

**SYLWIA SADOWSKA**

Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Nowym Sączu

## **ZAGOSPODAROWANIE PRZESTRZENNE A KONFLIKT EKOLOGICZNY**

**Abstract: Ecology Conflicts in Planning of Public Space.** This article presents the legal regulations concerning possibilities of ecology conflicts in planning of public space. Special functional areas, important for the protection of natural environment, should be planned by local or state authorities with the co-operation of local societies and ecological organizations. The development of relevant and socially acceptable decisions concerning natural environment causes elimination of ecology conflicts.

**Keywords:** Ecology conflict, local planning, natural area, special functional area.

### **Wprowadzenie**

Planowanie przestrzeni publicznej powoduje długofalowe, często nieodwracalne konsekwencje. Wszelkie modyfikacje przestrzeni wpływające na otoczenie społeczne, gospodarcze czy przyrodnicze wiążą się z koniecznością uwzględnienia licznych okoliczności, które potencjalnie mogą zaistnieć w przyszłości.

Pierwszorzędną rolę w rozstrzygnięciu kwestii obejmujących zagospodarowanie przestrzenne odgrywa partycypacja publiczna odzwierciedlająca wpływ mieszkańców na kształt otoczenia, w którym żyją. Dotyczy to również środowiska naturalnego i określania relacji: „człowiek – przestrzeń – przyroda”. Dlatego kształtowanie wizji rozwoju kraju powinno uwzględniać planowanie w zakresie obszarów funkcjonalnych, w tym terenów, które są cenne przyrodniczo dla społeczeństwa polskiego, co wiąże się z realizowaniem wymogów zawartych w aktach prawnych regulujących kwestie zagospodarowania przestrzennego.

Należy zauważyć, że w procesie planowania przestrzennego możliwe jest wystąpienie problemów związanych z kolizją interesów w zakresie dóbr podlegających ochronie prawnej, zwłaszcza w kontekście wykorzystania walorów cennych przyrodniczo i wymogów związanych z ochroną środowiska.

Celem opracowania jest określenie ram prawnych ustalających zasady kształtowania obszarów funkcjonalnych obejmujących m.in. obszary cenne przyrodniczo. Ważną rolę w tym zakresie odgrywa analiza aktów prawnych oraz dokumentów strategicz-

nych dotyczących obszarów funkcjonalnych ze szczególnym uwzględnieniem problemów organizacji ich przestrzeni oraz wynikających z nich konfliktów (ekologicznych).

## 1. Obszary cenne przyrodniczo jako element zagospodarowania przestrzennego

W obrębie legalnych, społecznych, ekonomicznych zagadnień związanych ze wskazaniem znaczenia obszarów cennych przyrodniczo w zagospodarowaniu przestrzennym trzeba podkreślić kwestie obejmujące tzw. obszary problemowe oraz obszary funkcjonalne. Główną rolę w tym zakresie odgrywają uregulowania zawarte w *Ustawie z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* oraz *Uchwały Nr 239 Rady Ministrów z 13 grudnia 2011 r. w sprawie przyjęcia Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030*.

Przed wszystkim należy zwrócić uwagę na rozumienie *obszaru problemowego* ujętego w art. 2 pkt 7 u.p.z.p., jako *obszar szczególnego zjawiska z zakresu gospodarki przestrzennej lub występowania konfliktów przestrzennych wskazany w planie zagospodarowania przestrzennego województwa lub określony w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy*. Przepis ten powinien być interpretowany łącznie z art. 10 ust. 2 u.p.z.p. wskazującym różne typy obszarów problemowych [Izdebski, Zachariasz 2013, s. 56 i 111-115], np. pkt 2 odnoszący się do obszarów oraz zasad ochrony środowiska i jego zasobów, ochrony przyrody, krajobrazu, w tym krajobrazu kulturowego i uzdrowisk. Legalne określenie *obszaru problemowego*, zdaniem wielu prawników, urbanistów i samorządowców pozostawało jednak niepełne, mimo odwołań do poszczególnych rodzajów obszarów problemowych. Dlatego uzupełniająco można przywołać uregulowanie KPZK rozszerzające ustawową treść „obszaru problemowego” z art. 2 pkt 7 o sformułowanie *zwarty układ przestrzenny składający się z funkcjonalnie powiązanych terenów, charakteryzujących się wspólnymi uwarunkowaniami i przewidywanymi, jednolitymi celami rozwoju*.

