

# Jerzy Kozłowski

---

## Podjęcie ekologiczne w metodyce planowania : bezpieczna przestrzeń rozwiązań

---

Problemy Rozwoju Miast 6/4, 26-38

---

2009

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej [bazhum.muzhp.pl](http://bazhum.muzhp.pl), gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

## PODEJŚCIE EKOLOGICZNE W METODYCE PLANOWANIA – BEZPIECZNA PRZESTRZEŃ ROZWIĄZAŃ

**Abstrakt.** Prawie dwadzieścia lat temu ukazał się apel czołowych organizacji światowych, który wzywał do *wdrażania do planowania podejścia ekologicznego oraz zapewnienia tym samym wcielenia do niego problemów środowiskowych i promocji równowagi rozwoju*. W artykule zgłasza się wątpliwość, czy nastąpiła zadowalająca realizacja tego apelu, oraz intencję pobudzenia dyskusji na temat potrzeby ewolucji *ekologicznej bazy metodyki planowania*. Przypominając, że rozwój jest determinowany przez *cele społeczno-ekonomiczne, okoliczności zewnętrzne oraz uwarunkowania środowiska geograficznego*, ocenia się krótko rzeczywiste efekty planowania rozwoju zrównoważonego w kraju i przedstawia zarys koncepcji *ekologicznie bezpiecznej przestrzeni rozwiązań*, która mogłaby stać się istotnym komponentem wspomnianej bazy metodycznej. Opiera się ona na analizie *relacji* między zasobami naturalnymi a działaniami rozwoju w wymiarze terytorialnym, ilościowym, jakościowym i czasowym. Autor zajmuje stanowisko, że jednym z podstawowych warunków *trwałego* zabezpieczenia równowagi ekologicznej rozwoju jest utrzymywanie go w ramach tego rozwoju, co w dużej mierze zależy od ekologicznie odpowiedzialnych decyzji planistycznych dotyczących *lokalizacji, skali, rodzaju i czasu* działań rozwoju. Na koniec zachęca się do uruchomienia projektu badawczego celem przygotowania poradnika pozwalającego na ujednoczenie podejścia do wyznaczania tej przestrzeni, jako istotnego kroku w kierunku *wcielania problemów środowiskowych do planowania*.

**Słowa kluczowe:** podejście ekologiczne, zrównoważony rozwój, metodyka planowania, działania rozwojowe, zasoby naturalne, ekologicznie bezpieczna przestrzeń rozwiązań.

### Cele planowania zrównoważonego rozwoju

#### Skala globalna

W świetle dotychczasowych prac badawczych, piśmiennictwa i debat na temat konieczności i sposobów wdrażania zrównoważonego rozwoju można twierdzić, że narasta globalna akceptacja roli planowania w dochodzeniu do tego rozwoju. Między innymi już dawno została ona uznana przez trzy główne organizacje środowiskowe, jakimi są Międzynarodowa Unia Ochrony Przyrody, Program Środowiskowy Narodów Zjednoczonych i Światowy Fundusz na rzecz Przyrody, które przed 20 laty wystąpiły o *...adaptowanie i wdrażanie do planowania ludzkich osiedli podejścia ekologicznego, aby zapewnić wcielenie problemów środowiskowych do procesu planowania i tym samym promować równowagę rozwoju...* (UNEP, WWF, IUCN 1991:106).

Wydaje się, że mimo upływu czasu nie nastąpiła jeszcze w pełni zadowalająca realizacja tego apelu i ciągle brakuje w miarę jednorodnej i nie tylko szeroko akceptowanej, ale i stosowanej w praktyce *ekologicznej bazy metodyki planowania*, opartej na ukierunkowanych na ten cel programach badawczych i wdrożeniowych. Intencją artykułu

jest pobudzenie dyskusji i polemik w tym zakresie przez przedstawienie zarysu koncepcji *ekologicznie bezpiecznej przestrzeni rozwiązań*, która mogłaby stać się istotnym komponentem takiej bazy. Mieści się ona w modelu klasycznym planowania rozwoju, a więc opartym na konieczności racjonalizacji procesu decyzyjnego i na mocnej pozycji planisty, dysponującego jako ekspert rzetelną bazą danych na temat możliwych do określenia cech środowiska naturalnego i innych racjonalnych przesłanek decyzyjnych, dotyczących oczekiwanych i spowodowanych rozwojem zmian tego środowiska.

Warto tutaj przypomnieć, że rozwój jest realizowany poprzez poszczególne działalności ekonomiczne, natomiast jego charakter, przebieg oraz skala zależą od trzech podstawowych czynników.

Po pierwsze, powinien on z reguły zmierzać do osiągnięcia celów wyrażających obecne oraz przyszłe potrzeby i aspiracje związanych z nimi społeczności ludzkich. Są one (a co najmniej mają być) formułowane przez organy rządowe i samorządowe oraz doradcze odpowiednich szczebli, z udziałem organizacji społecznych i zawodowych, jak również poprzez interaktywną partycypację obywatelską. Formułowanie celów powinno być dodatkowo weryfikowane wynikami analiz realnych możliwości ich realizacji.

Po drugie, perspektywa sukcesu zależy również od aktualnego poziomu rozwoju ekonomicznego, technologicznego, organizacyjnego czy wreszcie intelektualnego danej społeczności, jak również od uznawanych przez nią wartości, tradycji kulturowych, a nawet od przeważających preferencji politycznych. Wszystkie one stanowią *okoliczności rozwoju*.

Po trzecie, procesy rozwoju poszczególnych działalności przebiegają z reguły w określonej przestrzeni zajmującej całość (lub część) konkretnego *środowiska geograficznego*, które z kolei stwarza dla nich specyficzne warunki i możliwości. Ich określenie musi wynikać z rzetelnych analiz tego środowiska, a ich uwzględnianie jest niezbędne do zapewnienia przebiegu rozwoju racjonalnie wykorzystującego jego zasoby.

