłych form zagospodarowania przestrzennego województwa, powinny podlegać szczególnym formom kontrolowania zmian w tym zagospodarowaniu. W tym celu należy, obok monitoringu jakości środowiska, prowadzić analizę zmian w zagospodarowaniu terenu parków narodowych, krajobrazowych, rezerwatów przyrody i obszarów chronionego krajobrazu, a w przyszłości ostoi objętych siecią Natura 2000. Ponieważ dane statystyczne są gromadzone w układzie administracyjnym, analiza taka na obszarach chronionych powinna być prowadzona nie tylko w oparciu o dane ewidencji gruntów, ale i o inne materiały, np. interpretację (klasyfikację) wysokorozdzielczych obrazów satelitarnych (IRS, ICONOS, ewentualnie SPOT). Analiza taka powinna w szczególności uwzględniać takie ingerencje człowieka w przestrzeń przyrodniczą obszarów chronionych, jak:

- przeznaczanie terenów pod nową zabudowę letniskową i mieszkaniową;
- niszczenie roślinności obszarów nadwodnych w wyniku intensywnego użytkowania rekreacyjnego;
- przejawy powierzchniowej eksploatacji kopalni;
- stosowanie rębni zupełnych w lasach gospodarczych;
- likwidowanie elementów struktury ekologicznej krajobrazu rolniczego (zadrzewień, zakrzewień pasmowych i grupowych, miedz, oczek wodnych i podmokłości);
- intensywność zagospodarowania (zabudowy) linii brzegowej jezior, rzek i morza.

Wymienione elementy są możliwe do zinterpretowania i naniesienia na mapę na podstawie analizy wysokorozdzielczych obrazów satelitarnych. Ze względów finansowych trudne może być coroczne prowadzenie takiego monitoringu, dlatego proponuje się jego realizację w cyklu trzy- lub pięcioletnim, chociaż z pewnością optymalne byłoby coroczne powtarzanie opisanej analizy.

Na terenach chronionych, podlegających szczególnie intensywnej presji zainwestowania rekreacyjnego lub takich, które mogą jej podlegać w najbliższym okresie, powyżej opisany monitoring należałoby poszerzyć o kontrolę obrotu ziemią (gruntami) i kierunków jej zagospodarowania. Do obszarów, które w szczególności powinny podlegać tej kontroli należy zaliczyć parki krajobrazowe wraz z otulinami i przyszłe ostoje sieci Natura 2000. Na terenach tych powinien być prowadzony rejestr wszystkich pozwoleń na budowę obiektów mieszkalnych, rekreacyjnych, usługowych i o innym charakterze, a także rejestr obrotu ziemią wraz z oceną zgodności kierunków zagospodarowania działek ze wskazaniami miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Powinno się także prowadzić ewidencję decyzji dotyczących likwidacji obiektów wzniesionych nielegalnie, wraz z oceną skuteczności egzekucji tych decyzji. Źródłem informacji o wyżej wymienionych procesach mogą być starostwa powiatowe i urzędy gmin oraz zarządy parków krajobrazowych. W miarę możliwości, proponowana ocena powinna być przeprowadzana co roku, ewentualnie w cyklu dwu- lub trzyletnim.

Drugie z omawianych „wąskich gardeł” planowania przestrzennego w odniesieniu do ochrony przyrody, to propozycje działań przestrzennych, które mają kompensować lub niwelować negatywne dla przyrody skutki gospodarki przestrzennej. W ostatnich latach zauważalny jest wyraźny deficyt publikacji prezentujących praktyki planistyczne przyjazne środowisku przyrodniczemu, a jeśli już się pojawiają, to są oparte na doświadczeniach zagranicznych (np. Jędraszko 1998). Wydaje się, że sytuacja dojrzeła do stworzenia jak najpełniejszego „Kodeksu przyjaznych dla środowiska przyrodniczego zasad i praktyk planowania przestrzennego”. Trudno powiedzieć czy taki kodeks lub katalog powinien uzyskać rangę aktu prawnego, czy też przyjąć formę fakultatywnych zaleceń. Zagraniczne doświadczenia w tym zakresie są zróżnicowane. Tymczasem, w tabeli 4 podano kilkadziesiąt wybranych działań zalecanych w celu poprawy skuteczności ochrony przyrody w przypadku realizacji różnych sposobów zagospodarowania przestrzennego.

Należy mieć nadzieję, że system planowania przestrzennego będzie w Polsce stopniowo ewoluował w kierunku harmonizacji z ochroną środowiska przyrodniczego, tak jak od lat apeluje o to Profesor Stefan Kozłowski, w sposób jaki zaproponował w swojej znakomitej publikacji Chmielewski (2001).

Tab. 4. Przykładowe środki łagodzenia i kompensacji wpływu różnych form zagospodarowania przestrzennego na środowisko przyrodnicze.

Tab. 4. Exemplary mitigation and compensation measures for influence of different forms of spatial management on natural environment.