Brak przejrzystości i niepełność legalnej definicji spowodowały, że ustawodawca zdecydował się na uchylene przepisu art. 2 pkt 7 i zastosowanie terminu *obszar funkcjonalny* w art. 2 pkt 6a u.p.z.p. W rezultacie zmian wprowadzonych we wrześniu 2014 r. pojęcie *obszar problemowy* zastąpiono *obszarem funkcjonalnym*, doprecyzowującym miejsce i sposób wyznaczania takich obszarów, zawierającym zarówno dotychczasowe brzmienie art. 2 pkt 7, jak i treść postanowień KPZK. Obecnie obowiązujący przepis art. 2 pkt 6a u.p.z.p. definiuje *obszar funkcjonalny* jako *obszar szczególnego zjawiska z zakresu gospodarki przestrzennej lub występowania konfliktów przestrzennych, stanowiący zwarty układ przestrzenny składający się z funkcjonalnie powiązanych terenów, charakteryzujących się wspólnymi uwarunkowaniami i przewidywanymi jednolitymi celami rozwoju*. Ewolucja w zakresie legalnej definicji *obszaru funkcjonalnego* niewątpliwie odzwierciedliła prawidłowe zachowanie ustawodawcy,

powodując usunięcie wątpliwości interpretacyjnych wynikających z pozycji dwóch aktów prawnych, tj. ustawy uchwalonej przez parlament i uchwały wydanej przez Radę Ministrów.

Pojęcie *obszaru funkcjonalnego*, zawarte w art. 2 pkt 6a u.p.z.p., podlega uszczegółowieniu w rozdz. 4a ustawy (art. 49a–49g u.p.z.p.). Przed wszystkim art. 49a u.p.z.p. wyróżnia kategorie obszarów funkcjonalnych, na podstawie kryterium terytorialnego:

- obszary funkcjonalne o znaczeniu ponadregionalnym – o istotnym znaczeniu dla polityki przestrzennej kraju;
- obszary funkcjonalne o znaczeniu regionalnym – o istotnym znaczeniu dla polityki przestrzennej województwa;
- obszary funkcjonalne o znaczeniu lokalnym – o istotnym znaczeniu dla polityki przestrzennej gminy.

Z kolei art. 49c u.p.z.p. stanowi, że obszary funkcjonalne określa się z zapewnieniem:

- ciągłości i zwartości wyznaczonego obszaru – polegającej na wyznaczeniu obszaru zamkniętego wspólną granicą;
- dostępności danych wskaźnikowych, umożliwiających wyznaczenie łącznego obszaru, którego zasięg przestrzenny umożliwia rozwiązanie istniejących lub przewidywanych problemów oraz rozwój nowych funkcji tych obszarów.

Analizując przepis art. 49c u.p.z.p. można zauważyć, że podejmowanie działań, związanych z planowaniem przestrzennym, wymaga wskazania ram „funkcjonalności” i przyjęcia reguł, takich jak:

- stosowanie funkcjonalności w zagospodarowaniu przestrzennym, rozbudowywaniu infrastruktury komunikacyjnej czy technicznej;
- zarządzanie w sposób optymalnie wykorzystujący określone potencjały rozwojowe i eliminujący kolizje interesów powodujących konflikty;
- prowadzenie gospodarki przestrzennej zgodnej z wymaganiami ochrony środowiska z zachowaniem zasady zrównoważonego rozwoju.

