

Możliwość wykorzystania europejskich wskaźników zrównoważonego rozwoju w planowaniu przestrzennym na szczeblu lokalnym

Parametryzacja zjawiska zrównoważonego rozwoju na świecie doczekała się w ciągu ostatnich kilkunastu lat dziesiątek poważnych prac, analiz i raportów. Każda licząca się w świecie organizacja, zajmująca się promocją zrównoważonego rozwoju zaproponowała swoje wskaźniki, które najbardziej precyzyjnie mają opisywać zmiany zachodzące w przestrzeni. Zamiarem autorów jest sprawdzenie, czy i w jakim stopniu międzynarodowe działania podejmowane na szczeblu Komisji Europejskiej mogą być wykorzystywane w Polsce do oceny jakości podejmowanych decyzji planistycznych na szczeblu lokalnym. Stąd też w niniejszej pracy przeanalizowano jedynie zagadnienia związane z szeroko rozumianą gospodarką przestrzenną (planowaniem przestrzennym) na szczeblu lokalnym.

W intensywnie prowadzonych badaniach nad zmieniającą się przestrzenią europejską główny nacisk kładzie się na zagadnienie zrównoważonego rozwoju miast i terenów podlegających silnej urbanizacji. Celem nadrzędnym tych działań jest wypracowanie metod oraz narzędzi wspomagających tworzenie wysokiej jakości środowiska życia w miastach oraz zahamowanie niekorzystnych zjawisk rozrastania się miast i degradacji starych osiedli mieszkaniowych oraz terenów poprzemysłowych.

Jednym z istotnych elementów kontroli wdrażania nowych standardów zarządzania terenami silnie zurbanizowanymi są rekomendowane przez Komisję Europejską „Wspólne wskaźniki europejskie” (Towards a thematic strategy... 2004).

Funkcjonowanie organizmów miejskich monitorowane jest w takich aspektach jak:

1. Zadowolenie obywateli z lokalnej wspólnoty,
2. Lokalny wkład w globalne zmiany klimatu,
3. Lokalne możliwości przemieszczania się i transport pasażerski,
4. Dostępność lokalnych publicznych terenów otwartych i usług,
5. Jakość lokalnego powietrza,
6. Podróże dzieci do i ze szkoły,
7. Zarządzanie w organach administracji lokalnej i lokalnych podmiotach gospodarczych zgodnie z zasadami zrównoważonego rozwoju,
8. Zagrożenie hałasem,
9. Użytkowanie gruntów zgodnie z zasadami zrównoważonego rozwoju,
10. Produkty promujące zrównoważony rozwój.

Powyższe grupy wskaźników integrują większość aspektów funkcjonowania miasta jako ośrodka przyjaznego lub nieprzyjaznego do życia. Przy ocenie stopnia zrównoważonego rozwoju miast odstępiono od powszechnie stosowanych kryteriów tematycznych (ekonomia, środowisko, transport, społeczeństwo itp.) i zastąpiono je kryterium problemowym.

Wyniki monitoringu mają posłużyć podjęciu działań zmierzających do poprawy jakości środowiska zamieszkania w miastach poprzez ich uatrakcyjnienie oraz zarządzanie zgodne z zasadami zrównoważonego rozwoju. Ważną rolę odgrywa w tym procesie zrównoważone planowanie przestrzenne, którego zadaniem jest kreowanie zabudowy obszarów miejskich o wysokim zagęszczeniu, zwartych i o mieszanych funkcjach terenu, a także położenie silnego nacisku na rozwój wysokiej jakości terenów zielonych w mieście, w tym na przekształconych obszarach przemysłowych.

Zagadnienia gospodarowania przestrzenią, poprzez wykorzystanie instrumentów, których dostarcza planowanie przestrzenne opisywane są przez wskaźnik 9: „Użytkowanie gruntów zgodnie z zasadami zrównoważonego rozwoju”.

Przyjęto sześć podstawowych miar (Methodology sheets for...):

1. Obszary antropogeniczne (powierzchnie utworzone sztucznie jako procent ogólnej powierzchni);
2. Tereny opuszczone i skażone – obszar, jaki zajmują tereny opuszczone (powierzchnia w m²) i tereny skażone (powierzchnia w m²);
3. Intensywność użytkowania – liczba mieszkańców na km² powierzchni „terenów zurbanizowanych”;
4. Nowa zabudowa – jako część ogólnej powierzchni nowej zabudowy na obszarze niezurbanizowanym (ang. *greenfield*), a jaka część – na terenach opuszczonych i skażonych w % na rok;
5. Przywracanie wartości użytkowej terenom miejskim:
 - renowacja/zmiana funkcji opuszczonych budynków (**łączna liczba**),
 - renowacja, zmiana funkcji opuszczonych budynków (powierzchnia kondygnacji w m²),
 - ponowne zagospodarowanie terenów opuszczonych dotyczące innego ich wykorzystania dla potrzeb miasta - w tym publiczne tereny zielone (powierzchnia w m²),
 - oczyszczanie terenów skażonych (powierzchnia w m²).
6. Obszary chronione „procent ogólnej powierzchni”.

