

DOMINIK DRZAZGA

Uniwersytet Łódzki

PLANOWANIE W OCHRONIE I KSZTAŁTOWANIU WALORÓW PRZYRODNICZYCH PRZESTRZENI W OBSZARACH ZURBANIZOWANYCH

Abstract: Spatial Planning as a Tool for Nature Conservation and Built Environment in Urban Areas. The processes of urbanisation represent one of the major, if not the most important cause of artificial degradation threatening to natural landscape. In particular, they can lead to irreversible loss of the most valuable protected areas, because of the fact that many conservation areas *e.g.*: national parks, landscape parks, or nature reserves are located in suburban zones or are impact by new residential development located in recreational areas. Currently existing system of spatial planning in Poland does not provide effective protection of valuable natural and landscape areas and resources against urban sprawl which often take form of uncontrolled and chaotic spatial development. These failures of public institution and procedures relate in particular to regional planning and local planning (municipal). The article outlined several proposals for improvements to the spatial planning system and its instruments of land use management, with a particular emphasis to increase of effectiveness in the case of preservations of nature and landscape values of land.

Key words: Built environment, functional areas, nature conservation areas, spatial planning, urban planning, urbanisation.

Wprowadzenie – zarys problemu

Procesy urbanizacji stanowią obecnie jedną z głównych, jeśli nie najpoważniejszą, formę antropopresji zagrażającą degradacją przyrodniczych walorów przestrzeni; w szczególności prowadzi ona może do bezpowrotnej utraty wartości najcenniejszych, chronionych zarazem obszarów w przestrzeni – mając na uwadze to, że wiele parków narodowych (PN), parków krajobrazowych (PK), czy rezerwatów przyrody (RP) oraz obszarów chronionego krajobrazu (OChK) znajduje się w strefach podmiejskich aglomeracji lub leży w obszarach będących terenem budownictwa rekreacyjnego, letniskowego mieszkańców dużych miast.

Urbanizacja przestrzeni w miejscach o szczególnie wysokich walorach przyrodniczych może wynikać z obiektywnych trendów przemian struktur przestrzen-

nych, takich jak tendencje do rozwoju i kształtowania się obszarów funkcjonalnych miast i tzw. regionów zurbanizowanych (a także: obszarów metropolitalnych), może być także efektem tzw. społeczno-ekonomicznego zjawiska wytwarzania popytu na rzadkie dobra środowiskowe. Niezależnie od przyczyn procesów rozlewania się „plazmy urbanizacyjnej”, istniejący obecnie w Polsce system planowania przestrzennego nie zapewnia skutecznej ochrony wartościowych przyrodniczo i krajobrazowo obszarów. Ułomności te dotyczą w szczególności planowania regionalnego i lokalnego. Podstawowe instrumenty polityki przestrzennej dostępne obecnie na obu ww. szczeblach planowania (plany zagospodarowania przestrzennego województw – PZPW, studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego – *SU-iKZP* i miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego – *MPZP*) nie zapewniają wystarczająco skutecznej ochrony przed narastającą presją urbanizacyjną, przybierającą niejednokrotnie formę niekontrolowanego i chaotycznego rozwoju przestrzennego zarówno aglomeracji miejskich, miast mniejszych, a także terenów wiejskich oraz rekreacyjno-wypoczynkowych. W skali lokalnej i subregionalnej (w obszarach funkcjonalnych) przyczyną opisywanego zjawiska, jest również niejednokrotnie brak koordynacji polityk przestrzennych sąsiadujących ze sobą gmin, tzn. brak wspólnych długofalowych wizji zagospodarowania przestrzennego w obszarach gmin dzielących między sobą określone twory i zasoby przyrody.

W opracowaniu wskazano propozycje systemowych usprawnień w zakresie planowania przestrzennego oraz sposobów realizacji planów (gospodarka gruntami) zmierzających do skuteczniejszej niż dotychczas ochrony walorów przyrodniczych przestrzeni przed procesami żywiołowej urbanizacji, mając na względzie m.in. niedawne zmiany w regulacjach prawnych odnoszące się do wyznaczania obszarów funkcjonalnych w planowaniu.

1. Podejście funkcjonalne w planowaniu a ochrona przyrodniczych walorów przestrzeni

Jedną z najpoważniejszych przyczyn niskiej skuteczności planowania przestrzennego jako instrumentu mogącego potencjalnie służyć ochronie określonych walorów przyrodniczych i/lub krajobrazowych przestrzeni jest brak podejścia funkcjonalnego w planowaniu.