Katalog obszarów funkcjonalnych ma charakter otwarty. Można je podzielić na 4 typy [KPZK, s. 179]:

- określone w odniesieniu do całego systemu osadniczego, wyznaczone na podstawie stopnia urbanizacji, obejmujące obszary miejskie (rdzenie i ich strefy funkcjonalne) i obszary funkcjonalne wiejskie;
- wyznaczone na podstawie typu potencjału rozwojowego ze względu na występowanie szczególnego zjawiska z zakresu gospodarki przestrzennej i warunków dla polityki rozwoju w skali makroregionalnej;
- wyznaczone ze względu na możliwość wystąpienia konfliktów przestrzennych związanych ze sposobem wykorzystania ich potencjału przyrodniczego i kulturowego;
- wymagające restrukturyzacji i rozwoju nowych funkcji z użyciem instrumentów właściwych polityce regionalnej.

Poszczególne typy obszarów funkcjonalnych obejmują z kolei szczegółowe kategorie, wyodrębnione ze względu na zbieżność cech społecznych, gospodarczych oraz przestrzennych. Obszary funkcjonalne dzielą się zatem na [KPZK, s. 181-186]:

- miejskie obszary funkcjonalne (ośrodka wojewódzkiego, ośrodków regionalnych, lokalne ośrodki rozwoju);
- wiejskie obszary funkcjonalne (uczestniczące w procesach rozwojowych, wymagające wsparcia procesów rozwojowych);
- obszary funkcjonalne szczególnego zjawiska w skali makroregionalnej (obszary górskie, tereny zamknięte, obszary narażone na niebezpieczeństwo powodzi);
- obszary kształtowania potencjału rozwojowego (obszary cenne przyrodniczo, obszary ochrony krajobrazów kulturowych, obszary ochrony i kształtowania zasobów wodnych, obszary udokumentowanych złóż kopalin);
- obszary funkcjonalne wymagające rozwoju nowych funkcji z użyciem instrumentów właściwych polityce regionalnej (przygraniczne);
- obszary wymagające rewitalizacji.

Dla kształtowania polityki przestrzennej w ramach wyznaczania obszarów funkcjonalnych szczególnie znaczenie mają kwestie związane z optymalizacją rozwoju z jednoczesnym zapewnieniem ochrony zasobów przyrodniczych przez koordynację działań m.in. z zakresu ochrony środowiska i ekologii. Takie podejście w „zarządzaniu przestrzenią” niewątpliwie pozwala na pełną integrację rozwoju społeczno-gospodarczego z potrzebami ochrony przyrody.

Dlatego niezwykle istotne jest wyznaczanie obszarów cennych przyrodniczo obejmujących np. prawne formy ochrony przyrody, w tym parki narodowe i rezerwy przyrody, korytarze ekologiczne czy miejsca o wysokich wartościach przyrodniczych.

Trzeba podkreślić, że zagospodarowanie obszarów cennych przyrodniczo wymaga podejmowania działań dotyczących infrastruktury turystycznej, z uwzględnieniem chłonności środowiska naturalnego i konieczności uregulowania odpowiedniego przepływu turystów. Ważne jest również utrzymanie optymalnej ochrony na obszarach o wysokich walorach przyrodniczych. Optymalizacja ochrony przyrody z jednoczesną rozbudową infrastruktury technicznej czy transportowej powinna mieć na celu eliminowanie antagonizmów, a także wykorzystywać takie instrumenty, jak: określanie miejsc sprzyjających migracji gatunków, budowa zielonych mostów, niwelowanie występujących przeszkód, ograniczenie prędkości ruchu.

Powyższe twierdzenia niewątpliwie pozostają także w kręgu zainteresowania ustawodawcy, który w przepisie art. 3 pkt 1 *Ustawy z 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody* wskazuje, że cele ochrony przyrody (np. utrzymanie procesów ekologicznych i stabilności ekosystemów, zachowanie różnorodności biologicznej) są realizowane przez uwzględnianie wymagań ochrony przyrody m.in. w:

- koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju;
- strategiach rozwoju województw;

- planach zagospodarowania przestrzennego województw;
- strategiach rozwoju gmin;
- studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin;
- miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego.

