

DOMINIK DRZAZGA

Uniwersytet Łódzki

**SYSTEM PRZYRODNICZY W ZARZĄDZANIU
ROZWOJEM OBSZARÓW METROPOLITALNYCH
(PRÓBA KONKLUZJI)***

Abstract: Nature in Management of Metropolitan Areas – Final Conclusions. This paper deals with the question, how ecological systems ought to influence management processes of metropolitan areas development? In the first part of this study ecological systems within urbanized areas are described. The classification and types of natural systems are presented. Second part of the paper focus on urbanization process as main threats of ecological systems. Land use management practices and their consequences for natural environment are described. Third part of the paper explains the main rules of protection and management of ecological systems within urbanized areas. The concept of green infrastructure is presented as an example of new approach to design and manage ecological systems within city. Final part of the paper presents institutional aspects of ecological systems management. The institutional failure of spatial planning systems is described as a main drawbacks which causes the inefficiency in environmental management systems of urban areas. Afterwards, legal system of nature conservation areas is evaluated with its weaknesses. In conclusion general rules of metropolitan management are specified and – on this background – several recommendation concerning issues of environmental management of ecological systems in metropolitan areas are presented.

Opracowanie prezentuje syntetyczne zestawienie najważniejszych wniosków i rekomendacji kierowanych do podmiotów zarządzających obszarami metropolitalnymi, wynikających z dyskusji nad тезami referatów zaprezentowanych na ogólnopolskiej konferencji naukowej pt. *System przyrodniczy w zarządzaniu rozwojem obszarów metropolitalnych*, współorganizowanej przez Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN oraz Uniwersytet Łódzki (Wydział Biologii i Ochrony Środowiska i Wydział Zarządzania) oraz Towarzystwo Urbanistów Polskich, Oddział w Łodzi, pod

* Opracowanie ma charakter autorski – zostało zainspirowane тезami, uwagami i wnioskami sformułowanymi przez referentów i dyskutantów uczestniczących w konferencji, jednak prezentowane treści nie muszą odzwierciedlać poglądów poszczególnych referentów i dyskutantów.

1. Systemy przyrodnicze w miastach i obszarach metropolitalnych

System przyrodniczy występuje w każdym mieście, nawet o silnie przekształconym, czy zdegradowanym środowisku, jednak można stwierdzić, że elementy środowiska przyrodniczego w największym stopniu wpływają obecnie – kształtują – walory krajobrazowe miasta. Coraz rzadziej natomiast walory przyrodnicze determinują granice miasta identyfikując je z obszarem o określonych cechach naturalnych – ma to miejsce głównie w obszarach górskich, i w pewnym stopniu na wybrzeżach oraz w dolinach rzecznych. Dyskutując o identyfikowaniu, kształtowaniu, ochronie i zarządzaniu systemami przyrodniczymi miast, przede wszystkim zwraca się uwagę na te elementy środowiska przyrodniczego, które wpływają na fizjonomię miasta, jego funkcje, lub też te, które są cenne z naukowego/poznawczego lub kulturowego punktu widzenia.

Dyskutując o problemach funkcjonowania miejskich systemów przyrodniczych można stwierdzić, że pojęcie *systemu* bywa często w tym kontekście nadużywane, albo – mówiąc inaczej – używane „na wyrost”. W wielu miastach tereny o charakterze przyrodniczym – mniej lub bardziej przekształcone (pozostałości dawnych lasów, dolin rzecznych itp. oraz lepiej lub gorzej urządzone obszary zieleni miejskiej) nie tworzą bowiem systemu – nie łączą je żadne relacje funkcjonalne, związane z obiegiem materii, energii czy informacji (przepływ genów w efekcie migracji żywych organizmów)¹. Tereny przyrodnicze miast, ich zieleń urządzona są często zamknięte w izolowanych przestrzennie enklawach ulegających stopniowej antropopresji i degradacji. W miastach brak jest obszarów węzłowych systemu przyrodniczego i łączących je korytarzy (z taką sytuacją mamy np. do czynienia w Łodzi, której „system przyrodniczy” w rzeczywistości nie jest żadną strukturą funkcjonalną). Nie zmienia to jednak tego, że elementy przyrodnicze miasta – nawet pozbawione relacji funkcjonalnych – mogą w istotny sposób kształtować jego krajobraz (fizjonomię), podkreślać tożsamość obszaru itp.

Utrata relacji funkcjonalnych między układem przyrodniczym – zewnętrznym miasta a jego wewnętrznym systemem przyrodniczym wynika zazwyczaj z tego, że miasto i układ zewnętrzny są zazwyczaj zarządzane przez inne podmioty, co w praktyce ma istotne (negatywne) znaczenie dla sposobu funkcjonowania systemów przyrodniczych w obszarach zurbanizowanych.

Można postawić pytanie, czy miastu w ogóle jest potrzebny system przyrodniczy? Wydaje się, że odpowiedź jest jednoznacznie twierdząca, albowiem z gospodar-

¹ Por. opracowanie M. Przewoźniaka zawarte w tym tomie Studiów.

czego i społecznego punktu widzenia systemy przyrodnicze mogą pełnić na terenie miasta rozmaite funkcje:

- 1) zasileniowe – tj. mogą zasilać miasto w zasoby (surowce);
- 2) utylizacyjne – kiedy systemy przyrodnicze służą do odprowadzania (także poza granice obszaru zurbanizowanego), deponowania i utylizacji produktów ubocznych powstających w związku z funkcjonowaniem miasta (odpady, ścieki, zanieczyszczenia gazowe i pyłowe);
- 3) transportowe – np. miasta położone nad rzekami, jeziorami, morzami i oceanami;
- 4) rekreacyjne, wypoczynkowe i zdrowotne – uzależnione zwykle od występowania na ich terenie terenów leśnych, parkowych (i innej zieleni urządzonej), zbiorników wodnych – wpływające na stan zdrowia i podnoszące komfort życia mieszkańców;
- 5) estetyczne i kulturowe – związane z występowaniem osobliwości krajobrazowych i tworów przyrody będących elementami tożsamości miasta.

Dla właściwego kształtowania systemów przyrodniczych miast ważne jest zidentyfikowanie funkcji, które pełni środowisko przyrodnicze danego miasta, w celu stworzenia określonej hierarchii użytkowania potencjałów przyrodniczych danego obszaru zurbanizowanego i podporządkowania jej właściwych działań planistycznych, ochronnych, gospodarczych itp.

Z punktu widzenia rozwoju miasta jego struktury przyrodnicze mogą być wreszcie pasywne, tzn. nie odgrywać istotnej roli w jego funkcjonowaniu ani w fizjonomii (krajobrazie) miasta. Należy jednak zwrócić uwagę, że nawet jeżeli elementy środowiska przyrodniczego miasta nie pełnią funkcji zasobowych, utylizacyjnych, transportowych czy rekreacyjnych, w dalszym ciągu mogą mieć istotne znaczenie przyrodnicze i często z tego powodu powinny podlegać konserwacji – ochronie – ze względu na szczególne walory naturalne. Warto o tym pamiętać w dobie wchodzenia miast w fazę reurbanizacji oraz podejmowania działań rewitalizacyjnych – struktury przyrodnicze miasta i twory przyrody na jego terenie mogą być wykorzystywane przy budowie jego wizerunku – jako miasta dobrze zagospodarowanego i właściwie zarządzanego, w którym przywiązuje się dużą wagę do zachowania środowiska przyrodniczego.

2. Zagrożenia systemów przyrodniczych w obszarach zurbanizowanych

Analizując strukturę przestrzenną aglomeracji miejskich i obszarów metropolitalnych można przyjąć, że stopień naturalności środowiska jest zazwyczaj najniższy w obszarach centralnych i wzrasta na terenach zewnętrznych – przedmieściach. Mając to na uwadze liczne koncepcje rozwoju przestrzennego (zarówno czysto teoretyczne, jak i zawarte w konkretnych planach zagospodarowania przestrzennego) zakładają, że podmiejskie tereny otwarte: leśne, rolnicze – powinny odgrywać rolę obszarów służących wypoczynkowi, rekreacji mieszkańców miasta centralnego, być terenem zasi-

lającym aglomeracje w żywność, odnawialne surowce energetyczne, a także stanowić bufor (barierę) zjawisk urbanizacji (np. koncepcja zielonych pierścieni) itp. W rzeczywistości tereny zewnętrzne ulegają jednak żywiołowej suburbanizacji co wpływa degradująco na ich przyrodę i jest symptomem niezrównoważonego rozwoju miast.

