

Mój krajobraz współtworzę i chronię lokalnie. Poradnik dla gmin w zakresie ochrony i kształtowania krajobrazu

Autorzy:

Małgorzata Hajto
Zdzisław Cichocki
Izabela Grzegorzczak
Małgorzata Walczak
Jolanta Pawlak



Warszawa, 2020

Spis treści

Wprowadzenie	4
Część I. O krajobrazie, jego ochronie i kształtowaniu	
1 Pojęcie krajobrazu	6
2 Ochrona i kształtowanie krajobrazu	17
Część II. O jakości krajobrazu i zagrożeniach	
3 Jakość krajobrazu jako istotny element warunków życia społeczności lokalnej	23
4 Zagrożenia dla jakości krajobrazu oraz jego ochrony i kształtowania	27
Część III. O narzędziach ochrony i kształtowania krajobrazu	
5 Prawne aspekty kształtowania i ochrony krajobrazu	38
6 Kształtowanie krajobrazu w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym	41
6.1 System planowania przestrzennego	41
6.2 Audyt krajobrazowy	42
6.3 Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego	46
6.4 Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego	54
6.5 Opracowanie ekofizjograficzne i prognoza oddziaływania na środowisko	61
6.6 Uchwała krajobrazowa (reklamowa)	66
6.7 Decyzje administracyjne	72
7 Kształtowanie krajobrazu na obszarach chronionej przyrody; narzędzia ochrony przyrody	75
8 Kształtowanie krajobrazu z uwzględnieniem ochrony dóbr kultury	84
Część IV. O edukacji i udziale społeczeństwa w ochronie i kształtowaniu krajobrazu	
9 Edukacja o krajobrazie, kształtowanie postawy troski o krajobraz i promocja krajobrazu	88
10 Udział społeczności lokalnej w kształtowaniu i ochronie krajobrazu	92
Zakończenie. O krajobrazie jako nauce i roli ekspertów	106
Literatura	108
Poradniki	110

Spis skrótów

BZI	Błękitno-zielona infrastruktura
Dyrektywa OOS	Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/92/UE z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko
Dyrektywa Ptasia	Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/147/WE z dnia 30 listopada 2009 r. w sprawie ochrony dzikiego ptactwa
Dyrektywa Siedliskowa	Dyrektywa Rady 92/43/EWG z dnia 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory
Dyrektywa SOOS	Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2001/42/WE z dnia 27 czerwca 2001 r. w sprawie oceny wpływu niektórych planów i programów na środowisko
EKK	Europejska Konwencja Krajobrazowa
KE	Komisja Europejska
NGO	Organizacje pozarządowe
OOS	Ocena oddziaływania na środowisko
Mpzp	Miejskowy plan zagospodarowania przestrzennego
PN	Park Narodowy
SOOS	strategiczna ocena oddziaływania na środowiska
SUIKZP	Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy
UE	Unia Europejska

Gdy mowa o ustawie:

Ustawa krajobrazowa	Ustawa z dnia 24 kwietnia 2015 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu
Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym	Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym
Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami	Ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami
Ustawa o ochronie przyrody	Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody
Ustawa Prawo ochrony środowiska	Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska
Ustawa OOS	Ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko
Ustawa o ochronie gruntów rolnych i leśnych	Ustawa z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych
Ustawa o rewitalizacji	Ustawa z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji

Niniejszy Poradnik odnosi się do aktów prawa krajowego i międzynarodowego, zgodnie z ich brzmieniem w dniu 24 listopada 2020 r.

Wprowadzenie

W potocznym znaczeniu „krajobraz” rozumiany jest jako oglądany przez człowieka widok fragmentu powierzchni ziemi, na który składają się zarówno komponenty środowiska przyrodniczego, jak i elementy stanowiące wytwory ludzkiej działalności. Człowiek rozwija się i robi postępy dzięki eksploatacji różnych zasobów. Jednym z takich zasobów jest przestrzeń, a krajobraz można traktować jako dynamiczny element przestrzeni, który podlega ewolucji.

Zmiany zachodzące w krajobrazie wynikają z zagospodarowania przestrzeni, czyli ze sposobu i skali kształtowania struktury układów funkcjonalno-przestrzennych – tak osadniczych, jak i ekologicznych. Zmiany te przez długie tysiąclecia nie zagrażały przyrodzie i krajobrazowi, ale w miarę rozwoju społecznego i technologicznego presja na przestrzeń i środowisko przyrodnicze, a tym samym na krajobraz, była coraz większa. Obecnie rozumiemy, że degradacja czy niszczenie krajobrazu przynosi nie tylko określone straty materialne, ale również uniemożliwia zdrowe funkcjonowanie w przestrzeni. Jesteśmy świadomi, że krajobraz jest zasobem, który sprzyja działalności gospodarczej i jest ważną częścią jakości życia. Dostrzegamy, że krajobraz nie tylko przyczynia się do tworzenia lokalnych kultur, ale jest przejawem naszej kultury. Coraz bardziej świadomie chcemy kształtować i chronić krajobraz. Coraz większą rangę przypisujemy świadomemu planowaniu przestrzennemu, które ma być gwarantem ładu przestrzennego oraz troski o tożsamość i styl krajobrazów.