Korelacja wymogów zawartych w uregulowaniach dotyczących zagospodarowania przestrzennego oraz ochrony przyrody świadczy o tym, że konieczne jest prowadzenie działań obejmujących rozwój infrastruktury z uwzględnieniem zachowania walorów środowiskowych. Sprzeniewierzenie się temu założeniu niewątpliwie prowadzi do powstania antagonizmów o charakterze ekologicznym.

## 2. Konflikt ekologiczny i jego znaczenie

Niewłaściwe traktowanie środowiska, związane z dążeniem do rozwoju infrastruktury przy pominięciu roli walorów cennych przyrodniczo rodzi konsekwencje w postaci sporów, zatargów, kolizji dóbr rozumianych jako konflikty o podłożu ekologicznym.

W przepisach u.p.z.p. nie występuje pojęcie konfliktu ekologicznego. Jednak art. 66 ust. 1 pkt 15 *Ustawy z 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko* zawiera wymóg, że raport o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko powinien zawierać analizę możliwych konfliktów społecznych związanych z planowanym przedsięwzięciem. Analiza jest częścią raportu będącego składnikiem oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko zakładającej również zapewnienie możliwości udziału społeczeństwa w postępowaniu (art. 3 ust. 1 pkt 8 lit. a i c u.u.i.ś.). Zgodnie z art. 66 ust. 6 u.u.i.ś powinien on uwzględniać oddziaływanie przedsięwzięcia na etapach jego realizacji, eksploatacji lub użytkowania oraz likwidacji. W związku z powyższym uwzględnienie potencjalnych konfliktów ekologicznych, ich stron, źródeł czy konsekwencji jest istotne na każdym etapie realizacji przedsięwzięcia wpływającego na środowisko.

Natomiast w literaturze spotykane są liczne definicje konfliktów ekologicznych. *Konflikt ekologiczny* określany jest jako *powstanie antagonistycznych stosunków w następstwie zaistnienia realnej lub potencjalnej sprzeczności interesów i priorytetów dotyczących kształtowania, korzystania i ochrony środowiska przyrodniczego* [Rumianowska 2012, s. 90] albo *bezpośrednia, jawna interakcja społeczna, w której działania każdej strony zmierzają do utrudnienia przeciwnikowi osiągnięcia jego celów związanych z korzystaniem z dóbr środowiskowych* [Dutkowski 1995, s.13].

Do konfliktu, w tym ekologicznego, dochodzi w następujących sytuacjach [Niemiec *et al.* 2010, s. 222]:

- popyt większy od podaży w odniesieniu do określonych zasobów i walorów przestrzeni,
- bezwzględny brak podaży i niemożność jego zaspokojenia,
- zaspokajanie popytu, ale z utratą wartości przestrzeni,

- zaspokajanie popytu przez podaż, z wystąpieniem konfliktu wynikającego z niemożności korzystania z dóbr jednocześnie.

Zwracając uwagę na przedmiot sporu należy wskazać 2 źródła konfliktów [Gliński 2001, s. 59; Królikowska 2007, s. 25]:

- korzystanie ze środowiska bez podejmowania działań ochronnych;
- alternatywne sposoby użytkowania terenu będące przyczyną konfliktów obejmujących:
  - tworzenie lub powiększanie obszarów chronionych i obostrzenie warunków ochrony na tych obszarach (np. konflikt władz gmin bieszczadzkich i ekologów wokół Turnickiego Parku Krajobrazowego);
  - inwestycje uciążliwe dla natury i zdrowia ludzkiego (np. konflikt władz Warszawy z mieszkańcami Targówka i Białoleki wokół lokalizacji spalarni odpadów na terenie obu dzielnic);
  - inwestycje ważne strategicznie (np. kontrowersyjna budowa obwodnicy Augustowa powodująca zagrożenia dla ekosystemu rzeki Rospudy).