Te znane fakty są przytoczone, aby zwrócić uwagę na to, że dwa spośród trzech czynników, a mianowicie *cele* i *okoliczności*, znajdują się w dużym stopniu *poza bezpośrednim wpływem planowania*. Wymaga to więc koncentracji jego działań na środowisku geograficznym, na którego kształtowanie niewątpliwie ma ono wpływ. Oznacza to, że realizacja głównego celu planowania, jakim jest osiągnięcie zrównoważonego rozwoju na objętych nim obszarach, powinna polegać w dużej mierze na:

- wytyczaniu przebiegu rozwoju optymalnego z punktu widzenia kryteriów ekonomicznych, czyli wynikającego z dostępności i stanu wszystkich potrzebnych mu *zasobów* (naturalnych, ludzkich i stworzonych przez człowieka), oraz
- równoczesnym zachowaniu skutecznej ochrony przyrody wskutek stosowania się do przestrzegania podstawowych *uwarunkowań* rozwoju, wynikających z zasad racjonalnego wykorzystywania zasobów naturalnych, opartych na *relacjach* między nimi a oczekiwanymi działaniami rozwoju oraz na ocenie ekologicznej wartości i wrażliwości tych zasobów.

Planowanie zrównoważonego rozwoju jest zatem odpowiedzialne nie tylko za wskazywanie, jak zapewnić w przebiegu rozwoju racjonalne wykorzystywanie wszystkich zasobów, ale również zachowanie równowagi przyrodniczej, trwałość podstawowych

procesów przyrodniczych oraz wytrzymałość ekosystemów. Domagała się tego „strategia zrównoważonego życia” (*Strategy for Sustainable Living*) już przed kilkunastu laty, zwracając uwagę, że ...maksymalny wpływ, który może znieść nasza planeta lub jakkolwiek z jej ekosystemów, jest określony przez ich dopuszczalną wytrzymałość (*carrying capacity*), która ...może być zwiększana przez technologię, ale zazwyczaj kosztem uszczuplenia różnorodności biologicznej lub ekologicznej użyteczności. W każdym zresztą przypadku nie jest ona nieskończenie rozciągliwa (UNEP, WWF, IUCN 1991:43). Wytrzymałość ta zależy z kolei od tego, w jakim stopniu środowisko naturalne jest zdolne akomodować się zarówno do oczekiwanych rozmiarów eksploatacji jego zasobów, jak i do wywieranych na nie skutków ubocznych rozwoju. A zatem warunkiem utrzymywania go w jej granicach jest skuteczne i systematyczne ograniczanie lub eliminowanie negatywnych wpływów działań rozwoju.

### **Sytuacja w kraju**

Polska po przełomie politycznym w 1989 r. dołączyła do rosnącej grupy krajów, które uznały za konieczne wejście na drogę zrównoważonego rozwoju i rozpoczęła przyspieszoną adaptację całokształtu gospodarki do jego wymogów. Już w roku 1994 Sejm i Senat RP wprowadziły w życie I politykę ekologiczną państwa, uznając, że ekorozwój jest jedyną drogą do osiągnięcia poziomu kraju rzeczywiście rozwiniętego, a ochrona środowiska sprawą o najwyższej doniosłości, oraz nadając kryteriom ekologicznym w polityce gospodarczej równorzędną rangę z kryteriami ekonomicznymi. Jej rozwiniętą formą jest II polityka obowiązująca od 2000 r. i przyjmująca zrównoważony rozwój jako główną zasadę *polityki ekologicznej państwa* na początku obecnego stulecia.

Podstawę skutecznych działań w tym zakresie stworzyły niewątpliwie dwie kluczowe ustawy: *Prawo ochrony środowiska* z 2005 r. oraz *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* z 2003 r. Obydwie głęboko zaangażowane w dążenie do osiągnięcia zrównoważonego rozwoju.

Pierwsza z nich wyznacza środowisku naturalnemu naczelną rolę i rangę w kształtowaniu zrównoważonego rozwoju i przestrzennego zagospodarowania, które powinno się opierać na analizach uwarunkowań przyrodniczych oraz ich współzależności z antropogenicznymi (gospodarczymi, społecznymi czy kulturowymi). W konsekwencji przyjmuje zasadę zrównoważonego rozwoju i ochrony środowiska za podstawę przy sporządzaniu koncepcji planistycznych na poziomie krajowym, jak i regionalnym (wojewódzkim) i lokalnym (gminnym). Domaga się również ustalania takich warunków realizacji rozwoju, które zapewnią optymalne efekty w tym zakresie, oraz przeprowadzania obowiązkowej oceny, nazywanej w ustawie *prognozą*, oddziaływania koncepcji planistycznych na środowisko. Regulacje prawne ustawy obejmują wszystkie zasoby (komponenty) naturalne, do których zaliczono powierzchnię ziemi, zasoby gleby produkcyjnej oraz innych gruntów rolnych i leśnych, złoża kopalin, zasoby wód śródlądowych i morskich, zasoby świata roślinnego i zwierzęcego oraz zasoby leśne. W odniesieniu do każdego z nich ustawa podaje odrębne reżimy prawne, które łącznie określają obowiązujące zasady reglamentacji dóbr przyrody i tworzą podłoże ich racjonalnego wykorzystywania do planowania i zarządzania procesami rozwoju. Ustawa traktuje zrównoważony rozwój jako konieczną rękojmię

utrzymywania procesów ekologicznych i stabilności ekosystemów oraz zachowania różnorodności biologicznej przyrody, co stanowi podstawę trwałości jej równowagi. Aby ją dodatkowo umocnić ustawa wprowadza również *konserwatorską ochronę przyrody*, która określa dziesięć obszarów i obiektów mogących uzyskiwać status prawnie chronionych (m.in. parki narodowe, rezerваты przyrody, obszary chronionego krajobrazu czy pomniki przyrody), a tym samym zobowiązanych do przestrzegania w nich konkretnych zasad zagospodarowania i zarządzania.

