

Barbara Szulczewska

A. Cieszewska (red.) Płaty i korytarze jako elementy struktury krajobrazu – możliwości i ograniczenia koncepcji, 2004, Problemy Ekologii Krajobrazu tom XIV, Warszawa

PLANOWANIE PRZESTRZENNE JAKO INSTRUMENT REALIZACJI SIECI EKOLOGICZNYCH: MIĘDZY TEORIA I PRAKTYKĄ

Spatial planing as an instrument of ecological networks implementation: in between the theory and practice

Wprowadzenie

Artykuł pt. „Sieci ekologiczne a planowanie przestrzenne” (Szulczewska 2001) poświęcony był prezentacji koncepcji sieci ekologicznej, jej podstaw teoretycznych oraz praktycznych zastosowań. Omówiono w nim także europejskie i krajowe wdrożenia koncepcji i wskazano na rolę planowania przestrzennego jako instrumentu realizacji. Niniejszy artykuł stanowi rozwinięcie zagadnień dotyczących możliwości wykorzystania opracowań planistycznych do kształtowania sieci ekologicznych w Polsce. Uwzględniono w nim zarówno doświadczenia, związane z funkcjonowaniem systemu planowania przestrzennego na podstawie ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym z 1994 r., jak i przewidywania wynikające z analizy nowego prawa: ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z 2003 r.

Planowanie przestrzenne

Planowanie przestrzenne od dawna jest uznawane za instrument ochrony przyrody, a szczególnie ochrony obszarów o wysokich walorach przyrodniczych. Z teoretycznego¹ punktu widzenia przekonaniu temu trudno zaprzeczyć. Z analizy relacji celów i przedmiotu planowania przestrzennego oraz celów i przedmiotu tzw. ochrony obszarowej wynika, że oba te działania mają wspólny cel, którym jest określenie zasad racjonalnego korzystania z zasobów i walorów przestrzeni oraz przedmiot – czyli przestrzeń.

Planowanie przestrzenne jest w znacznej mierze procedurą formalno - prawną, w której udział biorą różni uczestnicy. Reprezentują oni różne, często sprzeczne interesy. Świadomość niemożności uniknięcia konfliktu tych interesów oraz mechanizmy ich rozwiązywania wpisane były i są nadal w obowiązujący system planowania przestrzennego. Nie znaczy to wszakże, że zawsze i wszędzie dochodzi do przyjęcia rozwiązań

¹ Za teorię przyjmuję tu „wszelką wiedzę tłumaczącą daną dziedzinę rzeczywistości, w odróżnieniu od praktyki jako określonego zespołu działań przekształcających tę dziedzinę rzeczywistości” (WEP 1968)

satysfakcjonujących wszystkie strony konfliktu. Teza o możliwości uniknięcia konfliktów w zagospodarowaniu przestrzeni dzięki systemowi planowania, charakterystyczna dla planowania sprzed 1989 r. została odrzucona.

W procesie planowania przestrzennego ochrona obszarów o wysokich walorach przyrodniczych lub istotnych dla zachowania tych walorów dokonuje się poprzez identyfikację walorów i analizę uwarunkowań ich zachowania oraz poprzez formułowanie ustaleń planistycznych, uwzględniających cele ochrony – wpisane w cele zagospodarowania – oraz uwarunkowania ich realizacji .

W fazie badania uwarunkowań rozwoju przestrzennego istnieje możliwość (i obowiązek!²):

- identyfikacji obszarów wymagających zachowania i ochrony z uwagi na ich walory przyrodnicze, jeśli nie zostały one do tej pory wyznaczone i objęte ochroną prawną;
- identyfikacji uwarunkowań zachowania i funkcjonowania tych obszarów w stanie istniejącym.

W fazie poszukiwania rozwiązań i formułowania ustaleń opracowania planistycznego istnieje możliwość (i obowiązek):

- wskazania obszarów o dominujących funkcjach przyrodniczych, których sposób użytkowania i zagospodarowania musi umożliwić pełnienie tych funkcji;
- sformułowania ustaleń planu, dotyczących dopuszczalnych lub /i wykluczonych funkcji wskazanych obszarów oraz zasad, w tym ograniczeń, zabudowy i zagospodarowania tych obszarów; ustalenia powinny dotyczyć także „strefy buforowej” obszarów.