Na uwagę zasługuje fakt, że miary zawierające się we wskaźniku „użytkowanie gruntów zgodnie z zasadami zrównoważonego rozwoju” dają się wyrazić w jednostkach, które wolne są od subiektywnej oceny mieszkańców miast i są łatwe do uzyskania. Dane pochodzą z raportów i sprawozdań samorządów składanych corocznie. Do monitorowania zmian w użytkowaniu terenu wykorzystuje się interpretację zdjęć satelitarnych z wykorzystaniem programu *Corine Land Cover*. Ocenie i monitorowaniu podlega stan faktyczny, nie zaś zamierzenia planistyczne lub urbanistyczne wyrażone w planach zagospodarowania przestrzennego lub planach użytkowania terenu.

W Polsce realizacja zasady zrównoważonego rozwoju, szczególnie w dziedzinie zarządzania przestrzenią w dużych aglomeracjach miejskich, pozostaje nadal w sferze haseł i sloganów. Wpływ na to w dużym stopniu ma niewygodne planowanie przestrzenne oraz dodatkowo niestabilne prawo. Nie wypracowano także spójnego syste-

mu monitorowania przestrzeni, który oceniałby podejmowane działania przez pryzmat zrównoważonego rozwoju. Prowadzone w latach minionych przez Ministerstwo Infrastruktury badania nad stanem planowania przestrzennego w Polsce skoncentrowały się głównie na zagadnieniach związanych z trybem i procedurą planistyczną nie zaś na jakości w planowaniu przestrzennym (Anusz 2003).

Jak pokazuje powszechna praktyka planistyczna, w Polsce – wbrew lansowanej polityce przestrzennej w Unii Europejskiej – przeznaczają się ogromne ilości nowych terenów pod inwestycje, niewspółmierne do możliwości zagospodarowania. W obecnym systemie planowania przestrzennego w Polsce żadna z instytucji uzgadniających lub opiniujących dokumenty planistyczne nie ma wystarczających instrumentów do zakwestionowania nierozsądnych decyzji planistycznych, które mieszczą się w granicach prawa. Dlatego wydaje się, że jedynym sposobem na weryfikację podejmowanych decyzji jest odniesienie ich potencjalnych skutków do np. wskaźników zrównoważonego rozwoju. Niejednokrotnie może być to ważnym argumentem wykorzystywanym przez mieszkańców w partycypacji społecznej procesu planistycznego.

Zgodnie z propagowaną w Unii Europejskiej ideą stałego monitorowania przestrzeni, wskazane byłoby implementowanie miar „Użytkowania gruntów zgodnie z zasadami zrównoważonego rozwoju” lub zaproponowanie polskiego zestawu wskaźników oceniających jakość podejmowanych decyzji planistycznych. Dotychczasowe doświadczenia w tym zakresie spotkały się z dużym zainteresowaniem samorządów oraz niewielkim środowiska planistycznego, które ściśle interpretuje i realizuje zapisy ustawowe.

Jak zaznaczono wyżej, wskaźniki zrównoważonego rozwoju zaproponowane zostały przez Komisję Europejską w odniesieniu do już istniejących uwarunkowań. W polskim prawie pojęcie „wskaźniki” użyte zostało natomiast przez ustawodawcę w odniesieniu do władczych rozstrzygnięć organów gminy w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego poprzez wymóg określenia wskaźników dotyczących zagospodarowania oraz użytkowania terenów (art. 10 ust. 2 pkt. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym) oraz miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego poprzez wymóg określenia wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu, w tym linii zabudowy, gabarytów obiektów i wskaźników intensywności zabudowy (art. 15 uzp).