Ponadto przyczyn konfliktów społecznych o podłożu ekologicznym można doszukiwać się w geograficzno-historycznym rozumieniu środowiska. W zależności od uwarunkowań historycznych i mentalności społeczeństwa, zarówno mieszkańców, jak i urzędników lub działaczy organizacji ekologicznych, spojrzenie na problematykę ochrony środowiska może przybierać różne formy. Porównując historycznie socjalistyczną, scentralizowaną politykę gospodarczą PRL skupioną na wielkich zakładach przemysłowych (np. Huta im. Lenina) z gospodarką wolnorynkową RP po 1990 r. i członkostwem w strukturach UE (np. realizacja założeń programu Natura 2000), zauważalna jest zmiana w postrzeganiu ekologii. Postępująca degradacja środowiska naturalnego stopniowo ustępuje miejsca podnoszeniu edukacji ekologicznej. Źródła konfliktów mogą zależeć również od obszaru geograficznego (np. różnice w pojmowaniu konieczności ochrony środowiska między przemysłowym Śląskiem a turystycznym Podhalem), chociaż obecnie granice się zacierają i rola edukacji ekologicznej wzrasta.

Można dostrzec to także w tworzeniu obszarów funkcjonalnych przez władze poszczególnych województw. Przykładowo władze samorządowe woj. śląskiego określając obszary funkcjonalne przyjęły w grudniu 2015 r. poniższe zasady zagospodarowania obszarów cennych przyrodniczo [Urząd Marszałkowski... 2015, s. 14]:

- utrzymanie aktualnego użytkowania na terenach o wysokich walorach przyrodniczych istotnych dla zachowania bioróżnorodności;
- wzmacnianie funkcji przyrodniczej korytarzy ekologicznych przez ograniczanie ich zainwestowania, usuwanie istniejących barier oraz kształtowanie struktur przestrzennych sprzyjających migracji gatunków;
- optymalizowanie stopnia zagospodarowania turystycznego i powiązania go z naturalną chłonnością środowiska;
- na obszarach o najwyższych wartościach przyrodniczych wyznaczanie „stref cisy” wyłączonych z udostępnienia turystycznego;

- wykluczenie możliwości lokalizacji elektrowni wiatrowych, elektrowni fotowoltaicznych w obszarach cennych przyrodniczo.

Powstawanie konfliktów wynika z problemów dotyczących wykorzystania zasobów środowiska, zwłaszcza w zakresie sprzeczności między interesami oraz systemami wartości stron. W sytuacji, gdy dany element środowiska naturalnego, można zagospodarować w sposób związany z uzyskiwaniem korzyści głównie ekonomicznych, staje się on atrakcyjny dla inwestorów – potencjalnie spornych stron.

Źródłami konfliktów ekologicznych o charakterze społeczno-prawnym mogą być m.in. [Pałasz 2012, s. 134]:

- mentalność społeczności lokalnej, lęki, fobie przed zmianami, irracjonalność i emocje;
- niska świadomość ekologiczna;
- błędne decyzje władzy w zakresie ochrony środowiska;
- niedoskonałość aktów prawnych w dziedzinie ochrony środowiska.

Wśród wymienionych przyczyn konfliktów szczególną uwagę należałoby zwrócić na błędy w tworzeniu i stosowaniu prawa. Niejednolity, nieprzejrzysty system prawa może mieć istotny wpływ na tworzenie sytuacji konfliktogennych. Odpowiednie unormowania prawne mogą stymulować konflikty ekologiczne, powodując zaostrzenie albo łagodzenie antagonizmów. Precyzyjne określenie zasad planowania przestrzennego może eliminować potencjalne konflikty.