Jedynym dokumentem planistycznym, posiadającym charakter prawa miejscowego i w związku z tym wiążącym osoby trzecie jest miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. Plan taki sporządza się „w celu ustalenia przeznaczenia terenów, w tym dla inwestycji celu publicznego oraz określenia sposobów ich zagospodarowania i zabudowy” (Art. 14.1 Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym 2003), w skali 1:1000³ (Art. 16.1 Ustawy... 2003). Wszystkie pozostałe dokumenty, od koncepcji zagospodarowania przestrzennego kraju począwszy, a na studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy skończywszy, stanowią zapisy polityki przestrzennej, mają charakter koordynacyjny i nie są wiążące dla osób trzecich. Nie są też sobie hierarchicznie podporządkowane, a zatem ustalenia zapisane w dokumentach wyższego rzędu nie są automatycznie wprowadzane do dokumentów niższego szczebla.

² Wynika on z Rozporządzenia Ministra Środowiska z 9 września 2002 w sprawie opracowań ekofizjograficznych.

³ W szczególnie uzasadnionych przypadkach dopuszcza się stosowanie map w skali 1:500 lub 1:2000; w celu przeznaczenia gruntów do zalesienia lub wprowadzenia zakazu zabudowy dopuszcza się stosowanie map w skali 1:5000

Sieci ekologiczne⁴

Model płatów i korytarzy wraz z biogeograficzną teorią wysp oraz teorią metapopulacji dostarczają podstaw teoretycznych do tworzenia sieci ekologicznych. Na ich podstawie sformułowana została ogólna koncepcja sieci, z której wynika, że tworzyć ją powinny **obszary stosunkowo mało przekształcone (zdegradowane) w wyniku działalności człowieka, charakteryzujące się bogactwem gatunkowym i stabilnością funkcjonowania ekosystemów, występujących w ich obrębie.**

Obszary te, w niektórych koncepcjach sieci ekologicznych, nazywane są „biocentrami,” w innych obszarami „źródłowymi” lub „węzłowymi”. Są to obszary, na których przyroda obroniła się lub broni się przed wpływami antropopresji (ryc.1). Tam znajdują możliwości przetrwania ekosystemy i gatunki charakterystyczne dla danego regionu geograficznego, rzadkie, zagrożone, wymagające ochrony. Warunkiem ich pomyślnego rozwoju jest, oprócz właściwego gospodarowania, zapewnienie powiązań z innymi podobnymi obszarami w celu przeciwdziałania szkodliwemu zjawisku izolacji. Tę funkcję pełnią „**korytarze ekologiczne**”.

Prezentując koncepcję sieci często wspomina się o jeszcze jednym elemencie, a mianowicie o **strefach buforowych**. Jest to ogólnie znane rozwiązanie, polegające na stopniowym strefowaniu wpływów działalności człowieka na obszary o najwyższych, najbardziej chronionych walorach.

Sieć nie jest bytem obiektywnym. Tworzy ją ekolog krajobrazu/ planista, przypisując pewne funkcje (obszaru węzłowego lub biocentrum, korytarza) wytypowanym obszarom⁵, a następnie ustalając warunki realizacji tych funkcji.

„Tworzenie sieci” odbywa się różnymi drogami. Wyróżnić tu można dwa generalne podejścia, wynikające z przyjętych celów i zasad kształtowania sieci:

- **gatunkocentryczne** – gdy celem kształtowania sieci jest przede wszystkim przeciwdziałanie zjawisku izolacji i tworzenie warunków dla przemieszczania się żywych organizmów w krajobrazie;
- **kompleksowe** – gdy celem kształtowania sieci jest zapewnienie warunków prawidłowego funkcjonowania środowiska przyrodniczego danego obszaru, a zatem w sieć włączane są także obszary ważne z punktu widzenia kształtowania warunków wodnych, klimatycznych i biologicznych⁶;