Plany zagospodarowania przestrzennego sporządza się dla obszarów w granicach administracyjnych jednostek terytorialnych, podczas gdy przestrzenny rozkład walorów przyrodniczych (także tych objętych ochroną) kształtuje się w efekcie zjawisk naturalnych, a więc niekoniecznie zbieżnie z podstawowym podziałem terytorialnym danego kraju. Tereny przyrodniczo cenne (w tym chronione) zajmują więc często obszary, przynależne administracyjnie do wielu gmin. Problemem, który w praktyce często z tego wynika, są rozbieżności w celach i kierunkach polityk

przestrzennych poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego (JST) odnośnie do sposobów wykorzystywania i/lub ochrony przedmiotowych obszarów. Gminy, na terenach których znajdują się wspólne, cenne elementy środowiska przyrodniczego nie zarządzają wykorzystaniem i ochroną zasobów danego terenu w sposób skoordynowany i spójny.

W związku z powyższym można postulować potrzebę wprowadzenia podejścia funkcjonalnego w planowaniu, tj. stworzenia mechanizmów umożliwiających (fakultatywnie) opracowywanie planu/programu zagospodarowania przestrzennego terenu przyrodniczo cennego w celu ochrony walorów takiej przestrzeni, w sposób spójny we wszystkich gminach. Tego rodzaju działania planistyczne mogą potencjalnie być realizowane na podstawie aktualnie obowiązującej regulacji, zawartej w *Ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* [art. 49a – 49f¹]. Należy jednak zwrócić uwagę, że wyznaczanie obszarów funkcjonalnych na podstawie wskazanej regulacji nie jest – w świetle zapisów *Ustawy* – jednoznacznie związane z opracowaniem dla nich planu zagospodarowania przestrzennego. W *Ustawie* znalazł się jedynie „minimalistyczny” zapis, że „...polityka przestrzenna województwa w stosunku do obszaru funkcjonalnego o znaczeniu ponadregionalnym lub o znaczeniu regionalnym jest prowadzona w konsultacji z jednostkami samorządu terytorialnego, które są położone na terenie danego obszaru funkcjonalnego...” [art. 49f]. Samorząd województwa, który *de facto* staje się podmiotem zarządzającym obszarami funkcjonalnymi o znaczeniu regionalnym (tj. takimi, których obszar będzie obejmować – w całości lub części tereny kilku gmin) nie uzyskuje – w związku z wprowadzeniem do *Ustawy* możliwości wyznaczenia i uchwalania obszarów funkcjonalnych – instrumentów gospodarowania przestrzenią szerszych, skuteczniejszych, niż dotychczas posiadane, tzn. wynikające z kompetencji opracowywania oraz uchwalaniem planu zagospodarowania przestrzennego województwa.

Istotą wyznaczenia obszarów funkcjonalnych w odniesieniu do obszarów o szczególnych walorach przyrodniczych i krajobrazowych (poddanych formalnie ochronie lub nie), powinno być jednak opracowanie dla nich planu/programu działań, który w kwestiach zagospodarowania przestrzennego terenów wchodzących w skład takiego obszaru miałby charakter wiążący dla polityk i regulacji planistycznych sporządzanych na poziomie gminnym. Można oczywiście domniemywać, że tego rodzaju „wspólne ustalenia” (tj. wspólne dla *SUiKZP* oraz adekwatnych *MPZP*, mogłyby zostać wypracowane i wprowadzone jako obowiązujące do odpowiednich dokumentów planistycznych w toku negocjacji między samorządem województwa a gminnymi JST. Należy jednakże pamiętać, że możliwość negocjowania trybu i zakresu wprowadzenia ustaleń rekomendowanych przez samorząd regionalny do planów lokalnych istniała także do tej pory – przy opracowywaniu *PZPW*, jednak nie odnosiła zadowalających skutków. Brak możliwości wprowadzania rozstrzygnięć wiążących

¹ Nowelizacja z 2014 r.

z planu regionalnego do lokalnych regulacji planistycznych był od dawna dość powszechnie kontestowany jako istotna ułomność, ograniczająca skuteczność, a nawet sensowność i zasadność planowania regionalnego.