Z kolei ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym już na wstępie deklaruje wyraźnie, że ma ona regulować *...zasady kształtowania polityki przestrzennej...* oraz *...zakres i sposoby postępowania w sprawach przeznaczenia terenów na określone cele i ustalania zasad ich zagospodarowania i zabudowy...* przy założeniu, że ich celem jest *...ład przestrzenny i zrównoważony rozwój...* (art. 1, ust. 1). Wprowadza ona również obowiązek sporządzania na poziomie *krajowym* koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju, *regionalnym* – planu zagospodarowania przestrzennego województwa lub obszaru metropolitalnego, jako jego części, oraz *lokalnym* – studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy i miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Na czele problemów, które mają być obligatoryjnie objęte opracowaniami planistycznymi na wszystkich poziomach, ustawa umieściła: wymagania ładu przestrzennego, urbanistyki i architektury, ochrony środowiska oraz walory architektoniczne i krajobrazowe, przy czym przyjęta definicja ładu przestrzennego (art. 2, ust. 1) jest zbieżna z definicją zrównoważonego rozwoju, przedstawioną w ustawie o ochronie przyrody (art. 1). Ustawa wymaga, aby już na poziomie krajowym koncepcja zagospodarowania brała pod uwagę przyrodnicze uwarunkowania rozwoju poprzez określanie wymagań z zakresu ochrony środowiska i zabytków oraz obszarów podlegających ochronie (art. 47). Podobne wymogi wprowadzono na poziomie regionalnym, a na szczeblu lokalnym sama nazwa: obowiązkowe studium *uwarunkowań* i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz zaznaczenie, że chodzi w szczególności o uwarunkowania wynikające z wymogów stanu ładu przestrzennego, ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego, wskazuje na nadanie im dużej rangi w procesie formułowania tych kierunków.

### **Wnioski metodyczne**

Ten skrótowy przegląd istotnych dokumentów potwierdza, że w ostatnich dwóch dekadach powstała w kraju rzetelna baza formalnoprawna do zapewnienia daleko idącej ochrony przyrody, a do obowiązku planowania należy wskazywanie jak ją skutecznie realizować w ramach zrównoważonego rozwoju. Z doniesień medialnych wiadomo jednak, że realizacja jego celów w rzeczywistości zbyt często odbiega od wymogów ustawy. Można to łatwo stwierdzić, bezpośrednio wizytując większe czy mniejsze inwestycje ostatniego dziesięciolecia, jak i rozproszoną zabudowę indywidualną, szczególnie na atrakcyjnych turystycznie obszarach. Jest to wreszcie temat nieformalnych spotkań środowiskowych, na których od ludzi związanych z planowaniem oczekuje się odpowiedzi na pytania w tym zakresie. Jak w ogóle mógł się wydarzyć casus Rospudy? Dlaczego dynamicznie rozwijające się obszary metropolii czy gmin nie mają prawnie wiążących planów zagospodarowania przestrzennego? Kto akceptuje, aby decyzja o budowie ważnej (choć zupełnie niepotrzebnej)

drogi na terenie gminy miejskiej była podejmowana wyłącznie przez głosowanie grupy radnych, bez ekspertyz i fachowych konsultacji? I wiele podobnych.

Oczywiście niedociągnięcia czy braki w sformułowaniach lub ustaleniach obydwóch ustaw są na ogół znane i dyskutowane w kręgach fachowych, które oczekują od ustawodawcy wprowadzenia w nich potrzebnych zmian formalnoprawnych. Intencją niniejszego artykułu nie było jednak wchodzenie na ten szczebel i obszar dyskusji, ale raczej otwarcie innego toru, wymuszone samonarzucającym się pytaniem, czy w ogóle, a jeśli tak, to w jakim stopniu podejście ekologiczne zostało w czasie tych dwóch dekad adaptowane w stopniu zbliżonym do ustaleń prawnych, również w *metodyce planowania*, czego, jak cytowano wyżej, domagały się wyraźnie IUCN, UNEP, WWF już w roku 1991?

Próby znalezienia odpowiedzi w piśmiennictwie krajowym nie powiodły się, ponieważ w ostatniej dekadzie ani w periodykach, ani w wydawnictwach zwartych nie pojawiały się publikacje o wyraźnym charakterze metodycznym. Pewien wyjątek stanowi „Vademecum gospodarki przestrzennej” (2005), gdzie przy okazji prezentowania ustaw dotyczących ochrony przyrody i planowania zwrócono uwagę na potencjalne problemy metodyczne, mogące wynikać z tego, że ustawy, wyliczając aspekty zagospodarowania przestrzennego wymagające uwzględnienia w planowaniu i zarządzaniu rozwojem, nie dają żadnych zaleceń, jak adaptować w tym celu podejście ekologiczne. Sygnalizowali to Słysz i Zgud (2005), prezentując zasady ochrony przyrody, a wyraźnie już sprecyzowała kilkakrotnie Zastawniak (2005) we wnikliwym i kompleksowym omówieniu ustawy o planowaniu. Jej uwagi wskazują potrzebę zajęcia się tego typu problemami. Sondażowe rozmowy z projektantami wykazywały z kolei, że ich merytoryczne podejście do tych zagadnień (zakres analiz, kwalifikacja ograniczeń) w czasie opracowywania studium i kierunków zagospodarowania przestrzennego opierało się najczęściej na osobistych doświadczeniach i poglądach. Ponieważ powszechnie uznaje się, że poziom merytoryczny naszej kadry jest wysoki, poleganie wyłącznie na jej kwalifikacjach może być często całkowicie wystarczające, natomiast wątpliwe jako zasada w skali kraju.