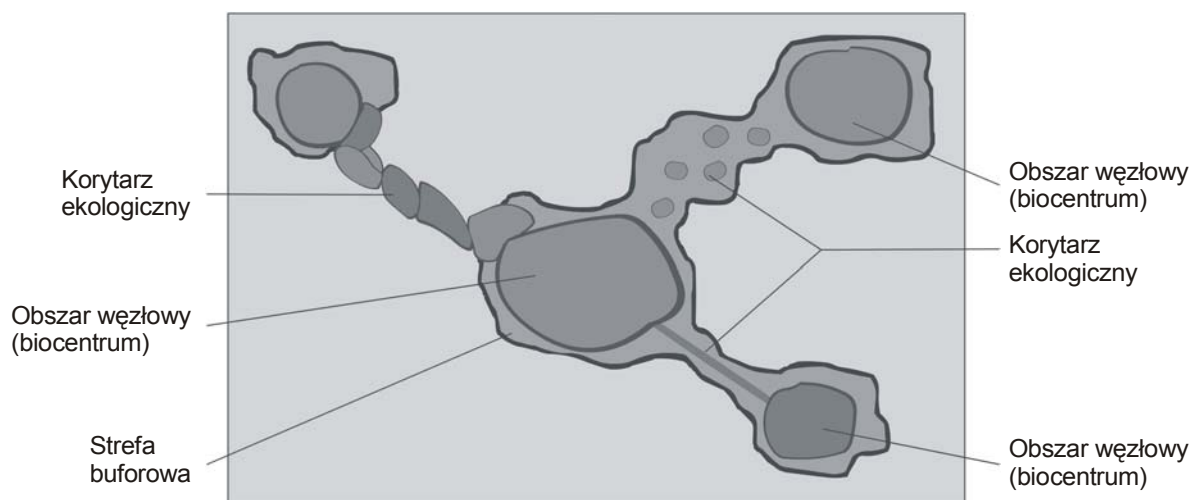
oraz

⁴ Rozwinięcie wspomnianych tu zagadnień znajduje się w artykule Szulczewska 2001.

⁵ Kryteria typowania obszarów są przedmiotem zasadniczych dyskusji; są one pochodną przyjętej koncepcji sieci, posiadanych informacji wejściowych oraz skali rozważań (Perspective on ecological networks 1996; Development of National Ecological Networks in the Baltic Countries...2002; Ahern 2002).

⁶ „Kompleksowość sieci” bywa rozumiana jeszcze szerzej. Ahern (1995, 2002) powołuje się na sieci wielofunkcyjne – a więc tworzone nie tylko w celach poprawy funkcjonowania środowiska przyrodniczego (lub jego biotycznej części), ale w celach rekreacyjnych, transportowych.

- **funkcjonalne** - kiedy sieć tworzona jest poprzez łączenie siedlisk, zidentyfikowanych jako istotne dla zachowania i przemieszczania się organizmów – zwłaszcza gatunków rzadkich, zagrożonych i chronionych;
- **strukturalne** - kiedy punktem wyjścia jest badanie struktury i uwarunkowań środowiska abiotycznego i na tej podstawie wstępne określanie ram przestrzennych przyszłej sieci⁷.