Omawianie charakteru tych zagrożeń nie jest przedmiotem tego opracowania – można jednak krótko opisać ogólny mechanizm tego procesu. Składają się na niego takie zjawiska, jak:

1. Wyższa wartość renty budowlanej niż rolnej powoduje, że właściciele terenów rolniczych położonych w pobliżu strefy zurbanizowanej są zainteresowani zmianą sposobu zagospodarowania – podobnie jak i same samorządy oczekujące z tego tytułu wzrostu dochodów z podatków od nieruchomości. Proces odrolniania i odlesiania gruntów wspiera konkurencja o kapitał, zachodząca między jednostkami samorządu terytorialnego.
2. W obszarach metropolitalnych narasta konkurencja podatkowa gmin ościennych i miasta centralnego w zakresie tworzenia korzystnych warunków do lokalizowania budownictwa mieszkaniowego, co skutkuje nasilaniem się procesów suburbanizacji.
3. Szczególnej presji zabudowy mieszkaniowej, rekreacyjnej, turystycznej ulegają tereny najcenniejsze przyrodniczo, o wysokich walorach widokowo-krajobrazowych, położone w obszarach górskich, w pasie brzegowym morza, w krawędziach dolin rzecznych, nad brzegami jezior i w obszarach leśnych. Występuje rosnący popyt na tego rodzaju grunty, a samorządy lokalne dostosowują plany i decyzje lokalizacyjne do wymogów inwestorów.
4. Brak integracji polityki gospodarczej i przestrzennej objawiający się m.in. preferowaniem inwestycji typu *green fields* zamiast tzw. *brown fields*. Miasta uruchamiają pod zabudowę przemysłową nowe tereny, wtedy gdy mają na swoim terenie zdegradowane tereny przemysłowe, powojkowe, kolejowe itp.²
5. Nadrabianie wieloletnich zaległości rozwojowych, w tym infrastrukturalnych, zwłaszcza na terenach peryferyjnych aglomeracji miejskich staje się czynnikiem poprawiającym ich atrakcyjność lokalizacyjną i bodźcem do wzrostu intensywności użytkowania terenów podmiejskich. Skutkuje to rozwojem zabudowy mieszkaniowej, przemysłowej i usługowej (handel, magazynowanie). Podlegające urbanizacji i industrializacji przedmieścia stają się zarazem miejscem deponowania produktów ubocznych produkcji i konsumpcji (odpady, ścieki, zanieczyszczenia).
6. Lansowane obecnie polityki transportowe zakładają wyprowadzanie ruchu tranzytowego poza miasta; budowanie obwodnic wpływa na zwiększenie dostępności terenów podmiejskich i jest impulsem procesów suburbanizacji.

² Z sytuacją taką mamy do czynienia np. w Wałbrzychu. Od ok. 1988 r. następuje spadek liczby ludności zespołu miejskiego Wałbrzycha, któremu towarzyszy powstawanie nowych inwestycji przemysłowych na terenach dotąd niezagospodarowanych, otwartych, podczas gdy w sąsiedztwie znajdują się stare tereny przemysłowe, zdegradowane.

7. Transport publiczny jest nieefektywny na terenach o rozproszonej zabudowie – powoduje to uzależnienie mieszkańców przedmieść od indywidualnej motoryzacji, co dalej „napędza” suburbanizację.
8. Zagęszczenie ludności w miastach, kongestia transportowa, zanieczyszczenie środowiska wraz ze zjawiskami społecznymi, takimi jak starzenie się społeczeństwa oraz kształtowanie się i wzrost zamożności „klasy średniej” powodują, że tereny nowej zabudowy mieszkaniowej są sukcesywnie przenoszone na przedmieścia. Zabudowa mieszkaniowa pociąga za sobą zabudowę handlową i inne usługi.
9. Następuje przenoszenie miejskich stylów zabudowy i zagospodarowania terenu do przestrzeni podmiejskiej i rolniczej: np. gromadzenie posesji wysokimi betonowymi płotami itp. Swoiste zamykanie do „egzotyki” w zakresie architektonicznych form zabudowy, jak i w odniesieniu do uprawianych w ogrodach roślin staje się przyczyną przekształceń naturalnego, kulturowego, tradycyjnego krajobrazu terenów wiejskich. Prowadzi również do synantropizacji przyrody (rozprzestrzenianie się obcych gatunków roślin i zwierząt z hodowli).
10. Na terenach podmiejskich nadal użytkowanych rolniczo i w obszarach wiejskich leżących w obszarze metropolitalnym następuje intensyfikacja produkcji rolnej – efektywność rolnictwa wymaga scalania gruntów i tworzenia gospodarstw wielkoobszarowych, przemysłowych co pozostaje zazwyczaj w sprzeczności z postulatem utrzymywania tzw. użytków ekologicznych wiejskich (naturalnych mikrosiedlisk, takich jak miedze, śródpolne drzewa i ich grupy, zakrzaczenia, zbiorniki wodne i in.), które przetrwały do czasów współczesnych ze względu na dotychczasową rozdrobnioną strukturę gospodarstw rolnych.
11. Powiększanie się stref zurbanizowanych udostępnia coraz większej liczbie gatunków i populacji roślinnych oraz zwierzęcych nową sferę życia i stymuluje postęp procesu synantropizacji świata ożywionego. Urbanizacja zmienia istotnie rozkład przestrzenny populacji zwierzęcych (np. przez przerywanie korytarzy migracyjnych), wpływa na zmniejszoną antropofobność zwierząt, zwiększa odmienność cech morfologicznych populacji miejskich w stosunku do populacji żyjących w obszarach o dominujących naturalnych cechach środowiska. Można stwierdzić, że urbanizacja istotnie wpływa na kierunek biologicznej ewolucji.

Należy zwrócić uwagę, że urbanizacja zachodząca w obszarze metropolitalnym oznacza nie tylko wzrost stopnia intensywności i rodzaju zabudowy, zmianę sposobu zagospodarowania terenu, zmianę funkcji gospodarczych oraz aktywności społecznych, ale również zwiększenie zapotrzebowania na inne tereny np. obszary wiejskie, tereny rekreacyjne – tzw. obszary zasilania miast. Ocenia się np., że powierzchnia Londynu przeznaczona do zasilania jego ludności (w zakresie różnego rodzaju szeroko rozumianych zasobów/surowców potrzebnych do funkcjonowania miasta) jest ok. 58 razy większa niż sama powierzchnia tego miasta³.

³ Ekologiczny ślad (*the ecological footprint*) jest miarą ludzkiego zapotrzebowania na zasoby ziemskich ekosystemów. Polega na porównaniu ludzkiego popytu z ekologiczną zdolnością ekosystemów

Dotychczasowa obserwacja procesów suburbanizacji nie napawa optymizmem. Wydają się one być nieuniknione i groźne w swych skutkach, potwierdzając tezę, że nieuchronną ceną rozwoju jest degradacja środowiska przyrodniczego.

3. Użytkowanie, kształtowanie, ochrona systemów przyrodniczych – cele, zasady, koncepcje

Struktury przyrodnicze występujące w miastach – zarówno te, które są pozostałościami powstałych w sposób naturalny ekosystemów, jak i te, które zostały ukształtowane przez człowieka są nazywane w różnoraki sposób. Tradycyjnie mówiono o **terenach zieleni**, (akcentując głównie ich funkcję rekreacyjną); wraz z rozwojem nauk o środowisku zaczęto wskazywać na potrzebę kształtowania **systemów przyrodniczych miast** oraz ochrony tzw. **osnowy ekologicznej miasta** (akcentując głównie jej funkcje ekologiczne – siedlisko- i środowiskotwórcze). Współcześnie badacze przedmiotowej problematyki coraz częściej posługują się pojęciem **zielonej infrastruktury miast** (*green structure/green infrastructure*) akcentując w ten sposób, przede wszystkim następujące kwestie:

- przyroda jest jednym z istotnych elementów tworzących miasto, tak jak drogi, budynki, infrastruktura techniczna i społeczna – co wskazuje na potrzebę profesjonalnego zarządzania nią, tak jak pozostałymi elementami;
- **zielona infrastruktura** ma charakter wielofunkcyjny – przyroda w mieście to nie tylko naturalne, seminaturalne i antropogenicznie stworzone siedliska wraz z synantropijną florą i fauną oraz abiotycznymi elementami środowiska przyrodniczego, które tworzą krajobraz miasta, ale nie są ważne dla jego funkcjonowania; przyroda w mieście to chronione twory, ale także zasoby niezbędne dla funkcjonowania systemu gospodarczego miasta, a przede wszystkim – element środowiska kształtujący zdrowe, higieniczne i przyjazne warunki bytowe mieszkańców terenów zurbanizowanych⁴.