W konkluzji trzeba stwierdzić, że wysiłki *zapewniające wcielenie problematyki ekologicznej do procesu planowania* (o czym była wzmianka powyżej) doprowadziły do zbudowania w kraju solidnej i kompleksowej bazy formalnoprawnej, zapewniającej niezależnie od pewnych braków i usterek daleko idącą ochronę przyrody i słusznie zobowiązały planowanie do przyjęcia zasad zrównoważonego rozwoju, jako warunku jego realizacji. Można również znaleźć na rynku wybitne pozycje literatury z omówieniem roli ekologii w planowaniu przestrzennym przez tak doświadczonych teoretyków jak Jędraszko (2005), Kołodziejcki (1988), Parteka (2000) czy Kowalewski (2006). Pomimo to nie można stwierdzić, co prawda na podstawie powierzchownego, ale przekonującego rozpoznania, że powstała w tym samym czasie ekologiczna baza *metodyki* tego planowania, a wydaje się ona bardzo potrzebna. Otwarcie dyskusji na ten temat, a nawet uruchomienie co najmniej kilku programów badawczych w celu jej zbudowania można więc uznać za potrzebę chwili. Jest to pogląd autora i oczywiście może być odosobniony. W merytorycznym programie III Kongresu Urbanistyki Polskiej nie ma przecież ani jednej pozycji na temat tworzenia bazy metodycznej, wskazującej, jak na szczeblu roboczym opracować i skutecznie wcielić do praktyki planowania i zarządzania

rozwojem przyjęte oraz zasługujące na pełne poparcie, uchwalone przez Kongres zasady nowej urbanistyki oraz nowej jakości życia.

## **Ekologiczne aspekty metodyki planowania zrównoważonego rozwoju**

### **Analiza relacji zasoby naturalne – działania rozwoju**

Rola uwarunkowań kierunków i zagospodarowania przestrzennego w planowaniu oraz zarządzaniu rozwojem jest powszechnie akceptowana, a zapewnienie *zachowania równowagi przyrodniczej oraz trwałości podstawowych procesów przyrodniczych* jest traktowane przez ustawy o ochronie przyrody i o planowaniu, jako prawnie wiążące. Ustawa o planowaniu zalicza do aspektów, które *obowiązkowo należy uwzględnić*, wymagania ochrony środowiska. Jednak, jak słusznie zwraca uwagę Zastawniak, robi to bez *...odrębnych przepisów, które by precyzowały zasady i szczegółowe wymagania w tym zakresie*, co oznacza, że *...ustawodawca odwołuje się tu do wiedzy i doświadczeń projektantów przygotowujących opracowania...* (Zastawniak 2005:16). Zaufanie zawsze jest potrzebne, ale nie kwestionując w żadnym stopniu wiedzy i doświadczeń projektantów, zasługują oni w pełni na otrzymanie również wsparcia metodycznego w decydowaniu, jak podejść do tak ważnego dla skuteczności planu zagadnienia.

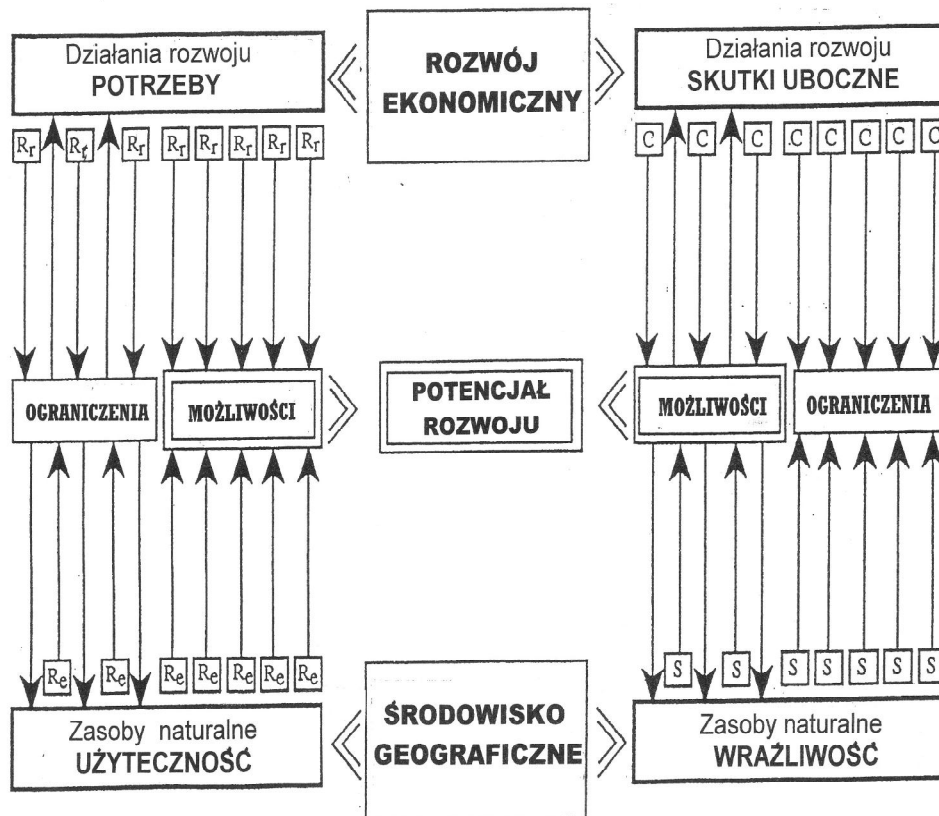
Faza procesu planowania, w której formułuje się te uwarunkowania, a następnie ich zwarte podsumowanie w postaci mogącej stanowić kluczowy element projektu planu, jest merytorycznie trudna i skomplikowana. Dlatego warto może zająć się doskonaleniem jej bazy metodycznej. Poniżej jako przyczynek do ewentualnego podjęcia badań w tym zakresie przedstawiona jest krótka synteza koncepcji i zasad w tej tematyce, opartych na wcześniejszych propozycjach autora, sformułowanych w czasie prowadzenia prac badawczych nad rozwojem metody *krańcowych progów przyrodniczych (KPP)* w Australii (Kozłowski 1993).