Wybrane formy zagospodarowania przestrzennego	Proponowane środki łagodzenia i kompensacji wpływu zagospodarowania przestrzennego na środowisko przyrodnicze i warunki ochrony przyrody
<b>Budowa autostrad</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Wyznaczanie przebiegu autostrady w ten sposób, aby na jak najkrótszych odcinkach przebiegała ona przez tereny zalesione i o najwyższych walorach przyrodniczych (np. hydrogeniczne) oraz obszary gleb o klasie wyższej niż V, aby omijała obszary chronione (parki krajobrazowe, rezerваты przyrody);</li> <li>- W przypadku przecinania przez autostradę bardziej rozległych kompleksów leśnych, konieczna jest budowa przejść dla zwierząt nad drogą (ekoduktów) o szerokości co najmniej 60 m, z zachowaniem wszystkich zasad budowy tego typu przejść; w niektórych przypadkach celowe jest instalowanie osłon przeciwhałasowych i blokujących wejście dużej zwierzyny na jezdnię;</li> <li>- Powierzchnia leśna planowana do wycięcia w celu budowy autostrady i towarzyszącej jej infrastruktury, powinna być jak najszybciej zrekompensowana w postaci nowych nasadzeń leśnych, w miarę możliwości położonych w odległości nie większej niż kilka kilometrów od autostrady;</li> <li>- Równoległe obok autostrady, albo w bliskiej odległości od niej, powinna przebiegać droga lokalna, umożliwiająca poruszanie się rowerami, maszynami rolniczymi i innymi pojazdami, które nie mogą korzystać z autostrady;</li> <li>- Autostrada powinna być tak wkomponowana w krajobraz, aby nie obniżała jego walorów wizualno – estetycznych.</li> </ul>
<b>Modernizacja i budowa dróg ekspresowych</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Oprócz większości propozycji podanych powyżej dla autostrad, w przypadku dróg ekspresowych należy uwzględnić takie aspekty, jak: stworzenie możliwości użytkowania dróg przez transport publiczny (autobusy PKS), stworzenie możliwości do bezpiecznego poruszania się obok dróg przez rowerzystów i pieszych;</li> <li>- Stworzenie alternatywnych wyborów środków transportowych, tak pasażerskich, jak i towarowych, stosowanie zabudowy biologicznej dróg, szczególnie w kontakcie z terenami rolniczymi i osadniczymi, minimalizowanie długości przejść przez tereny o wysokiej aktywności biologicznej (leśne, hydrogeniczne, w tym doliny rzeczne).</li> </ul>
<b>Składowanie odpadów komunalnych i utylizacja odpadów na wysypiskach o znaczeniu ponadlokalnym</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Sprzyjanie ograniczaniu materiałochłonności produkcji i konsumpcji; wprowadzanie opłat produktowych i opakowaniowych, systemów zwrotu i powtórnego użytkowania opakowań; finansowe instrumenty zniechęcające do stosowania opakowań i toreb jednorazowych; wprowadzanie energooszczędnych rozwiązań do produkcji i gospodarki komunalnej; wielokrotne użycie jak największej ilości materiałów; składowanie tylko odpadów całkowicie nieprzetwarzalnych; likwidacja składowisk nielegalnych i nieodpowiadających przepisom o ochronie środowiska i odpadach; harmonijne wkomponowywanie składowisk odpadów w krajobraz, zagospodarowywanie zielenią składowisk i stref ich ograniczonego użytkowania.</li> </ul>