Ziemi do regeneracji. Określa wielkość biologicznie czynnych (produktywnych) obszarów lądowych i morskich potrzebnych do regeneracji zasobów, które są konsumowane przez populację ludzką oraz do absorbowania i unieszkodliwiania odpadów towarzyszących procesom produkcji i konsumpcji. Wykorzystywanie tej miary pozwala oszacować, jaka wielokrotność powierzchni planety Ziemi byłaby potrzebna, gdyby wszyscy jej mieszkańcy reprezentowali określony (rozpatrywany) styl życia. Podczas gdy termin *ekologiczny ślad* jest szeroko używany, metody pomiaru tej wielkości są zróżnicowane. Sposoby kalkulacji/standardy pomiaru są dopiero opracowywane, aby rezultaty były bardziej porównywalne, konsekwentne i zgodne (*Wikipedia...* (2009); por. także: *Footprint ...* (2009).

⁴ Degradacja walorów przyrodniczych miasta, a tym samym pogorszenie warunków bytowych, jest jednym z czynników skłaniających mieszkańców do migracji na tereny podmiejskie – stymuluje suburbanizację, a tym samym stanowi zagrożenie dla przyrody przedmieść i otaczających je terenów wiejskich, leśnych itp.

Struktury przyrodnicze oraz tereny otwarte pełnią funkcje siedlisko- i środowiskotwórcze, są terenami biologicznie czynnymi i jako takie często bywają chronione, a jednocześnie ze względu na lokalizację w bezpośrednim sąsiedztwie siedzib ludzkich pełnią też funkcje rekreacyjne, wypoczynkowe, czy *stricte* gospodarcze.

Jedną z ważniejszych rekomendacji wynikających z koncepcji kształtowania zielonej infrastruktury miasta⁵ jest potrzeba celowego, zamierzonego – zaplanowanego – działania na rzecz integracji różnych funkcji przez nią pełnionych – nie jest to bowiem proces, który dokonuje się spontanicznie. Koncentracja aktywności społeczno-gospodarczej w mieście generuje dużą antropopresję na jego przyrodę, co przejawia się powstawaniem konfliktów przestrzennych, u podłoża których tkwią sprzeczności funkcji różnych form zagospodarowania przestrzennego: np. ochrona ekosystemów leśnych na terenach miejskich czy podmiejskich może być sprzeczna z koncepcjami ich turystycznego, rekreacyjnego czy mieszkaniowego zagospodarowania. Współcześnie, wskutek suburbanizacji, funkcja strukturotwórcza terenów zieleni ulega osłabieniu. Umiejętne, dobre zarządzanie, a w szczególności planowanie sposobów kształtowania, użytkowania i ochrony struktur przyrodniczych wydaje się jedynym rozwiązaniem zapobiegającym powstawaniu konfliktów oraz utrzymaniu spójności – ciągłości przestrzennej przyrody. Konieczność planowania *zielonej infrastruktury* i zarządzania nią, jest analogią do planowania i zarządzania tradycyjnymi elementami infrastruktury komunalnej.

Można sformułować następujące postulaty dotyczące ogólnych kierunków kształtowania systemów przyrodniczych obszarów metropolitalnych:

1. Ochrona środowiska na obszarach miejskich powinna być oparta na zasadzie prewencji.
2. Koncepcje kształtowania systemów przyrodniczych miast należy analizować na tle bardziej ogólnych modeli urbanistycznych. Obecnie w urbanistyce przeciwstawia się m.in. modele miasta zwartego i rozproszonego; w tym kontekście można stwierdzić, mając na względzie potrzebę ochrony walorów przyrodniczych, że lepsza jest koncepcja miasta zwartego. Z punktu widzenia jednostek ludzkich za atrakcyjniejszy postrzegany bywa system rozproszony, głównie ze względu na możliwość bardziej komfortowego mieszkania (potrzeba posiadania jednorodzinnego domu otoczonego ogrodem itp.).
3. Należy zapewnić obszary przeznaczone do pozyskiwania **odnawialnych źródeł energii** (OZE) mając na względzie długookresowe cele polityki energetycznej stanowiące o potrzebie 20% udziału OZE w bilansie energetycznym. Postulat ten oznacza przede wszystkim wyznaczenie, w planach zagospodarowania przestrzennego, terenów pod rozwój rolnictwa energetycznego i energetyki wiatrowej. Kwestie te należy jednak szczegółowo i indywidualnie rozpatrywać, tak aby unikać niekorzystnych zmian krajobrazu wynikających z lokalizacji siłowni wiatrowych.

⁵ Koncepcję tę przedstawia szerzej B. Szulczewska w opracowaniu zawartym w tym tomie Studiów.

4. Należy **zwiększyć lesistość** w obszarach metropolitalnych. Działanie to ma wielorakie uzasadnienie: a) umożliwia pozyskiwanie odpadów leśnych na cele energetyczne; b) przestrzenie leśne są podstawowym, fizycznym elementem zielonych pierścieni w urbanistyce; c) lasy dają możliwość rekreacji i wypoczynku mieszkańcom silnie zurbanizowanych obszarów, poprawiają ich warunki bytowe – są więc czynnikiem równoważącym zagrożenia cywilizacyjne płynące ze zjawisk urbanizacji.
5. W planach zagospodarowania przestrzennego należy wyznaczać – wyłączone z zabudowy – **zielone pierścienie** wokół miast i aglomeracji miejskich, którymi mogą być ww. lasy, ale także inne naturalne elementy środowiska przyrodniczego oraz antropogenicznego, takie jak: doliny rzeczne, pasma wzgórz, łańcuchy górskie, łąki, a nawet pola uprawne.
6. Obszary chronionej przyrody oraz inne tereny składające się na system przyrodniczy miasta należy integrować przestrzennie z systemem przyrodniczym regionu. Integralną częścią terenów miejskich i sieci miast powinny być – tworzące układ sieciowy – systemy przyrodnicze.
7. Opierając się na **podejściu systemowym**, należy stworzyć system służący **restytucji zasobów wody** w mieście. Wskazana jest zmiana podejścia z ochrony zasobów do regulacji procesów gospodarki wodnej. Tak rozumianą gospodarkę wodną miasta należy integrować z gospodarką odpadami – rozumianą jako zarządzanie obiegiem materii (surowców, w tym odpadowych) w mieście, a także z gospodarką energetyczną (zarządzanie obiegiem energii w mieście). Patrząc na miasto jako system, można stwierdzić, że tradycyjnie rozumiana gospodarka energetyczna, gospodarka odpadami, gospodarka wodna i ściekowa powinny ulegać interakcji tworząc zintegrowany system zarządzania obiegiem materii i energii w mieście, ukierunkowany na wzrost wykorzystania surowców wtórnych (model „społeczeństwa recyklującego”⁶). Należy zwiększać odzysk materii ulegającej procesowi kondensacji w osadach pościekowych i odpadach stałych, jak również wykorzystanie energetyczne tych produktów ubocznych.
8. Kształtując system przyrodniczy miasta należy pamiętać o rozgraniczeniu tych elementów systemu, które pełnią funkcję wypoczynkową i elementów o funkcji *stricte* ekologicznej (przyrodniczej). Czasem określone tereny mogą pełnić obie funkcje, jednak nie zawsze jest to możliwe.
9. Kształtując system przyrodniczy w obszarze miejskim należy kierować się kryterium **dostępności do terenów zielonych**. Powinny one być tak rozmieszczone, aby były w zasięgu dościa pieszego (parki, zieleńce itp.), a tereny otwarte w strefie podmiejskiej znajdowały się tak blisko, aby umożliwić jednodniowy wypoczynek mieszkańcom miasta poruszającym się transportem publicznym lub rowerowym.

Podsumowując można stwierdzić, że postulat zachowywania przyrody w mieście wynika nie tylko z konieczności spełnienia narzuconych „odgórnie” normatywów

⁶ Por. pracę Dembowskiego (1989).

dotyczących udziału powierzchni obszarów zieleni w mieście, ale przede wszystkim jest to kwestia nadania jego zagospodarowaniu takiej formy, która umożliwia przeżycie ludziom na coraz bardziej zurbanizowanych obszarach.