Na szczególną uwagę zasługuje brzmienie pkt. 2 § 6 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 28 kwietnia 2004 roku w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, zgodnie z którym ustalenia dotyczące kierunków i wskaźników dotyczących zagospodarowania oraz użytkowania terenów powinny w szczególności określać minimalne i maksymalne parametry i wskaźniki urbanistyczne, uwzględniające wymagania ładu przestrzennego, w tym urbanistyki i architektury oraz zrównoważonego rozwoju, wskazywać tereny do wyłączenia spod zabudowy, a także zawierać wytyczne określania tych wymagań w planach miejscowych. Należy przez to rozumieć, że studium powinno nie tylko określać wskaźniki dotyczące zagospodarowania i użytkowania terenów, lecz również wskazywać metody dochodzenia do określonych rozwiązań na poziomie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Tym niemniej, zarówno w odniesieniu do uwarunkowań zawartych w studium gminy, jak i opracowaniu ekofizjograficznym przewidziano szereg minimalnych wymogów co do zawartości tych dokumentów, których wypełnienia można dokonać właśnie przez zastosowanie wskaźników zrównoważonego rozwoju. Warunkuje to użycie takich sformułowań jak „stan ładu przestrzennego i wymogi jego ochrony”, „stan środowiska”, „stan dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej”, „warunki i jakość życia mieszkańców”.

Biorąc pod uwagę, że wskaźniki zrównoważonego rozwoju w planowaniu przestrzennym mogą służyć monitorowaniu procesów zagospodarowania przestrzennego, szczególnie powinny być wykorzystywane przy sporządzaniu takich dokumentów przewidzianych przez prawo, jak opracowanie ekofizjograficzne i prognoza oddziaływania na środowisko projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Na obecnym etapie nie wydaje się jednak możliwe precyzyjne wpisanie obowiązku stosowania poszczególnych wskaźników w istniejący system prawny. Bardziej zasadne byłoby odpowiednie opisanie zakresu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz prognozy oddziaływania na środowisko dotyczącej projektów miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, jak i w pierwszej kolejności promowanie opracowanego zestawu wskaźników jako swoistej metody referencyjnej czy też „dobrej praktyki planistycznej”, która byłaby cyklicznie ulepszana i uaktualniana zarówno w oparciu o nowe doświadczenia, jak też rozwój wiedzy (Fogel i in. 2005).

Trwające w 2006 roku prace i dyskusje nad przyszłym kształtem systemu planowania przestrzennego, zmierzają do przygotowania nowej ustawy. Prace powinny oprócz rozwiązywania bieżących problemów z zakresu zarządzania przestrzenią, dostrzegać i uwzględniać także działania Komisji Europejskiej zmierzające do stworzenia nowej filozofii zarządzania przestrzenią (Komunikat Komisji do Rady... 2005), w tym jej monitorowania.

Komisja Europejska zmierza między innymi do określenia poziomów docelowych zagospodarowania oraz minimalnych gęstości użytkowania terenów mieszkalnych. Niebagatelnym składnikiem tego wskaźnika jest trudny do zmierzenia i określenia czynnik historyczny i kulturowy. Jednocześnie egzekwowanie w dokumentach planistycznych minimalnych gęstości dla zabudowy musi być poprzedzone zmianami w prawie. Wydaje się zatem, że o wiele istotniejsze dziś jest promowanie zrównoważonego zarządzania przestrzenią, w tym planowania przestrzennego, poprzez wspieranie dobrych praktyk planistycznych, niż zmiana prawa.

Literatura

- Anusz A., 2003. Stan planowania przestrzennego w gminach na podstawie monitoringu 2001/2002, Człowiek i Środowisko, Warszawa, t.27, Nr 1-2, s.39-56.
- Fogel P. i in., 2005. Opracowanie kryteriów chłonności ekologicznej dla potrzeb planowania przestrzennego, http://www.mos.gov.pl/2materialy_informacyjne/raporty_opracowania/raport_koncowy.pdf.

Komunikat Komisji do Rady i Parlamentu Europejskiego dotyczący strategii tematycznej w sprawie środowiska miejskiego (The Thematic Strategy on the Urban Environment) (SEC(2006) 16, http://ec.europa.eu/environment/urban/pdf/com_2005_0718_pl.pdf).

Methodology sheets for the 10 Indicators and survey questionnaire, http://ec.europa.eu/environment/urban/pdf/methodology_sheet_pl.pdf.

Towards a thematic strategy on the urban environment, 2004, www.europa.eu.int/comm/environment/urban/thematic_strategy.htm.

Possibilities of implementing European indicators of sustainable development in spatial planning on local level in Poland

Summary

Parameterizing the phenomenon of sustainable development in the world has awaited tens of serious projects, analyses and reports for the last several years. Every important organization dealing with promoting sustainable development has suggested their own indicators, which are to describe happening spatial changes as precisely as possible.

The intention of the authors is to check if, and to what extent international actions undertaken on the level of the European Commission can be implemented in Poland to estimate the quality of spatial decisions taken on local level. Problems concerning widely understood spatial planning on local level have been analyzed in this project.