A jednak wciąż wiele lokalnych społeczności i decydentów nie zauważa tego potencjału, jaki zawarty jest w dziedzictwie przyrodniczo-kulturowym, którego krajobraz jest przejawem. Dlatego tak ważne jest, aby lokalna administracja publiczna, przy udziale specjalistów zawodowo zajmujących się szeroko rozumianą przestrzenią i kreowaniem krajobrazu – planistów, urbanistów, architektów, architektów krajobrazu, geografów czy konserwatorów zabytków – podejmowała działania na rzecz ochrony i kształtowania krajobrazu, ekspozycji jego walorów kulturowych i przyrodniczych, promocji samego krajobrazu i jego ochrony wśród społeczności lokalnych.

Czytelniczko, Czytelniku!

Wiedza o ochronie i kształtowaniu krajobrazu jest bogata, opisana w licznych publikacjach, poradnikach, podręcznikach, także tych skierowanych właśnie do lokalnej administracji publicznej. Istnieje także wiele dobrych praktyk ochrony zasobów przyrodniczych i kulturowych, są one opisane, a informacja o nich jest łatwo dostępna. Ponadto zarówno wiedza, jak i praktyka szybko się rozwijają. Zebranie tego bogactwa nie jest możliwe. Poradnik ma na celu omówić ważne kwestie, które są istotne dla ochrony i kształtowania krajobrazu na poziomie lokalnym, ale nie zastępuje ogromnych zasobów literatury w tym zakresie. Celem poradnika jest dostarczenie samorządom gmin kompleksowej wiedzy w zakresie ochrony i kształtowania krajobrazu na ich obszarach, w tym na obszarach prawnej ochrony przyrody i krajobrazu. Chcemy, aby Poradnik służył wspomaganiu procesów decyzyjnych w zakresie ochrony i kształtowania krajobrazu, w tym w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym gminy.

Poradnik został podzielony na cztery części. W pierwszej odpowiadamy na pytanie, czym jest krajobraz, jego kształtowanie i ochrona, wyjaśniamy, dlaczego niektóre krajobrazy uznajemy za harmonijne, a inne nie. W drugiej części opowiadamy o tym, że z pięknego krajobrazu korzyści może czerpać gmina i jej mieszkańcy, ale także pokazujemy, jak wiele jest zagrożeń dla jakości krajobrazu. W trzeciej części prowadzimy Cię przez arkana narzędzi kształtowania i ochrony krajobrazu. Nie jest to łatwe, bo narzędzia te wynikają z przepisów prawa, a te są skomplikowane, rozporoszone i zmieniają się. W czwartej części omawiamy metody współpracy administracji publicznej z mieszkańcami na rzecz kształtowania i ochrony krajobrazu. Na zakończenie przypominamy, że eksperci – architekci krajobrazu, przyrodnicy, sozolodzy – będą pomocni w Twoich działaniach na rzecz krajobrazu.

Część I. O krajobrazie, jego ochronie i kształtowaniu



Fot. M. Hajto

1 Pojęcie krajobrazu

Co to jest krajobraz?

Krajobraz to postrzegany przez nas obraz danej przestrzeni, będący sumą (syntezą) cech środowiska przyrodniczego oraz elementów kulturowych wprowadzonych przez człowieka.

Różne dyscypliny naukowe, bezpośrednio lub pośrednio zajmujące się krajobrazem, różnie definiują i klasyfikują krajobraz, a historia tego pojęcia jest bardzo długa. Współczesne definicje krajobrazu ujmują go kompleksowo, jako system przestrzenny obejmujący wzajemnie powiązane układy: przyrodniczy (abiotyczny i biotyczny) oraz antropogeniczny, których przejawem jest określona fizjonomia (Chmielewski 2012). W definicjach tych podkreśla się, że krajobraz ma **określone granice**, ma **określony wygląd** i cechy charakterystyczne, jest **dynamiczny** i podlega **ewolucji**, czyli ma swoją historię (Richling i Solon 2011).

„Krajobraz”, znaczy obszar, postrzegany przez ludzi,
którego charakter jest wynikiem działania i interakcji
czynników przyrodniczych i/lub ludzkich.