Założono w nich na wstępie, że synteza opisowych uwarunkowań rozwoju w formie kartograficznej nie tylko ułatwia wykorzystanie ich jako podstawy decyzji planistycznych na szczeblu lokalnym, ale i wymusza koncentrację na najważniejszych przesłankach wynikających z tych uwarunkowań. Ponieważ w stanie Queensland (Australia) podstawowym celem obowiązującej od 1997 r. Ustawy o zintegrowanym planowaniu (*Integrated Planning Act*) jest osiągnięcie zrównoważonego rozwoju (*sustainable development*), uznano w niej również, że do zapewnienia skutecznej realizacji tego celu jest niezbędne, aby projekt planu zawierał wiążące i związane z tym zadaniem nakazy, zakazy czy utrudnienia dla różnorodnych działań rozwoju. W praktyce planowania są one najczęściej nazywane *ograniczeniami rozwoju*, ale również *barierami* czy *progami*.

Następnie przyjęto jako wstępne założenie, że najbardziej racjonalną bazą ich wyznaczania powinna być analiza *relacji* zachodzących pomiędzy istniejącymi oraz oczekiwanymi działaniami rozwoju i zasobami naturalnymi. Na czym te relacje polegają? Otóż każdy obszar, na którym ma miejsce rozwój ekonomiczny, charakteryzuje się z reguły określoną kombinacją różnorodnych zasobów naturalnych. Przesądzają one, czy w ogóle, a jeśli tak to w jakim stopniu obszar ten nadaje się (lub nie) do kontynuacji istniejących lub przyjęcia nowych działań rozwoju (produkcyjnych lub usługowych). Tymi zasobami zarządzają czy gospodarują nie tylko ludzie, ale również przyroda, która jest ich prawdziwym

włodarzem. Natomiast w oczywistym interesie ludzi jest korzystanie z pracy przyrody nie tylko do osiągania specyficznych celów ekonomicznych czy społecznych, ale również utrzymywania środowiska naturalnego w stanie optymalnym z punktu widzenia jakości życia człowieka. Wynika stąd oczywisty wniosek metodyczny, że analizy zmierzające do rozpoznania tzw. *możliwości rozwoju*, będące kluczowym elementem każdego procesu planowania, powinny rozpoczynać się od ustalenia charakteru oczekiwanych działań rozwoju przez określenie nie tylko ich *zapotrzebowania* na konkretne zasoby, ale również – i to z reguły – ich *skutków ubocznych*.

Pozwoli to z kolei ustalać omawiane już wyżej relacje, a raczej współzależności pomiędzy konkretnymi działaniami rozwoju a naturalnymi zasobami danego obszaru środowiska geograficznego. Teoretyczny model (ryc. 1) przedstawia podstawowe rodzaje takich współzależności, wskazując te, które otwierają możliwości rozwoju, i te, które stwarzają dla niego ograniczenia. Zrozumienie i znajomość tych współzależności wydaje się niezbędnym warunkiem podejmowania w procesie planowania takich decyzji, które zapewnią osiągnięcie równowagi ekologicznej rozwoju.



Ryc. 1. Model relacji: zasoby naturalne – działania rozwoju

Źródło: Kozłowski, 1993a

Model wskazuje wyraźnie, które czynniki decydują o pojawianiu się ograniczeń rozwoju, a które stwarzają możliwości rozwoju. Zależy to przede wszystkim od relacji między:

- 1) *potrzebami* działalności a mogącą je zaspokoić *ekonomiczną użytecznością* zasobów,
- 2) *skutkami ubocznymi* działalności a *wrażliwością* zasobów znajdujących się pod ich oddziaływaniem.



Możliwości rozwoju działalności istnieją:

- kiedy zasoby mogą zaspokoić ich potrzeby w pełni lub częściowo (stopień pozostaje do określenia),
- kiedy zasoby nie są wrażliwe (są odporne) na ich oddziaływanie w pełni albo częściowo (stopień pozostaje do określenia).

Ograniczenia rozwoju występują natomiast jako:

- *całkowite*, kiedy brak jest zasobów mogących w pełni zaspokoić potrzeby działalności, albo *częściowe*, kiedy mogą je zaspokoić tylko w pewnym (dającym się określić) stopniu, oraz
- *całkowite*, kiedy skutki uboczne działalności trafiają na zupełny brak odporności, albo *częściowe* kiedy istnieje ona tylko w pewnym (dającym się określić) stopniu.

Należy dodać, że oprócz ekonomicznej istnieje jeszcze bardzo ważna *ekologiczna użyteczność* zasobów, która decyduje o ich korzystnym, a często decydującym wpływie na funkcjonowanie i utrzymywanie naturalnej równowagi ekosystemów. A zatem konieczność obejmowania tych zasobów pełną ochroną jest oczywistym imperatywem zarówno planowania, jak i zarządzania procesami rozwoju.

Wydaje się, że prosty, a zatem łatwo zrozumiały sposób, w jaki model przedstawia te relacje i współzależności na linii zasoby-rozwój, powinien pomóc projektantom w ukierunkowaniu dalszych faz procesu wyznaczenia ekologicznie bezpiecznej przestrzeni rozwiązań, ale również ułatwiać interdyscyplinarną współpracę z ekspertami, nie zawsze dysponującymi rzetelną wiedzą w zakresie planowania, czy wreszcie w czasie późniejszego uzasadniania decyzji podejmowanych na drodze partycypacji obywatelskiej.