<p><b>Prowadzenie intensywnej (wysokotowarowej) gospodarki rolnej</b></p>	<p>- Upowszechnienie kodeksu dobrych praktyk rolniczych wśród wszystkich rolników – nie tylko wprowadzających ekologiczne metody upraw i hodowli; promocja i sukcesywne wdrażanie programów rolno-środowiskowych UE; bezwzględne dostosowywanie nawożenia i chemizacji upraw do pojemności gleb; dostosowanie form użytkowania ziemi i upraw do warunków przyrodniczych; zwiększanie roli gospodarstw rodzinnych na terenach po PGR.</p>
<p><b>Kształtowanie regionalnych, krajowych i europejskich ośrodków turystyki</b></p>	<p>- Takie kształtowanie przestrzeni turystycznej, które w minimalnym stopniu koliduje ze środowiskiem przyrodniczym; lokalizowanie bazy rekreacyjnej w sąsiedztwie, a nie na terenach najatrakcyjniejszych przyrodniczo; w miejscowościach turystycznych stymulowanie ruchu samochodowego – tworzenie stref wyłączonych z tego ruchu (dla pieszych i rowerzystów), umożliwianie korzystania z publicznych środków transportu (kolej, autobus, ryksza, dorożka), stworzenie sieci wypożyczalni rowerów i dróg rowerowych pomiędzy miejscami i obszarami zamieszkania turystów a miejscami ich aktywnego wypoczynku; przestrzeganie zasady priorytetu ochrony środowiska i krajobrazu nad lokalizowaniem bazy rekreacyjnej.</p>
<p><b>Suburbanizacja (rozwój osadnictwa) terenów podmiejskich</b></p>	<p>- Ograniczanie zabudowy terenów podmiejskich; przede wszystkim dążenie do pozostawienia jak największej powierzchni terenów biologicznie aktywnych, w tym obiektów hydrograficznych (oczek, podmokłości, potoków) w stanie jak najmniej zmienionym oraz nasycanie zielenią terenów zabudowanych (np. poprzez ustalanie w planach miejscowych części lub odsetka powierzchni działek, które nie mogą być pokryte powierzchniami nieprzepuszczalnymi), stosowanie nawierzchni półprzepuszczalnych i przepuszczalnych wszędzie tam, gdzie jest to możliwe; stosowanie ulg dla inwestorów wprowadzających ekologizację zabudowy; stosowanie opłat (podatków) od spływu wód deszczowych z nieprzepuszczalnych powierzchni działek i dachów (głównie dotyczy to hipermarketów i hal produkcyjno – usługowych); na większych budowlach wprowadzanie zieleni na dachy i ściany;</p> <p>- Ograniczanie indywidualnego ruchu samochodowego na ulicach osiedlowych, wprowadzanie łatwo dostępnego transportu publicznego z osiedli peryferyjnych do centrów aglomeracji i miast;</p> <p>- Ograniczanie wywozu ziemi (gleby) z terenów zabudowywanych; budowanie tylko na gruntach najmniej przydatnych dla rolnictwa.</p>
<p><b>Modernizacja śródlądowych dróg wodnych</b></p>	<p>- Analiza ekonomicznej i ekologicznej efektywności wodnego transportu śródlądowego w obecnych warunkach gospodarczych Polski i Europy; skoncentrowanie się na wykorzystaniu dróg wodnych do przewozu ludzi (w tym turystów) bardziej niż towarów; w razie realizacji nowych inwestycji traktowanie kryteriów ekologicznych jako priorytetowych.</p>
<p><b>Modernizacja i budowa linii kolejowych</b></p>	<p>- Takie lokalizowanie i budowanie linii kolejowych, aby istniała możliwość migracji większych zwierząt naziemnych, szczególnie w obrębie kompleksów leśnych i innych korytarzy ekologicznych – minimalizowanie wysokości i długości nasypów kolejowych, budowanie przepustów pod i ekoduktów nad torami kolejowymi; izolowanie terenów kolejowych zielenią wysoką od terenów rolniczych i intensywnego osadnictwa</p>
<p><b>Budowa tuneli i mostów</b></p>	<p>- Budowa tuneli tylko w sytuacjach nie dających szans na inne rozwiązania, gdyż tunele przekształcają bardzo silnie warunki gruntowo-wodne, płytkie warstwy geologiczne, warstwy wodonośne czwartorzędu, pośrednio gleby i roślinność.</p>

LITERATURA

- BURGER T. 2000. Świadomość ekologiczna społeczeństwa polskiego u progu XXI wieku. Raport I. Instytut na Rzecz Ekorozwoju, Warszawa.
- CHMIELEWSKI T. J. 2001. System planowania przestrzennego harmonizującego przyrodę i gospodarkę. T. I i II. Wyd. Politechniki Lubelskiej, Lublin.
- GÓRSKI M. 2001. Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo Ochrony Środowiska. Komentarz. Praca zbior. pod. red. J. Jendroški. Centrum Prawa Ekologicznego, Wrocław: 76.
- JĘDRASZKO A. 1998. Planowanie środowiska i krajobrazu w Niemczech na przykładzie Stuttgartu. Unia Metropolii Polskich, Warszawa.
- KASSENBERG A. 2001. Ocena ekoinnowacyjności w wybranych dokumentach strategicznych. Polityka przestrzennego zagospodarowania kraju. In: Ekoinnowacyjność dokumentów strategicznych. Próba oceny. Raport I. Instytut na Rzecz Ekorozwoju, Warszawa: 25-34.
- KISTOWSKI M. 2000. Problemy oceny wrażliwości środowiska przyrodniczego na antropopresję jako element strategicznych ocen oddziaływania na środowisko. Problemy Ocen Środowiskowych 3, 10: 22-28.
- KISTOWSKI M. 2001. Wybrane problemy metodologiczne i terminologiczne opracowań ekofizjograficznych. Problemy Ocen Środowiskowych 3, 14: 32-39.
- Koncepcja Polityki Przestrzennego Zagospodarowania Kraju. Załącznik do obwieszczenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 26 lipca 2001 r. Monitor Polski, nr 26 z dn. 16 sierpnia 2001 r.: 503-595.
- RICHLING A., SOLON J. 1996. Ekologia krajobrazu. Wyd. Nauk. PWN, Warszawa.

Adres autora:  
Uniwersytet Gdański  
Katedra Geografii Fizycznej  
i Kształtowania Środowiska  
ul. Dmowskiego 16a, 80-264 Gdańsk  
geomk@univ.gda.pl