Ryc.1. Sieć ekologiczna – główne elementy

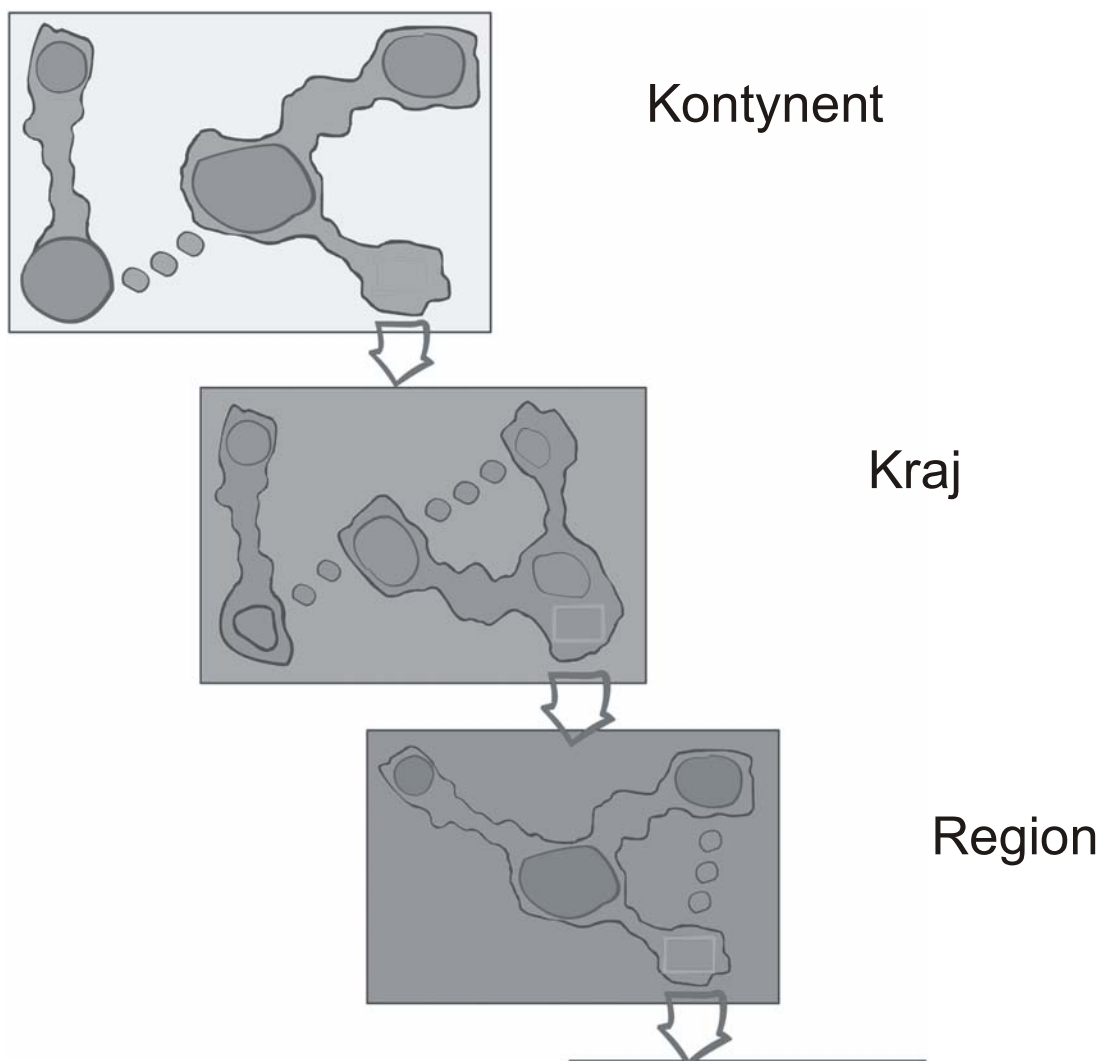
Identyfikacja elementów sieci oraz jej kształtowanie w ogromnym stopniu zależy od skali analiz. Inny zestaw kryteriów należy przyjąć, tworząc sieć na poziomie lokalnym – np. na poziomie konkretnej gminy, a inne w skali kontynentalnej (ryc.2). Warto jednak podkreślić, że warunkiem prawidłowego funkcjonowania sieci jest uwzględnienie przy jej tworzeniu zależności między poszczególnymi poziomami (skalami). Sieć powinna odznaczać się strukturą hierarchiczną.

Założenie, że sieci ekologiczne można tworzyć na różnych poziomach zarządzania i w odniesieniu do różnych **poziomów krajobrazu** sprawia, że o ich powstaniu decydować będą nieco inne podstawy prawne i organizacyjne.

- **międzynarodowe** konwencje, porozumienia, strategie i polityki,
- **krajowe** regulacje prawne oraz krajowe polityki i strategie – zwłaszcza strategie ochrony różnorodności biologicznej⁸,
- **regionalne i lokalne** zasady tworzenia sieci lub konkretne plany takich sieci.

⁷ Jest to oczywiście punkt wyjścia i na ogół kolejny etap analiz stanowi ocena uwarunkowań wynikających ze stanu zagospodarowania i użytkowania obszaru oraz jako ostateczna i przesądzająca – ocena środowiska biotycznego.

⁸ Do opracowania takich strategii zobowiązuje poszczególne kraje Konwencja o różnorodności biologicznej z 1992, podpisana również przez Polskę.