W ramach omawianych badań została opracowana i przetestowana w praktyce pięciostopniowa metoda szczegółowej analizy. W formie tabelarycznej miała ona określać dla obszaru objętego danym planem:

- 1) potencjalną rolę (dla rozwoju oczywiście) zasobów naturalnych,
- 2) skutki uboczne (oczekiwanych działalności),
- 3) wrażliwość tych zasobów,
- 4) przewidywane konsekwencje rozwoju,
- 5) ewentualne konflikty.

Wyniki analizy miały wskazać przede wszystkim zasoby zagrożone spodziewanym rozwojem i wyszczególnić działalności mogące stworzyć takie zagrożenia. Taka oparta na konkretnych wiedza miała z kolei pozwolić na ograniczanie zakresu następnej fazy, której zadaniem było wyznaczenie ograniczeń w rozwoju. Kilkanaście pilotażowych wdrożeń do rzeczywistych przykładów potwierdziło w znacznym stopniu przydatność tego podejścia w praktyce.

### **Ekologicznie bezpieczna przestrzeń rozwiązań – zarys koncepcji**

Według obowiązujących ustaw oczekuje się, że uwarunkowania i wynikające z nich ograniczenia rozwoju będą oparte na udokumentowanych podstawach, a zatem można je uznać za kluczowy element decyzji planistycznych wyznaczających proponowaną

*ekologicznie bezpieczną przestrzeń* dla oczekiwanego zrównoważonego rozwoju, aby dopiero w jej granicach wybrać obszary dla niego najkorzystniejsze.

Na polu metodyki planowania przestrzennego opracowanie sposobu podejścia czy techniki wyznaczania ograniczeń rozwoju było już w przeszłości, a szczególnie w drugiej połowie ubiegłego stulecia, przedmiotem dużego zainteresowania praktyków i teoretyków wielu krajów. W Polsce do najbardziej znanych technik w tym zakresie należała *analiza progowa*, oparta na *teorii progów* sformułowanej przez Malisza (1963). Była szeroko stosowana w kraju w latach sześćdziesiątych, częściowo i siedemdziesiątych (m.in. do planu Krakowskiego Zespołu Miejskiego, Seibert 1983), a na świecie w kilkunastu krajach (Kozłowski 1973), w następstwie czego został nawet opublikowany przez Wydział ds. Ekonomicznych i Socjalnych ONZ „Poradnik analizy progowej” (ONZ 1977). W tym samym okresie przy sporządzaniu przez Instytut Kształtowania Środowiska w Krakowie planu regionalnego dla Tatrzańskiego Parku Narodowego wykorzystano *podejście progowe*, jako podstawę opracowania metody *krańcowych progów przyrodniczych (KPP)*, której wyniki odegrały kluczową rolę przy opracowywaniu ostatecznych propozycji planu (Baranowska-Janota i Kozłowski, 1984).

W czasie wspomnianych badań nad rozwojem tej metody w Australii pojawił się pogląd, że warto poszerzyć jej zakres, wyróżniając te podstawowe atrybuty działalności rozwoju, które determinują ich potencjalny zasięg i wpływ na środowisko otaczające je obszary i wynikający z tego ich dopuszczalny zasięg. Wyróżniono w konsekwencji cztery tego rodzaju *determinanty*, a mianowicie *lokalizację, skalę, rodzaj i czas* działalności, co z kolei doprowadziło do założenia, że ograniczenia (progi) rozwoju mają cztery „wymiarzy”: terytorialny, ilościowy, jakościowy i czasowy. Dwa pierwsze trzeba uznać za kluczowe, które należy wyodrębnić w odniesieniu do *każdej* działalności, podczas gdy dwa pozostałe w razie uzasadnionej potrzeby. W konsekwencji uznano istnienie czterech rodzajów progów przyrodniczych, a mianowicie *terytorialne, ilościowe, jakościowe i czasowe*.

Kolejnym przyjętym a istotnym założeniem było nadanie szczególnego znaczenia tym spośród nich, które wyznaczają *krańcowe* granice wytrzymałości poszczególnych ekosystemów lub zasobów. Ich przekroczenie bowiem oznacza na ogół uruchomienie procesu nieodwracalnej nieraz dewastacji środowiska naturalnego. Dlatego powinny one być traktowane jako *ograniczenia brzegowe, ponieważ one właśnie wskazują granice ekologicznie bezpiecznej przestrzeni rozwiązań* zrównoważonego rozwoju. Z przedstawionych rozważań wynika, że wyznaczają ją cztery rodzaje progów, a zatem ma ona odpowiednio cztery wymiary, czyli terytorialny, ilościowy, jakościowy i czasowy. Należy również przyjąć, że jej identyfikacja musi z zasady być zawsze dokonywana z obydwóch punktów widzenia, a więc zarówno potrzeb zasobów, jak i ich skutków ubocznych. Pominięcie jednego z nich czyniłoby ją niemal bezwartościową. Metodyczny wniosek wydaje się oczywisty. Wyznaczanie omawianej przestrzeni powinno bezwzględnie stać się kluczowym i obligatoryjnym elementem procesu planowania, ponieważ doprowadzenie do tego, aby utrzymywać całość rozwoju, a przede wszystkim *lokalizację, skalę, rodzaj i czas* jego działania w tej przestrzeni, należy uznać za jeden z podstawowych warunków

trwałego zabezpieczenia jego równowagi ekologicznej. Oznacza to, że w procesie planowania musi ona zostać określona *przed* podejmowaniem decyzji o rozwoju.

### **Ekologicznie bezpieczna przestrzeń rozwiązań – proces wyznaczania**

W czasie realizacji omawianego programu badań z metodycznego punktu widzenia dosyć wyraźnie zarysowały się następujące cztery zasady wyznaczania w procesie planowania ekologicznie bezpiecznej przestrzeni rozwiązań.