Przykładem działań prawodawczych w tej dziedzinie jest uchylene pojęcia *obszaru problemowego* zawartego w art. 2 pkt 7 u.p.z.p. i zastąpienie go definicją *obszaru funkcjonalnego* w art. 2 pkt 6a u.p.z.p. Usunięcie wątpliwości interpretacyjnych, a zarazem tworzenie jednoznacznych regulacji prawnych powoduje, że podmioty odpowiedzialne za planowanie i zagospodarowanie przestrzenne podejmują działania czytelne dla społeczeństwa. Nie należy jednak zapominać o tym, że tworzenie i stosowanie prawa powinno odbywać się w zgodzie z oczekiwaniami społecznymi na poziomie lokalnym, regionalnym czy krajowym. Eliminowanie antagonizmów, w tym mających podłoże ekologiczne, powinno być traktowane pierwszorzędnie, zwłaszcza w kontekście kształtowania obszarów funkcjonalnych.

## Zakończenie

Obszary cenne przyrodniczo należą do grupy obszarów, których charakter wiąże się z prowadzeniem szczególnej polityki przestrzennej, ograniczającej swobodny rozwój przestrzenny i wzmacniającej czynniki endogeniczne, które decydują o niepowtarzalności danego terenu.

Polityka przestrzenna w zakresie tworzenia obszarów funkcjonalnych, w tym obszarów cennych przyrodniczo, wymaga interweniowania w procesy rozwojowe przez integrację procesów planistycznych mających na celu rozwój społeczno-gospodarczy z działaniami ekologicznymi. Koegzystencja form działalności niekolizyjnych z po-



trzebami ochrony ekosystemów oraz umiejętne wykorzystywanie instrumentów prawnych powodują eliminowanie potencjalnych antagonizmów.

Wyznaczenie ram prawnych określających zasady kształtowania obszarów funkcjonalnych, w tym obszarów cennych przyrodniczo, wiąże się z koniecznością analizowania aktów prawnych oraz dokumentów strategicznych w celu niwelowania niedoskonałości legislacyjnych, które mogłyby stanowić element potencjalnych konfliktów ekologicznych występujących w obrębie zagospodarowania przestrzennego.

## Literatura

- Dutkowski M., 1995, *Konflikty w gospodarowaniu dobrami środowiskowymi*. Wyd. Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk.
- Gliński P., 2001, *Konflikt o puszcę. Raport z badań nad konfliktem społecznym o poszerzenie Białowieskiego Parku Narodowego*. „Pogranicze, Studia społeczne” t. X.
- Izdebski H., Zachariasz I., 2013, *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*. Wolters Kluwer, Warszawa.
- Królikowska K., 2007, *Konflikty społeczne w polskich parkach narodowych*. Oficyna Wyd. Impuls, Kraków.
- Niemiec W., Sadowska S., Niemiec O., 2010, *Wybrane zagadnienia ochrony środowiska w turystyce*. Oficyna Wyd. Politechniki Rzeszowskiej, Rzeszów-Nowy Sącz.
- Pałasz J., 2012, *Praktyczny wymiar dostosowania i harmonizacji polskiego prawa ochrony środowiska do wymagań Unii Europejskiej. Wybrane zagadnienia problemowe*. Wyd. Politechniki Śląskiej, Gliwice.
- Rumianowska I., 2012, *Konflikty ekologiczne a działania zbiorowe w zakresie użytkowania i ochrony środowiska przyrodniczego*. „Ekonomia i Prawo”, nr 1 (t. VIII).
- Urząd Marszałkowski Województwa Śląskiego, *Obszary funkcjonalne w zmianie planu zagospodarowania przestrzennego województwa śląskiego – „Plan2020+”, Konferencja w sprawie zaopiniowania propozycji określenia obszarów funkcjonalnych Katowice, 4 grudnia 2015 r.*, [[https://www.slaskie.pl/plan\\_zagospodarowania](https://www.slaskie.pl/plan_zagospodarowania)].

## Akty prawne

- Uchwała Nr 239 Rady Ministrów z 13 grudnia 2011 r. w sprawie przyjęcia *Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030* (M.P. z 2012 r. poz. 252).
- Ustawa z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2016 r. poz. 778, z późn. zm.).
- Ustawa z 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz.U. z 2015 r. poz. 1651, z późn. zm.).
- Ustawa z 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz.U. z 2016 r. poz. 353, z późn. zm.).