Ryc.2. Sieć ekologiczna powinna mieć strukturę hierarchiczną

Potrzeby, możliwości i ograniczenia: między teorią a praktyką

Podstawowym problemem, z którym przyjdzie się zmierzyć planistom przestrzennym w Polsce, będzie w niedługim czasie konieczność odniesienia się równocześnie do kilku sieci przenikających nasz kraj. Chodzi tu o:

- system obszarów chronionych, tworzony na podstawie ustawy o ochronie przyrody 1991 (ze zmianami); w ramach weryfikacji przeprowadzonej na zlecenie Ministerstwa Środowiska wskazano oprócz zasadniczych jego elementów także obszary poszukiwań korytarzy ekologicznych, mających zapewnić przestrzenną spójność sieci;
- ECONET-PI – koncepcję sieci ekologicznej opracowaną w latach 1996-1998 pod kierunkiem IUCN – Poland (Światowa Unia Ochrony Przyrody); nie została ona formalnie zaakceptowana przez Ministerstwo Środowiska, ale pojawiła się i nadal jest obecna w opracowaniach planistycznych (Koncepcji polityki zagospodarowania przestrzennego kraju, studiach zagospodarowania przestrzennego województw oraz obecnie obowiązujących planach zagospodarowania przestrzennego województw);

- Naturę 2000; dyskusje nad zaliczeniem bądź wykluczeniem pewnych obszarów z ostatecznej listy, która ma być przekazana Komisji Europejskiej, przesłaniają refleksję nad koniecznością zapewnienia spójności tych obszarów z innymi o podobnym charakterze w ramach krajowych systemów obszarów chronionych⁹ oraz systemów planowania przestrzennego;
- Paneuropejskiej Sieci Ekologicznej (PEEN) - jej opracowanie i wdrożenie stanowi pierwszy z 11 priorytetów zawartych w Planie Działań „Paneuropejskiej Strategii Różnorodności Biologicznej i Krajobrazowej”¹⁰; w Polsce realizacja tego priorytetu powinna być stosunkowo łatwa z uwagi na koncepcję ECONET-PI, choć kryteria wyznaczania sieci uległy modyfikacji¹¹.

Dokumenty strategiczne (II Polityka ekologiczna państwa 2000, Polska 2025. Długookresowa strategia 20000) i obowiązujące regulacje prawne „nie dostrzegają” tego nadmiaru i nie podejmują kwestii relacji między sieciami.

W sporządzanych obecnie opracowaniach planistycznych sieci są wrysowywane, o ile granice ich elementów zostały zdefiniowane przestrzennie. Dotyczy to ECONET-PI, Natury 2000 oraz systemu obszarów chronionych. Na ogół nie dostrzega się jednak potrzeby analizy granic sieci, co jest niezbędne w przypadku tych jej elementów (w tym konkretnych obszarów chronionych), których granice nie zostały precyzyjnie zdefiniowane¹². Na przykład, koncepcja ECONET-PI została opracowana w skali 1: 500 000 i jej uwzględnienie w planie zagospodarowania przestrzennego województwa, sporządzanym w skali 1: 10000 lub w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (skala 1:10000) wymaga kolejnych analiz i doprecyzowania granic, stosownie do skali opracowania planistycznego. Mniej problemów stwarzają te elementy sieci, których granice zostały opisane geodezyjnie. Nie jest to jednak zawsze możliwe, a co więcej – konieczne.

W opracowaniach planistycznych w zasadzie nie dokonuje się analizy relacji między elementami wrysowanych (różnych) sieci, nie ustala się hierarchii poszczególnych elementów i nie formułuje wynikających stąd wskazań dotyczących sposobu użytkowania i zagospodarowania terenu.

W nielicznych opracowaniach planistycznych elementy sieci formalnych (wyżej wspomnianych) są przedstawiane na tle systemu obszarów o dominujących funkcjach środowiskotwórczych, zidentyfikowanego i zaprojektowanego specjalnie na potrzeby

⁹ Obowiązek zapewnienia spójności reguluje art. 10 Dyrektywy Siedliskowej. Stwierdza on, że państwa członkowskie powinny to uczynić planując zagospodarowanie terenów oraz formułując politykę rozwoju (Liro A., Dyduch-Falniowska A. 1999)

¹⁰ Strategia ta została opracowana i jest wdrażana przez Radę Europy (Paneuropejska... 1998).

¹¹ Ostatnio opracowana została tzw. „mapa indykacyjna” dla Europy Centralnej i Wschodniej

¹² Geodezyjnie opisane granice posiadają jedynie rezerваты i parki narodowe.

sporządzanego opracowania. Obowiązek wskazania takich obszarów jest zapisany w rozporządzeniu o opracowaniach ekofizjograficznych¹³.