*Zasada 1. Dotyczy ograniczeń terytorialnych, czyli lokalizacji działań i przyjmuje, że powinny one mieć miejsce tylko tam, gdzie ani uzyskanie potrzebnych zasobów, ani ich skutki uboczne nie naruszają ograniczeń brzegowych środowiska naturalnego.*

*Komentarz.* Zarówno samo udostępnienie zasobów dla potrzeb działań rozwoju przez ich import lub bezpośrednio wydobywanie na miejscu, jak i ich wpływ na wrażliwość środowiska naturalnego mogą nie tylko grozić zakłóceniem jego równowagi ekologicznej, ale nawet przez wywołanie reakcji łańcuchowej prowadzić do nieodwracalnej dewastacji istniejących w nim ekosystemów. Kiedy odwracanie takiego procesu okaże się niemożliwe, mamy do czynienia z ograniczeniami brzegowymi. Dlatego decyzje odnośnie do lokalizacji *każdych* znaczących działań rozwoju muszą z *reguły* być rozpatrywane z obydwóch punktów widzenia.

*Zasada 2. Dotyczy ograniczeń ilościowych, czyli skali działalności i wymaga, aby była ona kontynuowana jedynie do poziomu, na który pozwalają brzegowe ograniczenia bezpośrednio eksploatacji potrzebnych jej lub będącemu jej skutkiem ubocznym procesu niszczenia środowiska naturalnego.*

*Komentarz.* Poziom ten będzie wynikał po pierwsze z potencjału tych zasobów (ich wielkości czy wydajności), a po drugie ze stopnia ich odporności na skutki działalności, czyli zdolności do regeneracji zarówno samych zasobów, jak i całego środowiska. Poziom należy wyrażać ilościowo, najlepiej w jednostkach charakteryzujących daną działalność (tony produktu, liczba turystów itp.).

*Zasada 3. Dotyczy ograniczeń jakościowych, czyli rodzaju działalności i wymaga, aby wykluczać takie zmiany w charakterze jej produktu czy usługi, które mogą powodować rosnące zapotrzebowanie na zasoby, lub zwiększać negatywne skutki uboczne na tyle, by przekroczone były ograniczenia brzegowe.*

*Komentarz.* W zasadzie tej zwraca się uwagę na te istotne zagrożenia dla utrzymania ekologicznej równowagi rozwoju, które mogą wystąpić, kiedy dana działalność nie zmienia lokalizacji ani wielkości produkcji czy usługi, ale swój *rodzaj* (charakter) na taki, który zwiększa zagrożenia środowiska, bo potrzebuje więcej zasobów, lub potęguje szkodliwe skutki uboczne (np. różnica między zagrożeniami ze strony dwu- i pięciogwiazdkowego hotelu przy tej samej lokalizacji i niezmienionej liczbie turystów). Łatwo nie dostrzec możliwości powstawania takich zagrożeń i dlatego istnieje potrzeba stałej kontroli i monitoringu w tym zakresie, najlepiej przez wprowadzenie obowiązku uzyskiwania formalnej zgody na propozycje istotnych zmian rodzaju działalności.

*Zasada 4. Dotyczy ograniczeń czasowych, czyli takiego wpływu czasu trwania lub tempa wzrostu działalności na naturalny rytm procesów rozwoju przyrody, które mogą*

powodować zasadnicze i nieodwracalne zmiany wielkości, jakości czy wrażliwości jej zasobów.

*Komentarz.* Samo przyspieszenie procesu produkcji czy świadczenia usług może np. uruchamiać nieodwracalny proces degradacji nieodpornych na nie zasobów. Podobny proces może też być generowany, kiedy nie zapewni się odpowiednich przerw w prowadzeniu działalności, koniecznych do przebiegu naturalnej regeneracji niektórych gatunków flory czy fauny.

Należy zauważyć, że w rzeczywistości nie może oczywiście istnieć jakiś jeden zbiór ograniczeń odnoszący się jednakowo do całokształtu rozwoju na danym obszarze, czyli do wszystkich działalności, które się na niego składają, oraz analogicznie do całego środowiska naturalnego. Każda z tych działalności bowiem inaczej oddziałuje na poszczególne zasoby środowiska naturalnego danego obszaru, ma też inne na nie zapotrzebowanie. Z punktu widzenia ochrony przyrody szkodliwe oddziaływanie jednej działalności może mieć większą wagę niż wszystkich pozostałych, a zniszczenie jednego zasobu może spowodować zagładę całego ekosystemu, do którego on należy. Oczywiście, aby uniknąć zbyt dużej ilości wynikowych „przestrzeni” można w czasie procesu ich wyznaczania połączyć zarówno działalności, jak i zasoby w grupy o pokrewnym charakterze, ale nie wydaje się prawdopodobne, by kiedykolwiek było możliwe sprowadzenie wyników końcowych do jednej, zbiorczej mapy. Ale to już problem merytoryczny i roboczy.

Warto na koniec zwrócić uwagę, że przeprowadzanie procesu wyznaczenia ekologicznie bezpiecznej przestrzeni rozwiązań zgodnie z sugerowanymi powyżej zasadami oferuje ważną metodycznie *wartość dodatkową*. Wymaga ono bowiem *uprzedniego* wyznaczenia wszystkich istotnych ograniczeń rozwoju, a dopiero potem wyodrębnienia z nich tych o charakterze brzegowym. Przekraczanie pozostałych, nazywanych normalnymi i nie mających już tak deterministycznego charakteru, będzie więc dopuszczalne, ale zawsze dyskusyjne, bo na ogół związane z ponoszeniem konkretnych kosztów ekologicznych, a nierzadko również ekonomicznych lub społecznych. Natomiast świadomość konieczności akceptacji ograniczeń brzegowych oraz jednoczesna znajomość konsekwencji przekraczania ograniczeń normalnych tworzą rzetelną, racjonalną podstawę znalezienia możliwie *optymalnych* rozwiązań dla osiągnięcia nie tylko ekologicznej, ale również ekonomicznej i społecznej równowagi rozwoju dzięki wykorzystywaniu m.in. takich podejść, jak stosowane w planowaniu strategicznym analizy potencjału rozwoju typu SWOT (Scott Armstrong, 1982).