4. Instytucjonalne problemy i instrumenty zarządzania systemami przyrodniczymi obszarów metropolitalnych

Przedstawione podczas przedmiotowej konferencji referaty, dobitnie potwierdzają tezę o małej przydatności formułowanych dotychczas koncepcji gospodarowania, kształtowania i ochrony systemów przyrodniczych – przy czym odnosi się to nie tylko do terenów zurbanizowanych. Można stwierdzić, że twórcy koncepcji, takich jak: wielkoprzestrzenne systemy obszarów chronionych, systemy przyrodnicze miast, zielone pierścienie, zielona infrastruktura itp. błędnie zakładali, że istnieje niezawodny system planowania przestrzennego, który skutecznie (automatycznie) wdraża proponowane rozwiązania w życie.

Wadliwość mechanizmu rynkowego jako regulatora procesów gospodarowania przestrzenią wynika z ograniczoności i niepomnażalności zasobów przestrzeni. Jednocześnie różnorodność interesów użytkowników przestrzeni wynikająca ze zmiennej hierarchii wartości i potrzeb różnych grup społecznych, staje się przyczyną konfliktogenności struktur przestrzennych, powodując że rynkowa alokacja zasobów przestrzeni nie reprezentuje interesów ogólnospołecznych, zwłaszcza w perspektywie przyszłych pokoleń. Implikuje to potrzebę interwencji sektora publicznego w rynki gruntów, co odbywa się przez proces planowania.

Obserwowana obecnie wiara w **skuteczność planowania przestrzennego** jest jednak nacechowana nadmiernym optymizmem. Gospodarka w Polsce nie ma charakteru rynkowego⁷ – z powodu występowania tzw. wad rynku (*market failure*) państwo interweniuje w gospodarkę pełniąc określone funkcje ekonomiczne. Analizując sposoby interwencji sektora publicznego w rynki gruntów i nieruchomości, można stwierdzić, że są one jednak bardzo ułomne (tzw. *governmental failure*), np. systemy opodatkowania i inne regulacje nie są dostosowane do procesów ekonomicznych zachodzących w przestrzeni.

Nieskuteczność wzmiankowanych wyżej koncepcji planistycznych/urbanistycznych wynika właśnie z niedostosowania, lub zgoła braku instrumentów interwencji

⁷ Należy również pamiętać, że określenie *gospodarka wolnorynkowa*, tak naprawdę jest pewnym skrótem myślowym – model „czysto rynkowy” już od dawna nie występuje w krajach rozwiniętych – współcześnie dominującą formą jest gospodarka rynkowa z udziałem interwencjonizmu państwowego, którego zakres jest w dodatku zmienny w czasie i uzależniony od takich czynników, jak: ustrój polityczny, czynniki historyczne, cykle gospodarcze, oczekiwania społeczne i warunki bytowe mieszkańców danego kraju; na zakres interwencji państwa w procesy rynkowe ma obecnie wpływ także proces globalizacji.

państwa w specyficzne rynki ziemi⁸. Przedmiotowe koncepcje nie mają odpowiednich narzędzi wdrażania – stąd ich czysto teoretyczny charakter.

Jednym z podstawowych instrumentów zarządzania systemami przyrodniczymi (także w obszarach metropolitalnych) powinno być **planowanie przestrzenne**. Jego przydatność w ochronie, kształtowaniu i użytkowaniu walorów przyrodniczych przestrzeni jest jednak ograniczona z powodu jego rozlicznych, systemowych **ułomności**. Przejawiają się one m.in. następującymi zjawiskami:

- Planowanie zagospodarowania przestrzennego ma (w zamierzeniach teoretycznych) kształtować tzw. ład przestrzenny – jest to jednak kategoria pojęciowa, jak dotychczas, mało precyzyjna, wręcz niewymierna, ponieważ nieskonkretyzowana w postaci standardów i normatywów zagospodarowania przestrzennego; jako taka, koncepcja ładu przestrzennego jest mało przydatna w praktyce planowania i gospodarowania przestrzenią.
- Planowanie przestrzenne nie jest postrzegane jako instrument służący zachowywaniu (konserwacji) istniejących walorów przestrzeni, lecz przede wszystkim jako narzędzie do zmiany przeznaczenia terenu; w praktyce planowanie redukowane jest do problematyki kształtowania zabudowy, układu komunikacyjnego i uzbrojenia terenów.
- Jako przyrodę w praktyce planowania przestrzennego traktuje się często tylko te obszary, które są chronione, zakładając że to co nie jest chronione jest przyrodniczo bezwartościowe, a więc powinno zostać przekształcone w taką formę (antropogenicznego) zagospodarowania, która wykreuje nową wartość (taki sposób myślenia w praktyce ma niemal rangę aksjomatu).
- Ochronę i kształtowanie systemów przyrodniczych miast utrudnia brak instrumentów prawnych – urządzenie i ochrona terenów zieleni nie jest inwestycją celu publicznego w rozumieniu *Ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami* (sama definicja terenów zieleni zawarta w *Ustawie o ochronie przyrody* również nie odpowiada potrzebom wyznaczania, kształtowania i ochrony systemów przyrodniczych miast – ujęcie „czysto” legislacyjne jest przestarzałe).
- Podstawową przesłanką do podejmowania decyzji planistycznych o objęciu obszarów ochroną, są aspekty polityczne oraz wymogi i konsekwencje formalnoprawne; racje merytoryczne mają często znaczenie drugoplanowe, a ochrona terenów przyrodniczo cennych przez eksponowanie ich walorów jest kompletnie nieskuteczna, może przynosić efekt wręcz odwrotny od zamierzonego.
- Dość powszechnym problemem są niedostatki metodyczne planowania, polegające na niestosowaniu podejścia scenariuszowego; w praktyce często tworząc projekt planu lansuje się „ulubiony” (przez władzę lub planistę) wariant zagospodaro-

⁸ Na specyfikę procesów gospodarczych zachodzących na rynkach ziemi mają wpływ takie czynniki, jak: nieelastyczność podaży gruntów, występowanie efektów zewnętrznych, występowanie dóbr publicznych i in.

wania przestrzennego i (pozorując ujęcie scenariuszowe) sporządza się względem niego inne, gorsze – z góry odrzucane – warianty; planowanie ma przy tym często charakter śledzący, reaktywny, a nie antycypacyjny i strategiczny.

- Wyznaczanie, w planach zagospodarowania przestrzennego województw, nowych obszarów chronionych, tak aby tworzyły spójny system, ma wyłącznie charakter intencjonalny, tj. nie ma żadnych konsekwencji formalnoprawnych; zalegalizowanie systemu obszarów chronionych (obejmowanie ochroną nowych terenów) wymaga żmudnych i najczęściej mało skutecznych negocjacji służb planistycznych z poszczególnymi gminami, które mogą, lecz nie muszą, i najczęściej nie zgadzają się na powoływanie nowych obszarów chronionych⁹.
- Obejmowanie ustawowymi formami ochrony przyrody terenów cennych przyrodniczo, wchodzących w skład systemu przyrodniczego miasta jest również problematyczne na poziomie planowania lokalnego, tj. podczas uchwalania *Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy*; można stwierdzić, że w pierwszych latach XXI w. nastąpił znaczny wzrost presji inwestorów – popyt na nowe tereny budowlane, które zaczęto (niejednokrotnie „na zapas”) wyznaczać w planach lokalnych. Zmiany dokonywane w studiach gmin są głównie ukierunkowane na rezerwowanie dużych powierzchni budowlanych dla spodziewanych, przyszłych wielkich inwestycji. W tej sytuacji postulaty tworzenia obszarów chronionych są postrzegane jako niepożądane, oznaczają bowiem trwałe wyłączenie terenu z możliwości zabudowy. W tym kontekście można stwierdzić, że nawet jeżeli z przyczyn ekonomicznych przedmiotowe tereny nie zostaną zabudowane, to przywracanie w planach zagospodarowania przestrzennego obszarów metropolitalnych (albo w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego – MPZP) funkcji przyrodniczych lub rolniczych, po ich uprzednim przekształceniu w MPZP na budowlane, najprawdopodobniej nie będzie możliwe ze względu na konieczność wypłacania odszkodowań – przy braku środków na ten cel.
- Powszechny brak w gminach miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, podstawowego instrumentu o randze prawa lokalnego, służącego lokalizowaniu zabudowy powoduje, że mające mieć zastosowanie tylko w szczególnych i wyjątkowych sytuacjach procedury wydawania decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego oraz decyzji o warunkach zabudowy (tzw. decyzje WZiZT) stały się powszechnym instrumentem kształtowania zabudowy w Polsce. Jak pokazuje praktyka jest to narzędzie bardzo niedoskonałe. Decyzje o warunkach zabudowy służą do dokonywania swoistych „wyłomów” w polityce przestrzennej gminy przyjętej w *Studium*. Są niejednokrotnie sprzeczne z jej zapisami, co jest jednak formalnie możliwe,