Prognoza oddziaływania na środowisko, sporządzana w ramach procedury oceny oddziaływania na środowisko¹⁴ na ogół wskazuje obszary konfliktowe, gdzie sieci ekologiczne przecinają się z innymi sieciami – transportowymi i infrastruktury technicznej. Rzadko jednak dokumentuje się w niej analizy, mające na celu rozwiązanie lub minimalizację zidentyfikowanych konfliktów. Najczęściej minimalizowanie konfliktów delegowane jest do opracowań planistycznych, sporządzanych na niższym szczeblu. Jest to często merytorycznie uzasadnione z uwagi na skalę rozwiązań. Jednak z uwagi na to, że system planowania przestrzennego w Polsce nie jest systemem hierarchicznym, nie istnieje bezwzględny nakaz wprowadzania proponowanych rozwiązań do tych opracowań. Rozwiązania te mogą być negocjowane. Tu zaś powstaje problem, kto powinien prowadzić wspomniane negocjacje, zwłaszcza na szczeblu regionalnym. Mamy bowiem do czynienia z sytuacją następującą: za planowanie przestrzenne odpowiada marszałek, ale za ochronę przyrody – wojewoda. Problem ten ujawni się niebawem przy wprowadzaniu sieci Natura 2000.

Podstawowym instrumentem realizacji polityki przestrzennej, zapisywanej kolejno w koncepcji zagospodarowania przestrzennego kraju, w planach zagospodarowania przestrzennego województw oraz w studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin jest miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. Plan ten jest sporządzany obowiązkowo jedynie w kilku przypadkach regulowanych ustawowo (np. dla obszarów górniczych, dla obszarów chronionych, ustanowionych uchwałami rad gmin). W zasadzie o obszarach, granicach oraz problematyce planu decyduje samorząd gminny. Przyjęte ostatnio regulacje prawne¹⁵, określające obowiązkową, bardzo szczegółową, skalę planu, sprzyjają powstawaniu planów dla niewielkich obszarów lub też zaniechaniu ich sporządzania. Plany takie nie mogą, a jeśli - to w bardzo niewielkim zakresie, uwzględniać celów tworzenia sieci. W pewnych przypadkach można byłoby się posłużyć regulacją, zawartą w Art.16.1 upzp 2003, zezwalającą na zastosowanie skali 1:5000 w celu wprowadzenia zakazu zabudowy. Wydaje się, że na obszarach włączonych do sieci mogą pojawić się potrzeby wprowadzenia takiego zakazu. Nie należy mieć jednak złudzeń, że samorządy lokalne przeznaczą środki na opracowanie takich planów. Konieczne byłoby tu wspomaganie ze środków regionalnych. W tej jednak kwestii nie ma stosownych regulacji oraz procedur.

¹³ Trzeba podkreślić, że obowiązek ten nie dotyczy studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Ten oczywisty nonsens zostanie niebawem usunięty przez nowelizację Ustawy - Prawo ochrony środowiska.

¹⁴ Podobnie, jak w przypadku opracowań ekofizjograficznych, prognozy nie opracowuje się dla studium uwarunkowań... Nowelizacja Prawa ochrony środowiska nakłada ten obowiązek na sporządzającego studium.

Z zakresu stanowienia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Art. 15 Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym 2003) wynika, że kształtowanie sieci ekologicznych (konkretnych wybranych elementów tej sieci) odbywać się może, przede wszystkim, poprzez ustalenia dotyczące:

- funkcji obszaru (wykluczenie lub dopuszczenie pewnych funkcji);
- standardów kształtowania zabudowy (w tym określenie wielkości działek i udziału terenów biologicznie czynnych);
- zasad obsługi przez infrastrukturę techniczną.

Plany takie mogą tylko w pewnym – ściśle określonym zakresie uwzględniać cele i zasady kształtowania sieci ekologicznych. Nie rozwiązują też wszystkich problemów związanych z tworzeniem warunków jej zachowania i funkcjonowania. Konieczne będzie zatem komplementarne zastosowanie innych instrumentów, między innymi planów ochrony, programów ochrony środowiska¹⁶, programów rolno-środowiskowych.