2. Rola planowania ponadlokalnego (regionalnego) w ochronie walorów przyrodniczych przestrzeni

Można przyjąć, że w systemie planowania przestrzennego, planowanie ponadlokalne (regionalne i krajowe) powinno – co do zasady – odgrywać przede wszystkim rolę (funkcję) koordynacyjną. Oznacza to m.in. koordynację przestrzenną rozmieszczenia inwestycji wielkoobszarowych, liniowych (takich jak np. infrastruktura drogowa, kolejowa), która to koordynacja jest dzisiaj *de facto* w ogóle wyjęta spod jurysdykcji planowania przestrzennego „dzięki” tzw. ustawom specjalnym [por.: Gorzym-Wilkowski 2011, s. 167; Kolipiński 2011, s. 97-98; Oględzka, Słodczyk 2011, s. 116]; ponadto, ważnym obszarem merytorycznym planowania ponadlokalnego, powinno być także bilansowanie procesów rozwoju przestrzennego obszarów o różnych funkcjach, w szczególności takich właśnie, jak osadnictwo i obszary chronione ze względu na walory przyrodnicze, krajobrazowe, czy kulturowe. Na poziomie planowania regionalnego (i do pewnego stopnia także krajowego) powinna więc istnieć możliwość wskazywania i wiążącego wobec lokalnych JST określania pożądanych z punktu widzenia interesu ogólnospołecznego kierunków i obszarów rozwoju urbanizacji oraz reguł zagospodarowania przestrzennego i warunków zabudowy terenów o istotnych walorach przyrodniczych i krajobrazowych. Obecnie obowiązujące regulacje planistyczne dotyczące poziomu regionalnego [Ustawa 2003, art. 38-45] dają w tym względzie w zasadzie wyłącznie możliwość określania – rekomendowania – właściwych rozwiązań, ale już nie pozwalają na sformułowanie ustaleń wiążących w planie regionalnym, umożliwiających wprowadzanie do planów lokalnych stosownych zasad, czy rozstrzygnięć w przedmiotowym zakresie.

Ustalenia wiążące PZPW w obecnym stanie prawnym, są możliwe do sformułowania i wprowadzenia do MPZP, ale jedynie w przypadku tzw. inwestycji celu publicznego o znaczeniu ponadlokalnym [Ustawa 2003, art. 44, ust. 1]. Trzeba jednak podkreślić, że koordynacja rozwoju sieci osadniczej, a więc także związana z tym kontrola i ograniczanie procesów sub- i dezurbanizacji, co jest celem 6. polityki zagospodarowania przestrzennego kraju [por. *Koncepcja...* 2012, s.163-181] oraz wysoka jakość środowiska przyrodniczego i walorów krajobrazowych kraju, co stanowi cel 4. polityki przestrzennej państwa [por. *Koncepcja...* 2012, s. 122-137] są celami rozwoju przestrzennego, których osiągnięcie nie jest możliwe tylko za pomocą realizacji inwestycji publicznych. Ograniczenie możliwości formułowania wiążących ustaleń w planach regionalnych do planów lokalnych tylko do realizacji inwestycji publicznych (stanowiących zwykle pewne przedsięwzięcia techniczne, infrastrukturalne),

jest – w kontekście wskazanych wyżej celów zawartych w *Koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju 2030* (która stanowi podstawę merytoryczną do sporządzania aktów planistycznych na poziomie regionalnym i lokalnym) – poważną ułomnością systemu planowania ponadlokalnego. W systemie planowania brakuje bowiem kluczowych instrumentów służących osiągnięciu realizacji celów, o których mowa.

W efekcie planowanie regionalne ma wyłącznie indykatywny, czysto koncepcyjny charakter – nie jest w żadnej mierze „twardym” (podlegającym egzekucji) planowaniem regulacyjnym i jako takie nie zabezpiecza wystarczająco skutecznie interesów społecznych ponadlokalnych, związanych z użytkowaniem gruntów.

Mając na względzie dotychczasową nieskuteczność obowiązującej – wyłącznie indykatywnej – formuły planowania wojewódzkiego, można postulować zasadność wprowadzenia do PZPW ustaleń regulacyjnych, o charakterze wiążącym względem *SUiKZP* i *MPZP* – w szczególności w odniesieniu do potrzeby koordynowania takich zjawisk i problemów przestrzennych, jak procesy sub- i dezurbanizacji oraz potrzeb w zakresie ochrony walorów przyrodniczych i krajobrazowych przestrzeni.

Wiążący regulacyjny charakter PZPW – w odniesieniu do wybranych jego treści – powinien respektować zasadę subsydiarności w zarządzaniu rozwojem JST. Powinno to oznaczać, że określeniu wiążących dla gmin ustaleń dotyczących sposobu zagospodarowania przestrzennego w PZPW powinno towarzyszyć:

1. Przyjęcie zasady, że zostanie określony czas na obligatoryjne wprowadzenie do planów lokalnych ustaleń wiążących uchwalonych w planie wojewódzkim; czas ten powinien być przeznaczony na dostosowanie przez gminne władze samorządowe treści *SUiKZP* oraz *MPZP*; wprowadzenie ustaleń mogłoby odbywać się w trybie negocjacji z samorządem wojewódzkim i gminnym. Można postulować, że w przypadku upływu tego czasu i nie wprowadzenia ustaleń wiążących z planów regionalnych do lokalnych przez właściwe samorządy, ustalenia te byłyby wprowadzane do planów w trybie zastępczym przez odpowiedni organ administracji publicznej (wojewodę lub marszałka województwa).
2. Określenie, w powiązaniu z treścią ustaleń wiążących do planów lokalnych zawartych w PZPW, zakresu rekompensat związanych z wprowadzeniem ustaleń wiążących do planów lokalnych odnoszących się do regulacji ograniczających sposób użytkowania terenów o walorach przyrodniczych i krajobrazowych, których potrzebę ochrony wskazano w planie wojewódzkim.

Jak już wyżej wspomniano szczególną rolę w systemie planowania ponadlokalnego związaną z potrzebą ochrony walorów przyrodniczych i krajobrazowych przestrzeni, mogłyby odgrywać obszary funkcjonalne o znaczeniu regionalnym (w rozumieniu przepisów *Ustawy 2003...*, art. 49a-49f), jeśli sporządzanoby dla nich plany zagospodarowania przestrzennego. Wobec braku w *Ustawie* wyraźnych delegacji do takich czynności, otwartą kwestią pozostaje rozstrzygnięcie na czym polegać powinno prowadzenie polityki przestrzennej województwa wobec obszaru funkcjonalnego w konsultacji z właściwymi lokalnymi JST [por. *Ustawa 2003*, art. 49f]? Dla takich

obszarów można by rozważać wykorzystanie narzędzia tzw. planowania pozaustawowego (*non-statutory planning*).

Wydaje się, że do opracowywania ewentualnych planów zagospodarowania przestrzennego obszarów funkcjonalnych o znaczeniu regionalnym powinny przystępować właściwe terytorialnie samorządy lokalne na zasadzie fakultatywności. Inicjatywy opracowania przedmiotowych planów powinny mieć więc charakter oddolny, przy koordynacyjnej roli samorządu województwa, sprowadzającej się głównie do następujących kwestii:

- stworzenia na poziomie regionalnym, mechanizmu wsparcia procesu partycypacyjnego opracowywania planu zagospodarowania przestrzennego obszaru funkcjonalnego (tj. motywowania samorządów lokalnych); wsparcie powinno polegać na stworzeniu możliwości uzyskania środków z pomocy publicznej (np. finansowych pozostających w gestii samorządu województwa) pod warunkiem uwzględnienia w treści przedmiotowego planu zadań i projektów zintegrowanych (tj. realizowanych wspólnie przez co najmniej dwie JST) służących realizacji adekwatnych celów polityki przestrzennej województwa związanych np. z kontrolą procesów suburbanizacji i ochroną walorów przyrodniczych i krajobrazowych w obszarze funkcjonalnym;
- określenia, które treści postulowanych wyżej ustaleń wiążących, zawartych w PZPW powinny zostać obligatoryjnie uwzględnione w planie zagospodarowania przestrzennego obszaru funkcjonalnego opracowywanego partycypacyjnie przez gminy.

3. Instrumenty ochrony przyrodniczych walorów przestrzeni w planowaniu

Mając na uwadze zarysowane wyżej problemy związane z małą skutecznością planowania przestrzennego jako instrumentu służącego ochronie walorów przyrodniczych i krajobrazowych przed urbanizacją wskazać można konieczność uzupełnienia instrumentów służących implementacji ustaleń zawartych w planach ochrony (sporządzanych na podstawie *Ustawy o ochronie przyrody* 2004 dla PN, PK i rezerwatów przyrody) i planach przestrzennych w obszarze gospodarowania gruntami. W szczególności powinny one polegać na:

- Wprowadzeniu opłat planistycznych pozwalających na odzyskiwanie przejmowanej przez właścicieli gruntów prywatnych tzw. renty ochronnej, pojawiającej się jako efekt nadania statusu chronionego terenom o słabszych reżimach konserwatorskich, czyli takich, w ramach których zabudowa jest możliwa (a utworzenie obszaru chronionego powoduje wzrost cen działek nieruchomości – głównie mieszkaniowych – w efekcie czego następuje przejmowanie renty przez sektor prywatny, mimo że koszty ochrony przyrody ponosi państwo, a więc w efekcie całe społeczeństwo);