⁹ Sytuacja taka występuje np. w woj. łódzkim, na terenie którego wszczęto proces obejmowania różnymi formami ochrony elementów systemu przyrodniczego regionu. W planie zagospodarowania przestrzennego województwa wyznaczono docelowy system obszarów chronionych i rozpoczęto negocjacje z gminami w sprawie utworzenia nowych obszarów chronionych; większość samorządów była nastawiona negatywnie i nie zgodziła się na ich powołanie.

bowiem *Studium* nie stanowi prawnej podstawy do wydawania przedmiotowych decyzji. Jest nią procedura administracyjna oparta na tzw. zasadzie dobrego sąsiedztwa, która daje zbyt daleko idącą liberalność i uznaniowość w kształtowaniu zabudowy przez urzędników samorządowych. Można stwierdzić, że obecnie państwo pozbawiło się podstawowego instrumentarium kształtowania zagospodarowania przestrzeni, jakim jest MPZP. Można również stwierdzić, że rozliczne luki prawne w systemie planowania przestrzennego powodują, że obowiązek zgodności *Studium* i MPZP jest omijany przez gminy i inwestorów, a procedury wydawania decyzji WZiZT są przykładem tworzenia chaosu zagospodarowania przestrzennego.

- Pojawiające się postulaty uproszczenia procedur planowania przestrzennego i lokalizowania materialnych inwestycji (przy braku zrozumienia ze strony większości polityków, decydentów, podmiotów gospodarujących i społeczeństwa, czym jest i czemu służy planowanie przestrzenne) – np. projekt ustawy „automatycznie” odralniający wszystkie grunty położone w granicach administracyjnych miast przy powszechnym braku MPZP – może doprowadzić do uruchomienia masowej suburbanizacji, pogłębienia chaosu rozproszonej zabudowy w strefach zewnętrznych miast i dalszej degradacji walorów przyrodniczych i krajobrazowych.
- Tworzone od kilku lat na mocy *Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* plany zagospodarowania przestrzennego obszarów metropolitalnych są pozbawione praktycznych instrumentów pozwalających utrzymać równowagę przestrzenną między przyrodą i gospodarką. Ze względu na intensywny charakter procesów społeczno-gospodarczych obszaru metropolitalnego, przedmiotowe plany powinny dysponować szczególnym instrumentarium kontroli zjawisk urbanizacji, tymczasem plany te są „przybliżeniem w większej skali” fragmentu terytorium regionu. Największą ich ułomnością jest brak procedur pozwalających uzyskać spójność polityk przestrzennych gmin województwa, wchodzących w skład obszarów metropolitalnych, zwłaszcza tam gdzie zlokalizowane są obszary i obiekty chronione.

Podsumowując wady polskiego systemu planowania przestrzennego można stwierdzić, że państwo pozbawiło się większości instrumentów kontroli i ochrony środowiska przed zagrożeniami związanymi z urbanizacją. W szczególności na najniższym poziomie zarządzania przestrzenią nie ma podmiotów, instrumentów i procedur, które pozwoliłyby na ochronę walorów przyrodniczych przestrzeni. Polski system planowania przestrzennego i obszarowy system ochrony przyrody w dużej mierze mają charakter intencjonalny, koncepcyjny; nie są wzajemnie zintegrowane i zoperacjonalizowane. Należy niestety stwierdzić, że obecnie głównie zastrzegające się wymogi Unii Europejskiej, dotyczące wykonywania ocen oddziaływania na środowisko, narzucają polskim władzom określone procedury w tym zakresie.

Do szczególnie istotnych instrumentów służących także zarządzaniu systemami przyrodniczymi obszarów metropolitalnych można zaliczyć, wprowadzane ustawowo, **obszarowe i indywidualne formy ochrony przyrody**, takie jak:

- obszarowe: parki narodowe (PN), rezerваты przyrody, parki krajobrazowe (PK), obszary chronionego krajobrazu (OChK) oraz dwa typy obszarów sieci Natura 2000;
- indywidualne: zespoły przyrodniczo-krajobrazowe (ZPK), użytki ekologiczne, stanowiska dokumentacyjne, pomniki przyrody.

Pomocną rolę mogą również odgrywać tzw. parki kulturowe, chronione parki dworskie i chronione zabytkowe aleje drzew.

Należy jednak zwrócić uwagę, że dla skutecznego zachowania przyrody w przypadku większości z ww. form chronionych, potrzebny jest miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego respektujący zapisy planu ochrony (dotyczy PN, rezerwatu, PK i parku kulturowego). Niestety gminy nie mają interesu w sporządzaniu MPZP dla obszarów poddanych ochronie. Obecne regulacje zawarte w *Ustawie o ochronie przyrody*, zniosły obowiązującą kiedyś nadrzędność planów ochrony nad planami zagospodarowania przestrzennego i obligatoryjność posiadania MPZP w przypadku zlokalizowania obszaru chronionego na terenie gminy. Wprowadzono w to miejsce „miękki” obowiązek uwzględniania wymagań ochrony przyrody w planach zagospodarowania przestrzennego oraz obowiązek uzgadniania, przez organy zarządzające obszarami chronionymi, projektów planów zagospodarowania przestrzennego; ponadto, zgodnie z *Ustawą* plany ochrony muszą być opiniowane i uzgadniane z właściwymi miejscowo radami gmin¹⁰. Można stwierdzić, że planowanie przestrzenne realizowane przez jednostki samorządu terytorialnego (JST) oraz planowanie ochrony przyrody (realizowane przede wszystkim przez podmioty administracji rządowej) są zdeintegrowane i pozycja planowania ochrony jest zdecydowanie słabsza.

Potrzebę zwiększenia integracji działań w ochronie walorów przyrodniczych przestrzeni można odnieść także do problemu dezintegracji zarządzania tzw. programami rolnośrodowiskowymi (zarządzanymi przez Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi) oraz zarządzania systemem Natura 2000 (zarządzanym przez Ministra Środowiska)¹¹. Można stwierdzić, że zarządzanie takimi obszarami chronionymi, jak: PK, OChK i Natura 2000 powinno być połączone, tj. leżeć w kompetencji jednego podmiotu dysponującego stosownymi narzędziami planistycznymi i ekonomicznymi wspierającymi ich rozwój¹².

Analizując użyteczność obszarowych form ochrony przyrody w zarządzaniu systemami przyrodniczymi obszarów metropolitalnych, można zidentyfikować jeszcze jeden problem. Tworzenie obszarowych form ochrony przyrody, w szczególności takich jak park krajobrazowy czy obszar chronionego krajobrazu, zwłaszcza w sąsiedztwie dużych miast, może stymulować rozwój zabudowy na terenach poddanych ochronie. W rzeczywistości jest to zaprzeczenie intencji tworzenia i funkcjonowania

¹⁰ Szerzej problem ten analizują w swoim opracowaniu Drzazga i Ratajczyk (2005a), s. 87-88.

¹¹ Programy rolnośrodowiskowe zostały stworzone jako instrument wspierania rozwoju adresowany głównie dla obszarów Natura 2000, a także innych terenów chronionych.

¹² Powołane w listopadzie 2008 r. Regionalne Dyrekcje Ochrony Środowiska, na bazie wojewódzkich konserwatorów ochrony przyrody, sprawują zarząd nad obszarami Natura 2000, są jednak odrębną strukturą od zarządów PK, powinny natomiast być to służby zintegrowane.

tych form ochrony przyrody. Do podstawowych celów funkcjonowania parków krajobrazowych i obszarów chronionego krajobrazu zalicza się m.in.:

- zachowanie i popularyzowanie ich wartości przyrodniczych, historycznych, kulturowych oraz walorów krajobrazowych w warunkach zrównoważonego rozwoju (dotyczy PK)¹³;
- poznawanie, zachowanie i upowszechnianie wartości przyrodniczych, historycznych i kulturowych PK, w warunkach współistnienia gospodarki i ochrony przyrody (...); PK służy turystyce krajoznawczej i popularyzowaniu wiedzy o regionie, jego kulturze i przyrodzie, gospodarowaniu w harmonii z przyrodą (por. Olaczek 1999, s. 180-181);
- kulturowe i materialne dowartościowanie terenów PK, jako obszarów gospodarczo słabiej rozwiniętych, często objętych procesem wyludniania się (por. *ibid.*, s. 181);
- ochrona krajobrazu i wzmocnienie skuteczności innych form ochrony oraz utrzymanie korzystnych warunków środowiskowych na obszarach przeznaczonych do masowego wypoczynku ludności i rozwijania bazy turystycznej (dotyczy OChK) (por. *ibid.*, s. 146)¹⁴;
- zapewnienie powiązania terenów poddanych ochronie w system obszarów chronionych – przez pełnienie funkcji korytarzy ekologicznych w Krajowym Systemie Obszarów Chronionych (KSOCh) (dotyczy OChK) (por. *ibid.*, s. 146)¹⁵.