Warto także rozważyć rolę studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, jako instrumentu realizacji sieci. Studium nie ma tej mocy prawnej, jaką posiada miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. Stanowi jednak zapis polityki przestrzennej gminy, do której prowadzenia samorząd lokalny jest zobowiązany. Obecne regulacje prawne (art. 9.1 Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym) stanowią, że ustalenia tego studium są wiążące przy sporządzaniu planów miejscowych¹⁷.

Podsumowanie

Podsumowując powyższe wywody należy zauważyć, że choć teoretyczne planowanie przestrzenne stanowi jeden z ważniejszych instrumentów realizacji sieci ekologicznych, w praktyce czyni to w Polsce w bardzo ograniczonym zakresie.

W obecnych warunkach istnieje szansa na identyfikowanie elementów sieci, badanie uwarunkowań jej funkcjonowania w tym ujawnianie istniejących i potencjalnych konfliktów. W tym zakresie planowanie przestrzenne na wszystkich szczeblach (pod warunkiem opracowań ekofizjograficznych dla studiów uwarunkowań) jest skuteczne - mniej lub bardziej, zależnie od posiadanych informacji wejściowych i wiedzy zespołu. Nieskuteczność planowania w kształtowaniu sieci objawia się w fazie realizacji – plany zagospodarowania przestrzennego sporządzane dla niewielkich, wybranych obszarów (i to obszarów na ogół

¹⁵ Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym 2003

¹⁶ Zakres problemowy tych programów nie jest jasny. Mają one stanowić realizację polityki ekologicznej państwa, ale ustawodawca nie dostrzegł zróżnicowanych kompetencji poszczególnych poziomów administracji rządowej i samorządowej w kwestiach ochrony środowiska. Nie uwzględnił również relacji programów do innych dokumentów planistycznych, kreujących rozwój zrównoważony poszczególnych obszarów.

¹⁷ W ustawie o zagospodarowaniu przestrzennym z 1994 r. taki zapis nie był zawarty, co skutkowało rozmięciem się deklarowanej polityki przestrzennej z polityką realizowaną.

znajdujących się poza sieciami) nie mogą zapewnić właściwych warunków użytkowania i zagospodarowania elementów sieci.

Summary

Spatial planing as an instrument of ecological networks implementation: in between the theory and practice

The article continues topics of ecological networks discussed by the author before (Szulczewska 2001). It presents the strength and weakness sides of planning procedures and documents - plan worked out on the different level of administration – as the instruments of ecological networks implementation: identification of values, analysis and needs of possible solutions in designing process, provisions formulating. The implementation process is described on the basis of the old one (1994) and new (2003) Spatial Planning and Development Act.

LITERATURA

- Ahern J. 1995 Greenways as a planning strategy. Special Greenway Issue. Landscape and Urban Planning, t. 33
- Ahern J. 2002 Greenways as Strategic Landscape Planning: theory and application. Wageningen University, Wageningen
- Development of National Ecological Networks in the Baltic Countries in the framework of Pan-European Ecological Network. K. Sepp, A. Kaasik (red.) IUCN Office for Central Europe. Warszawa, 2002
- Koncepcja krajowej sieci ekologicznej ECONET-Polska. A. Liro (red.) Fundacja IUCN Poland. Warszawa, 1995
- Liro A., Dyduch-Falniowska A. 1999 Natura 2000. Europejska Sieć Ekologiczna. MOŚZNiL, Warszawa.
- Paneuropejska Strategia Różnorodności Biologicznej i Krajobrazowej. Ministerstwo Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa, Warszawa 1998
- Perspective on ecological networks. P. Nowicki, G. Benett, D. Middleton, S. Rientjes, R. Wolters (red.) ECNC, 1996
- II Polityka ekologiczna państwa. Ministerstwo Środowiska, 2000
- Polska 2025. Długookresowa strategia trwałego i zrównoważonego rozwoju. NFOŚ. Warszawa, 2000
- Strategia wdrażania krajowej sieci ekologicznej ECONET-Polska. A. Liro (red.). Fundacja IUCN Poland. Warszawa, 1998
- Szulczewska B. 2001 Sieci ekologiczne a planowanie przestrzenne. Człowiek i Środowisko nr 2. IGPIK, Warszawa