I jeszcze sugestia badawcza. Ponieważ w planowaniu rozwoju wyznaczanie ograniczeń wynikających z potrzeb ochrony środowiska naturalnego jest powszechnie akceptowane jako warunek zapewnienia jego ekologicznej równowagi, warto może jako wkład do ewolucji *ekologicznej bazy metodyki planowania* uruchomić program badawczy nastawiony na ujednoczenie podejścia do wyznaczania diskutowanych wyżej a kluczowych ograniczeń, zapewniających racjonalne wykorzystywanie zasobów naturalnych. Pozytywne sprawdzenie go w praktyce byłoby ważnym krokiem ku doskonaleniu procesu *wcielania problemów środowiskowych do planowania i tym samym promowania równowagi rozwoju*, zgodnie z apelem cytowanym na wstępie niniejszego artykułu.

## Literatura

- Baranowska-Janota M., Kozłowski J., 1984, *Krańcowe progi przyrodnicze w rozwoju turystyki*, Instytut Kształtowania Środowiska, Warszawa.
- Batty M., 1979, *On Planning Process*, [w:] Goodall B., Kirby A. (eds.), *Resources and Planning*, Pergamon Press, Oxford.
- Jędraszko A., 2005, *Zagospodarowanie przestrzenne w Polsce – drogi i bezdroża regulacji ustawowych*, Unia Metropolii Polskich, Warszawa.
- Kołodziejski J., 1988, *Uwarunkowania przestrzenne ochrony środowiska przyrodniczego*, [w:] *Planowanie przestrzenne jako narzędzie ochrony środowiska przyrodniczego*, Biuletyn KPZK PAN, z. 139, Warszawa.
- Kowalewski A., 2006, *Społeczne, ekonomiczne i przestrzenne bariery rozwoju zrównoważonego*, Instytut Rozwoju Miast, Kraków
- Kozłowski J., 1973, *Analiza progowa zagranicą*, Studia KPZK PAN, t. XLII, PWN, Warszawa.
- Kozłowski J., 1975, *Walory środowiska progami rozwoju przestrzennego*, „Aura”, 3/75.
- Kozłowski J., 1993, *Towards Ecological Re-orientation of Professional Planning*, [w:] Kozłowski J., I Hill G. (ed.), *Towards Planning for Sustainable Development*, Avebury, Aldershot, Brookfield USA, Hong Kong, Sydney.
- Kozłowski J., 1993a, *UET Method: a Planning Tool for Sustainable Development*, [w:] Kozłowski J., I Hill G. (ed.), *Towards Planning for Sustainable Development*, Avebury, Aldershot, Brookfield USA, Hong Kong, Sydney.
- Malisz B., 1963, *Teoria progów*, Biuletyn Instytutu Urbanistyki i Architektury, nr 16/7, Warszawa.
- Parteka T., 2000, *Planowanie strategiczne w równoważeniu struktur regionalnych*, Studia KPZK PAN, t. CVIII, Warszawa.
- Scott Armstrong J., 1982, *The Value of Formal Planning for Strategic Decisions*, *Strategic Management Journal*, nr 3.
- Seibert K., 1983, *Plan wielkiego Krakowa*, Wydawnictwo Literackie, Kraków-Wrocław.
- Słysz K., Zgud K., 2005, *Ochrona przestrzeni*, [w:] *Vademecum gospodarki przestrzennej*, IRM, Kraków.
- UNEP, WWF IUCN, 1991, *Caring for the Earth – A Strategy for Sustainable Living*, Gland.
- United Nations, 1977, *Threshold Analysis Handbook*, Department of Economic and Social Affairs UN, Nowy York.
- Vademecum gospodarki przestrzennej*, IRM, Kraków.
- Zastawniak B., 2005, *Planowanie przestrzenne*, [w:] *Vademecum gospodarki przestrzennej*, IRM, Kraków.

## THE ECOLOGICAL APPROACH IN PLANNING METHODOLOGY – A SAFE SPACE OF SOLUTIONS

**Abstract.** Almost twenty years ago leading world ecological organizations issued an appeal, calling for *the implementation in planning of an ecological approach and for assuring by that of incorporation into it environmental issues and promotion of sustainable development*. The paper raises a doubt as to whether there followed a satisfactory fulfilment of that appeal, and declares an intention to stimulate discussion on the subject of the need for the evolution of the *ecological basis for planning methodology*. While reminding that development is conditioned by social and economic *objectives*, external *circumstances*, as well as geographic environment *determinants*, the author provides a brief assessment of actual effects of sustainable development planning in Poland and presents an outline of the conception of an *ecologically safe space of solutions*, which might become an essential component of the said methodological basis. The conception is based on the analysis of *relationships* between natural resources and development activities in territorial, quantitative, qualitative, and time dimensions. The author adopts the position that one of the basic conditions for *durable* securing of the ecological balance of development is to maintain

it within the framework of that development which, to a major extent, depends on ecologically responsible planning decisions on *location, scale, type, and time* of development activities. At the end, the author encourages to launch a research project in order to prepare a handbook, which would make it possible to standardize the approach to setting out of that space as a crucial step towards *incorporating environmental issues into planning*.

**Key words:** ecological approach, sustainable development, planning methodology, development activities, natural resources, ecologically safe space of solutions.

Prof. dr hab. arch. Jerzy Kozłowski  
Instytut Rozwoju Miast  
Kraków