Można przyjąć, że powoływanie PK i OChK powinno wspierać również społeczno-gospodarczy rozwój ich terenów, jednak głównie przez promocję zorganizowanych i – jak zakładano – zrównoważonych (skoordynowanych przestrzennie) form turystyki i wypoczynku, natomiast nie przez żywiołowe pobudzanie procesów inwestycyjno-budowlanych na ich obszarze.

Okazuje się jednak, że we współczesnym społeczeństwie, tereny o statusie ochronnym, postrzegane są nie tylko jako obszary okresowej rekreacji i wypoczynku, ale również jako atrakcyjne miejsca do zamieszkania i co się z tym wiąże lokalizacji obiektów budowlanych o charakterze całorocznym i letniskowym (por. Olaczek 2002, s. 8; *Uchwała...* 2002, s. 199). Zwiększony społeczny popyt na takie tereny (a nawet swoista moda na mieszkanie np. w parku krajobrazowym) powoduje wzrost renty gruntowej na obszarach chronionych, takich jak ZPK, OChK, PK, PN, co można nazwać kształtowaniem się *renty ochronnej*.

Renta ochronna to wzrost wysokości dochodów z powierzchni gruntu oraz wzrost jego wartości, powodowany nadaniem określonym terenom statusu obszarów chronionych ze względów krajobrazowych lub przyrodniczych.

Renta ochronna w różnicowany sposób wpływa na obszary poddane ochronie. O ile PN i rezerваты przyrody są relatywnie skutecznie chronione przed zabudową przez

¹³ Ustawa ... (2004), art. 16.

¹⁴ *Ibid.*, art. 23.

¹⁵ Stanowiły tak przepisy uchylonej *Ustawy...* (1991) w art. 26.

dość rygorystyczne ograniczenia prawne dotyczące sposobu prowadzenia na ich terenie wszelkiej działalności inwestycyjnej, o tyle praktyka pokazuje, że analogiczne regulacje dotyczące PK, OChK i ZPK, a także otulin PN i rezerwatów przyrody nie zapewniają wystarczającej kontroli i koordynacji procesów zagospodarowania przestrzennego i zabudowy na ich terenie.

Zjawisko to ukazuje swoisty paradoks polegający na tym, że instytucja PN/PK/OChK/ZPK powołana dla ochrony określonych wartości krajobrazowych i przyrodniczych, „dowartościowuje” dany obszar i wtórnie stymuluje zainteresowanie społeczne danym terenem, generując zwiększony ruch inwestycyjno-budowlany w jego obrębie. Jeżeli uznać, że źródłem (istotną składową) renty jest status „ochronny” nadany określonej przestrzeni i pozytywnie go wartościujący na tle otoczenia – co związane jest z powołaniem i utrzymywaniem ze środków publicznych instytucji PK, OChK, ZPK – to można zauważyć, że:

- koszty funkcjonowania PK mają wymiar ogólnospołeczny (ich źródłem jest bowiem budżet publiczny);
- korzyści w postaci wzrostu renty (dochodu z gruntu) są natomiast transferowane do podmiotów prywatnych – właścicieli terenów w PK dokonujących ich dzierżawy lub sprzedaży; dobro publiczne, jakim jest ochrona walorów przyrodniczych i krajobrazowych zostaje więc zawłaszczone przez sektor prywatny.

Opisane zjawisko nie oznacza jednak, że należy zrezygnować ze stosowania przedmiotowych form ochrony. Nasuwa się raczej konkluzja o potrzebie zrewidowania instrumentów ochrony tych obszarów. W polskim systemie ochrony przyrody dominują instrumenty prawno-administracyjne, brakuje natomiast instrumentów ekonomicznych.

Ekonomiczny kontekst opisanego wyżej zjawiska wskazuje na potrzebę internalizacji efektów zewnętrznych – korzyści płynących dla sektora prywatnego z tytułu podejmowanych przez państwo działań ochronnych. Można postawić tezę, że planowanie przestrzenne i towarzyszące mu instrumenty z zakresu gospodarowania gruntami, nieruchomościami, powinny dysponować takim mechanizmem – zapobiegającym przejmowaniu renty powstającej z tytułu obejmowania ochroną terenów przez sektor prywatny, co pośrednio powstrzymywałoby także procesy żywiołowej urbanizacji obszarów chronionych.

Powyższy postulat można uogólnić. Obejmowanie ochroną terenów cennych przyrodniczo i krajobrazowo przez państwo jest przyczyną powstawania efektów zewnętrznych u podmiotów mikroekonomicznych, które mogą mieć charakter korzyści lub kosztów zewnętrznych. Korzyści zewnętrzne powstają wówczas, gdy wzrasta wartość gruntów na skutek objęcia obszaru ochroną, które to grunty są jednak pozostawiane w gospodarczym użytkowaniu. Koszty pojawiają się, jeżeli wprowadzeniu statusu ochronnego towarzyszą ograniczenia w użytkowaniu gruntów ograniczające realne (lub potencjalne) dochody właścicieli prywatnych nieruchomości. Implikuje to potrzebę zastosowania instrumentów kompensacji utraconych korzyści ekonomicznych w wyniku działań ochronnych. Instytucje obszarów chronionych powinny więc być wprowadzane

wraz z odpowiednimi instrumentami ekonomicznymi dającymi możliwość zinternalizowania pojawiających się efektów zewnętrznych. Służyć temu mogłyby:

- zróżnicowania podatkowe w zakresie podatków gruntowych (rolnych, leśnych i od nieruchomości budowlanych);
- opłaty planistyczne;
- procedury transferu praw do zabudowy, transferu praw do użytkowania/zagospodarowania terenu;
- banki gruntów publicznych „na wymianę”;
- fundusze wykupu gruntów, fundusze wywłaszczeniowe;
- dotacje i inne instrumenty wsparcia finansowego dla podmiotów mikroekonomicznych prowadzących działalność zgodną z celami ochrony (np. programy rolnośrodowiskowe).

Brak lub niedostatek tych instrumentów powoduje, że ochrona przyrody i krajobrazu ma często charakter intencjonalny i życzeniowy, tzn. przyjmuje się mylnie zgodność celów funkcjonowania instytucji ochronnych z celami ekonomicznymi podmiotów prywatnych.

Potrzeba zintegrowania ochrony przyrody i krajobrazu z gospodarowaniem gruntami i planowaniem przestrzennym, wydaje się szczególnie pilna w obszarach metropolitalnych. W obszarach tych ochrona systemów przyrodniczych jest szczególnie istotna – pełnią one bowiem funkcje rekreacyjno-wypoczynkowe, podnoszą walory bytowe i poprawiają warunki zdrowotne życia mieszkańców metropolii (korzyść zewnętrzna), jakkolwiek przy powszechnej intensyfikacji zagospodarowania przestrzennego w obszarach metropolitalnych, działalność ochronna może być postrzegana przez właścicieli i użytkowników gruntów prywatnych, jako poważne ograniczanie dochodów (zewnętrzna niekorzyść). W tej sytuacji można postulować stworzenie systemu rekompensowania kosztów i transferu korzyści w ramach funkcjonalnych obszarów miejskich i obszarów metropolitalnych – wzrost dobrobytu generowany np. w obszarach centralnych powinien być redystrybuowany na obszary zewnętrzne, jeżeli zachowanie ich walorów ma być przedmiotem korzyści całej społeczności metropolitalnej. Obecny zatamizowany i instytucjonalnie podzielony system zarządzania obszarami metropolitalnymi nie odpowiada takiemu modelowi redystrybucji kosztów i korzyści.

Przykładem ułomnych regulacji publicznych jest również przygotowywany obecnie projekt „ustawy metropolitalnej”, w którym próbuje się rozwiązać kwestię **zarządzania obszarami metropolitalnymi** przez wprowadzenie obligatoryjnych związków metropolitalnych tworzonych przez JST. Rzeczywistość pokazuje natomiast, że nie da się w sposób scentralizowany zarządzać obszarami metropolitalnymi. Próba dyrektywnego budowania coraz większych – rozleglejszych terytorialnie systemów władzy jest skazana na niepowodzenie. Dlatego w zarządzaniu publicznym lansuje się obecnie koncepcje **współrzędzenia**.