- Wprowadzeniu ogólnego obowiązku opracowania *MPZZP* dla obszarów PN, PK, i rezerwatu przyrody oraz przyjęcie zasady nadrzędności ustaleń planów ochrony względem lokalnych planów zagospodarowania przestrzennego, z jednoczesnym
- Stworzeniem – na poziomie planowania regionalnego lub subregionalnego (np. w ramach miejskich obszarów funkcjonalnych) systemu redystrybucji kosztów i korzyści wynikających z dokonywanej na poziomie planowania regionalnego określonej alokacji gruntów pod zainwestowanie budowlane, rozwój funkcji osadniczych oraz pod działalność ochronną (koszty społeczne utraty walorów przyrody lub utracone korzyści z tytułu ograniczeń w użytkowaniu gruntów). Wymagałoby to stworzenia funduszu zasilanego z podatków lokalnych i/lub specjalnych opłat uzyskiwanych od gmin, dla których w planie regionalnym, w ramach ustaleń wiążących, opartych na bilansowaniu różnych form i funkcji użytkowania terenów, przewidziano podwyższoną intensywność zabudowy gruntów. Płatnikami netto takiego funduszu co do zasady powinny być gminy o wyższej intensywności zagospodarowania terenów w skali regionu/obszaru funkcjonalnego miasta, a beneficjentami netto – gminy o wyższym udziale funkcji ochronnych – co byłoby mechanizmem wyrównywania kosztów i korzyści płynących odpowiednio z intensyfikacji rozwoju przestrzennego lub zwiększenia ograniczeń w sposobach zabudowy i zagospodarowania danego terenu (wyższy reżim ochronny);
- Wprowadzeniu innowacyjnych systemów gospodarowania gruntami, opartych na koncepcji tzw. uprawnień zbywalnych, np. strefowania typu „transfer praw do zabudowy” – opiera się na założeniu, że prawo do gruntu składa się z praw do poszczególnych jego zasobów, w tym prawa do jego zagospodarowania, które właściciel ze strefy chronionej może zbyć na rzecz użytkownika gruntu w strefie transferowej (o mniejszych walorach przyrodniczo-krajobrazowych), w ramach której obowiązuje dwustopniowy system regulacji użytkowania ziemi, umożliwiający podmiotom podniesienie stopnia intensywności zagospodarowania działki – po nabyciu praw eksploatacji od właścicieli gruntów w strefie chronionej (zwykle w formie tzw. certyfikatu) [Jacobs 1995, s. 129]. System ten w założeniu powinien spowodować *quasi*-rynkową intensyfikację inwestycji budowlanych (ich alokację) w strefie transferowej, a ekstensyfikację użytkowania w strefie ochronnej.

Wymienione instrumenty nie wyczerpują listy wszystkich potencjalnie możliwych usprawnień systemu planowania, jednak ich zastosowanie powinno szczególnie zwiększyć skuteczność ochrony planistycznej walorów środowiskowych przestrzeni podlegającej żywiłowym procesom urbanizacji.

Literatura

Gorzym-Wilkowski W., 2011, *Ranga województwa w planowaniu przestrzennym – ewolucja systemu i jej skutki praktyczne (województwo lubelskie 1919-2009)*, [w:] *System*

- planowania przestrzennego i jego rola w strategicznym zarządzaniu rozwojem kraju*, T. Markowski, P. Żuber (red.). Studia KPZK PAN, t. CXXXIV, Warszawa.
- Jacobs H. M., 1995, *Zarządzanie użytkowaniem ziemi w celu ochrony środowiska w strefach podmiejskich*, [w:] *Gospodarka samorządów terytorialnych w świetle doświadczeń amerykańskich*, P. Bury, T. Markowski, L. M. Salamon, R. A. Seidel (red.). Fundacja Promocji Czystych Technologii TECHEKO, Łódź.
- Kolipiński B., 2011, *Planowanie przestrzenne w Polsce – analiza krytyczna*, [w:] *System planowania przestrzennego... op. cit.*
- Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030*, 2012, dokument przyjęty przez Radę Ministrów 13 grudnia 2011 r., MRR, wyd. II zmienione po reasumpcji 21 marca 2012 r., Warszawa.
- Ogłędzka E. Słodczyk J., 2011, *Ocena funkcjonowania regulacji prawnych związanych z planowaniem przestrzennym (wybrane zagadnienia)*, [w:] *System planowania przestrzennego... op. cit.*
- Ustawa z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, Dz.U. 2003 nr 80 poz. 717 z późn. zmian., Dz.U. z 2012 r. poz. 647, 951, 1445, z 2013 r. poz. 21, 405, 1238, 1446, z 2014 r. poz. 379, 768, 1133.
- Ustawa z 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody*, Dz.U. 2004 nr 92 poz. 880, z późn. zmian. Dz.U. z 2013 r. poz. 627, 628, 842, z 2014 r. poz. 805, 850, 1101.