Uzasadnień dla wdrażania modelu współrzędzenia w obszarach metropolitalnych jest wiele. Do najważniejszych należą:

1. Problemy z **delimitacją** obszarów metropolitalnych. Ścisła delimitacja obszarów metropolitalnych jest zarówno niemożliwa, jak i niepotrzebna. Po pierwsze dlatego, że zasięg obszaru metropolitalnego (czyli obszaru o charakterze funkcjonalnym a nie morfologicznym¹⁶) jest dynamiczny – zmienia się w czasie zależnie od zachodzących w przestrzeni zjawisk społeczno-gospodarczych. Po drugie, kryteriów funkcjonalnych wykorzystywanych do delimitacji obszaru metropolitalnego może być bardzo wiele (zjawiska gospodarcze, zachowania społeczne, procesy przyrodnicze) i stosując każde z kryteriów uzyskamy inny zasięg przedmiotowego obszaru. Doskonałym przykładem jest środowisko przyrodnicze. System przyrodniczy delimitowany na potrzeby obszaru metropolitalnego będzie wymagał zupełnie innego podejścia niż delimitacja gospodarcza i społeczna. Zasięg obszaru (systemu przyrodniczego), który jest wykorzystywany przez metropolię jako zasoby surowców naturalnych oraz miejsce deponowania, przetwarzania i neutralizowania produktów ubocznych (odpadów, ścieków i innych negatywnych oddziaływań), a także jako przestrzeń wykorzystywana do zabudowy obiektami i infrastrukturą służącą metropolii, może być zupełnie inny niż obszar, w którym zachodzą typowe zjawiska społeczno-ekonomiczne wykorzystywane do delimitacji¹⁷. Można podać następujące przykłady: a) zasięg systemu przyrodniczego obszaru metropolitalnego może rozciągać się wzdłuż całej doliny rzeki, która przepływa przez miasto metropolitalne, z której czerpie ono wodę i do której odprowadza ścieki; b) zasięg systemu przyrodniczego obszaru metropolitalnego może mieć nawet charakter dysjunktywny, np. w obszarze oddziaływania metropolii na system przyrodniczy mogą znajdować się, izolowane atrakcyjne krajobrazowo i przyrodniczo, tereny położone w znacznej od niej odległości, które są wykorzystywane jako miejsca budowy domów letniskowych mieszkańców metropolii (np. w Polsce – Mazury, Podhale, Bieszczady, Wybrzeże, okolice Kazimierza n. Wisłą i in.).
2. **Zasada szczególności** – każdy przypadek (obszaru metropolitalnego) jest odmienny, w związku z czym należy pozwolić każdej strukturze metropolitalnej (funkcjonalnej) rozwijać się indywidualnie. Zasada uniwersalizmu w budowaniu systemów zarządzania obszarami metropolitalnymi nie sprawdza się. Autonomia rozwoju obszarów metropolitalnych powinna odnosić się także do jego struktur instytucjonalnych i tworzonych przez nie instrumentów.
3. **Zasada współrzędzenia** jest silnie związana z **zasadą demokratyzacji** oraz **zasadą subsydiarności w zarządzaniu**. Można stwierdzić, że lokalne mechanizmy

¹⁶ Obszarem wyznaczanym na podstawie kryteriów funkcjonalnych jest np. *obszar metropolitalny*. Obszarem delimitowanym na podstawie kryteriów, głównie morfologicznych, jest *aglomeracja*.

¹⁷ Spośród (typowych – przyp. autora) kryteriów stosowanych w delimitacji obszarów metropolitalnych należy wymienić:

- powiązania (dojazdy do pracy do miasta centralnego),
- gęstość zaludnienia, zabudowy (intensywność zabudowy),
- zatrudnienie (odsetek zawodowo czynnych zatrudnionych poza rolnictwem) (Podolak 1998, s. 284).

zarządzania są najskuteczniejsze. Istotą zarządzania w sektorze publicznym jest stworzenie przez władzę centralną (administrację rządową) takich rozwiązań/uwarunkowań systemowych (opartych na pozytywnych i negatywnych bodźcach ekonomicznych – kształtowanie okoliczności finansowych działania), aby decyzje i działalność lokalnych JST wpisywały się w długookresowe, ogólnospołeczne cele trwałego i zrównoważonego rozwoju. Przykładem braku stosowania takich rozwiązań systemowych w Polsce jest lokalne planowanie przestrzenne oraz ochrona przyrody i krajobrazu. Samorządom lokalnym nie opłaca się kształtować zagospodarowania przestrzennego w sposób planowy, lecz działać doraźnie (zgodnie ze swoimi interesami politycznymi, interesami deweloperów itp.), podobnie jak nie opłaca się w większości przypadków chronić przyrody i krajobrazu.

Należy jednakże pamiętać, że współzrządzenie oznacza nie tylko swoistą kooperację administracji rządowej i samorządowej, ale także współdziałanie sektora publicznego z prywatnym i społecznym. Potrzeba szerszej współpracy wynika przede wszystkim z tego, że nie wszystkie działania/inwestycje mogą być finansowane z pieniędzy publicznych. Trzeba zwrócić uwagę na to, że wielki kapitał ma niejednokrotnie do dyspozycji środki większe niż gmina, ale należy też pamiętać, że wielki kapitał może i będzie modyfikował struktury przestrzenne w efekcie swoich działań inwestycyjnych. Dlatego istnieje potrzeba stworzenia takich regulacji, które wpływ kapitału prywatnego uczynią zbieżnym z celami rozwoju lokalnych JST, obszarów metropolitalnych, regionów i kraju.

Ułomności instytucjonalne instytucji publicznych implikują wreszcie potrzebę angażowania w procesie zarządzania organizacji „trzeciego sektora”, co jest związane z **partycypacją społeczną** w sterowaniu procesami rozwoju, w tym w planowaniu przestrzennym i ochronie środowiska.

Oprócz wymienionych wyżej ogólnych reguł zarządzania obszarami metropolitalnymi, można sformułować także kilkanaście bardziej szczegółowych **zasad** czy też **rekomendacji** dotyczących sposobów **zarządzania systemami przyrodniczymi w obszarach zurbanizowanych** w ogóle, a mających również szczególne zastosowanie w obszarach metropolitalnych.

1. Obszar/obiekt przyrodniczy nie powinien być podzielony między różne jednostki administracyjne – **zasada spójności** (w skali mikro i makro). Oznacza to, że jeżeli obiekty lub obszary przyrodniczo cenne, chronione, rozciągają się na terenie kilku jednostek terytorialnych, powinny być zarządzane przez jednostkę administracyjną wyższego rzędu.
2. Administracja samorządowa powinna być włączona do zarządzania terenami chronionymi o niższym statusie ochronnym, zamieszkiwanymi i użytkowanymi gospodarczo. Należy doprowadzić do lepszej integracji planowania rozwoju JST i planowania ochrony między jednostkami administracji rządowej (zarządy PN, PK, Regionalne Dyrekcje Ochrony Środowiska) a samorządami lokalnymi.

3. W procesie planowania zagospodarowania przestrzennego władza publiczna powinna występować w roli możliwie neutralnego arbitra interesów różnych użytkowników miast.
4. Należy rozważyć zasadność powołania **organu opiniodawczo-doradczego ds. ochrony przyrody** np. rady ds. ochrony i kształtowania środowiska przyrodniczego miasta złożonej z naukowców, przedstawicieli organizacji pozarządowych i osób zawodowo związanych z ochroną środowiska przyrodniczego. Organ taki mógłby funkcjonować na wzór komisji urbanistyczno-architektonicznych. Ochrona systemów przyrodniczych miast wymaga również ścisłej współpracy urbanistów i architektów z przyrodnikami.
5. Należy przyjąć zasadę wykonywania **inwentaryzacji przyrodniczej**, a na jej podstawie **waloryzacji przyrodniczej** jednostek terytorialnych (zwłaszcza lokalnych) przed przystąpieniem do planowania/programowania ich rozwoju według jednolitej, krajowej metodologii. Jest to postulat sformułowany jeszcze w latach 90. XX w. i niezrealizowany¹⁸. Brak lub niekompletność inwentaryzacji i waloryzacji przyrodniczej utrudnia prawidłowe wykonywanie procedur strategicznych ocen oddziaływania na środowisko i pośrednio przyczynia się do problemów związanych z lokalizacją ważnych inwestycji publicznych na takich terenach, jak np. Natura 2000. Uniemożliwia rzetelne przygotowanie planów zagospodarowania przestrzennego, programów ochrony środowiska, planów rozwoju lokalnego i podobnych opracowań strategiczno-rozwojowych. Inwentaryzacją powinny być objęte przede wszystkim takie obszary JST, jak: zbiorniki wodne i ich otoczenie, tereny podmokłe, doliny rzeczne, tereny leśne, łąki, obszary parkowe¹⁹. Informacja o stanie środowiska pozwala dokonać waloryzacji przestrzeni przyrodniczej np. miasta i sformułować rekomendacje/przesłanki wprowadzane do różnych typów lokalnych opracowań planistycznych. Waloryzacja środowiska powinna być podstawą do sformułowania przez przyrodników propozycji zagospodarowania przestrzeni, którą potem można zestawić z wizją planistów (urbanistów) i architektów.
6. Narzędziem wspierającym inwentaryzację przyrodniczą i lepsze wykorzystanie jej wyników w planowaniu przestrzennym powinno być rozpowszechnienie technik GIS, które ogólnie wspierają zarządzanie przestrzenią.
7. Inwentaryzacja i waloryzacja przyrodnicza JST dostarcza podstawowych danych do wyceny ekonomicznej walorów przyrodniczych, której potrzeba wynika z postulatu ekonomizacji zarządzania nimi. Umiejętność wyceny tworów przyrody (dokonania pełnej analizy kosztów i korzyści – tzw. rachunku sozoeconomicznego) usprawnia zarządzanie przede wszystkim na etapie wykonywania ocen oddziaływania na środowisko inwestycji, planów i programów oraz ostatecznie na

¹⁸ Por. Kozłowski (1993).

¹⁹ Jednym z etapów inwentaryzacji i waloryzacji przyrodniczej powinno być tworzenie map roślinności rzeczywistej (i in. podobnych map tematycznych) jako podstaw wykonywania później *Studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego* oraz MPZP.

etapie podejmowania decyzji politycznych, które przestają mieć, dzięki temu, arbitralny charakter. Planowanie i zarządzanie rozwojem JST może zyskać charakter zintegrowany łączący aspekty środowiskowe, gospodarcze i społeczne.

8. Należy oczekiwać sformułowania krajowej polityki urbanistycznej, a także większego zaangażowania polityki regionalnej na rzecz rozwoju miast. Polityki te powinny być nakierowane na wspieranie zrównoważonego rozwoju obszarów zurbanizowanych, przede wszystkim przez stymulowanie działań koncentrujących aktywność społeczno-gospodarczą, w tym w szczególności mieszkalnictwo, w już ukształtowanych centrach metropolii i innych węzłach sieci osadniczej – polityka koncentracji zagospodarowania przestrzennego i wspierania transportu publicznego.
9. Można wskazać na potrzebę głębszego zaangażowania polityki przestrzennej na poziomie regionalnym na rzecz ochrony systemów przyrodniczych i walorów krajobrazowych, co jest niezbędne mając na względzie rozległość terytorialną obszarów przyrodniczo cennych²⁰. Polityka przestrzenna i regionalne planowanie przestrzenne mają w tej materii zdecydowanie zbyt słabe oparcie w instrumentach.
10. Istnieje potrzeba sformułowania systemu powszechnie obowiązujących standardów urbanistycznych. Powinny one stymulować wyższą efektywność gospodarowania przestrzenią – koncentrację zabudowy – przeciwdziałając jej rozpraszaniu. W odniesieniu do kwestii środowiskowych, standardy te powinny być zróżnicowane przede wszystkim w zależności od specyfiki przyrodniczej terenu, co oznacza, że powinny wprowadzać szczególne warunki zabudowy na takich terenach, jak: brzegi morskie, ziemie górskie, doliny rzeczne, brzegi śródlądowych zbiorników wodnych, tereny leśne. W odniesieniu do lokalnych planów zagospodarowania przestrzennego, standardy powinny formułować wymóg określenia (wraz z merytorycznym uzasadnieniem) właściwych/pożądanych/rekomendowanych proporcji terenów zabudowanych do otwartych/biologicznie czynnych, które to wskaźniki powinny wiązać podmioty sporządzające i uchwalające MPZP.
11. Wymagane jest „ustrategicznienie” planowania przestrzennego, także w kontekście przyrodniczym. W planach zagospodarowania przestrzennego o charakterze wielkoobszarowym (plany zagospodarowania przestrzennego województw – PZPW i *Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju – KPZK*) istotne jest przede wszystkim wyznaczenie spójnego systemu obszarów chronionych i dopiero w tym kontekście wskazywanie potrzeby obejmowania odpowiednimi formami ochrony nowych terenów.
12. Istnieje konieczność dokonania zmiany regulacji prawnych polegającej na objęciu ochroną terenów pełniących funkcje korytarzy ekologicznych łączących obszary

²⁰ Ważną rolę w tym względzie mogą odegrać, powołane w 2008 r., Regionalne Dyrekcje Ochrony Środowiska. Na razie, ze względu na krótki okres ich funkcjonowania, trudno poddać je ocenie.

Natura 2000; proponuje się powołanie nowej formy ochrony przyrody, typu obszarowego, jaką byłby *korytarz ekologiczny*²¹.

13. Istotną rolę w zarządzaniu systemami przyrodniczymi miast powinny odgrywać *Studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego*. W ramach *Studiów* potrzebna jest analiza, albo odrębny plan zielonej infrastruktury miasta (systemu przyrodniczego miasta/osnowy ekologicznej miasta), w ramach którego wskazywane byłyby także tereny rekomendowane do objęcia ustawowymi formami ochrony przyrody. *Studia uwarunkowań* powinny wprowadzać instrumenty ekonomiczne służące rekompensowaniu użytkownikom gruntów utraconych korzyści, z tytułu działań ochronnych. Należałoby również przyjąć, że decyzje WZiZT powinny być uzależnione – tj. zgodne z treściami *Studium uwarunkowań gminy* – co wymaga zmian w obecnym stanie regulacji prawnych.
14. Szukając instrumentów ekonomicznych wspierających ochronę systemów przyrodniczych miast, można wskazać na potrzebę wykorzystywania także na terenach miejskich dotacji przyznawanych w ramach programów rolnośrodowiskowych. Należy również rozpatrzyć celowość przekazywania funduszy na rzecz podmiotów prywatnych na pielegnowanie zieleni miejskiej.

Podsumowując powyższe rozważania dotyczące kwestii instrumentów ochrony systemów przyrodniczych można stwierdzić, że ogólną przesłanką powinno być stworzenie takich warunków ekonomicznych działania podmiotów, w których niszczenie walorów przyrodniczych przestaje się opłacać – jest to zdecydowanie najlepszy bodziec do ochrony przyrody. Warto również podkreślić znaczenie i rolę doskonalenia instrumentów planowania przestrzennego w kształtowaniu obszarów cennych przyrodniczo, które to tereny pełnią zarazem funkcję terenów „zasilania ekologicznego” obszarów metropolitalnych.

²¹ Zdaniem autora pogląd ten jest dyskusyjny. Polski system ochrony przyrody dysponuje relatywnie dużym bogactwem obszarowych i indywidualnych form ochrony, dlatego zasadne jest postawienie pytania, czy tworzenie kolejnej formy ochrony jest rzeczywiście niezbędne? Zdaniem autora mając na względzie nieskuteczność niektórych dotychczasowych form ochrony przyrody i krajobrazu (o czym mowa również w prezentowanym opracowaniu) należałoby raczej dokonać rewizji istniejącego systemu pod kątem wyposażenia go w odpowiednie instrumenty ekonomiczne ochrony. Rozwijana od wielu lat koncepcja KSOCh zakładała, że tzw. obszary chronionego krajobrazu będą powoływane na terenach, które pełnią funkcje korytarzy ekologicznych. Należy zastanowić się, czy nie kontynuować wyznaczania OChK z taką właśnie intencją, integrując zarazem system ochrony przyrody z systemem planowania przestrzennego, przez stworzenie zbioru obligatoryjnych standardów urbanistycznych dla poszczególnych obszarów chronionych (a więc także dla OChK), adekwatnych do celów ochrony. Przyjęte w standardach zasady zabudowy i zagospodarowania terenu powinny umożliwiać zachowanie funkcji i walorów przyrodniczych oraz krajobrazowych obszarów poddanych ochronie. Głównym kryterium wyznaczania OChK byłoby połączenie sieci obszarów Natura 2000 w system, przy czym sama sieć Natura 2000 powinna być zweryfikowana pod kątem doprowadzenia do jej spójności z budowanym w Polsce od wielu lat systemem KSOCh.