Europejska Konwencja Krajobrazowa

W definicji krajobrazu zawartej w Konwencji Krajobrazowej istotny jest aspekt wizualny, czyli krajobrazem jest to, co widzimy, a więc środowisko wizualne. W polskich przepisach prawa w zależności od przedmiotu aktu prawa również spotykamy różne definicje. Ustawa krajobrazowa wprowadziła do polskiego prawa definicję krajobrazu, która zapisana została w Ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Mówi ona, że przez **krajobraz** należy rozumieć postrzeganą przez ludzi przestrzeń, zawierającą elementy przyrodnicze lub wytwory cywilizacji, ukształtowaną w wyniku działania czynników naturalnych lub działalności człowieka¹. Podobnie zdefiniowany został **krajobraz kulturowy** w ustawie o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami². W definicji tej podkreśla się historyczny charakter procesów, które ukształtowały krajobraz i rolę czynnika ludzkiego w tych procesach. Ustawa o ochronie przyrody wskazuje na walory krajobrazu, którymi są: wartości przyrodnicze, kulturowe, historyczne, estetyczno-widokowe obszaru oraz związane z nimi rzeźba terenu, twory i składniki przyrody oraz elementy cywilizacyjne, ukształtowane przez siły przyrody lub działalność człowieka³. Według tej ustawy środowisko przyrodnicze to: **krajobraz** wraz z tworami przyrody nieożywionej oraz naturalnymi i przekształconymi siedliskami przyrodniczymi z występującymi na nich roślinami, zwierzętami i grzybami. W Prawie ochrony środowiska **krajobraz** (w tym przekształcony przez człowieka) traktowany jest jako element środowiska, zatem wszelkie działania podejmowane w celu jego ochrony odnoszą się również do krajobrazu, a zachowanie walorów krajobrazowych powinno być jednym z elementów kompensacji przyrodniczej.

Każda z powyższych definicji funkcjonuje w obiegu prawnym, jednak kładzie nacisk na inne atrybuty i wartości krajobrazu. Nie ulega jednak wątpliwości, że za kształtowanie i ochronę krajobrazu, jego cechy kulturowe, jakość przestrzeni i wizerunek środowiska, w którym żyjemy, odpowiedzialni jesteśmy – w różnym stopniu – wszyscy jako jego użytkownicy. Nie jest ważne, którą definicję mamy na myśli, gdy mówimy o krajobrazie. Ważne jest, aby nasze działania – świadomie lub nieświadomie – nie przyczyniały się do niekorzystnych zmian w krajobrazie.

Cechy krajobrazu

Na charakter krajobrazu wpływa współdziałanie czynników przyrodniczych i antropogenicznych (kulturowych, cywilizacyjnych, gospodarczych). Charakter krajobrazu jest wyrazem działalności

¹ Art. 2 pkt 16e Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

² Art. 3 pkt 14 Ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami.

³ Art. 5 pkt 23 Ustawy o ochronie przyrody.

człowieka (lub jej braku), ścierania się interesów różnych użytkowników przestrzeni. Elementami, które najsilniej wpływają na krajobraz i decydują o jego charakterze są:

- **rzeźba terenu**, np. krajobraz nizinny (równinny), wyżynny, górski, pojezierny, nadmorski, dolin rzecznych,
- **pokrycie terenu**, np. krajobraz leśny, bagienny, torfowiskowy, pustynny,
- **zagospodarowanie kulturowe**, czyli antropogeniczne, np. krajobraz miejski, przemysłowy, rolniczy, krajobraz wsi i osad.

Typy krajobrazu

Różne są kryteria typologii krajobrazu i różna ich hierarchia. Jedną z metod klasyfikacji krajobrazów jest stopień ich przekształcenia spowodowanego działalnością człowieka. Biorąc pod uwagę to kryterium możemy wyróżnić typy krajobrazu od naturalnych (pierwotnych) po silnie zurbanizowane.



Fot. 1. Krajobraz naturalny. Tatry Zachodnie (Fot. M. Hajto)

Obszary o **krajobrazie pierwotnym**, ukształtowanym przez naturę istnieją tylko w miejscach niedostępnych i nieprzydatnych do osadnictwa, na przykład na obszarach wysokogórskich, bagiennych, morskich. Jednak nawet w tych obszarach odczuwane są zmiany wynikające np. z rozprzestrzeniania się zanieczyszczeń z działalności człowieka.

Krajobraz o dominujących cechach naturalnych – współcześnie w naszym kraju można spotkać niewielkie fragmenty takiego krajobrazu. Stanowią one enklawy wśród krajobrazów kulturowych. Krajobraz taki występuje w obszarach, gdzie działalność człowieka nie spowodowała zmian w środowisku przyrodniczym. Krajobraz taki charakteryzuje się brakiem elementów przestrzennych wprowadzanych przez człowieka oraz zdolnością środowiska przyrodniczego do samoregulacji. Taki krajobraz występuje w parkach narodowych i w niektórych rezerwach przyrody, np.: na wybrzeżu morskim (Woliński PN, Słowiński PN), w obszarach puszczy i lasów (Białowiecki PN), we fragmentach wzgórz morenowych i jezior (Wigierski PN), w obszarach wysokogórskich (Tatrzański PN) lub rozległych obszarach bagien i torfowisk (Poleski i Biebrzański PN).

Poza tymi niewielkimi obszarami, gdzie krajobraz zachował cechy naturalności, występuje krajobraz przekształcony przez człowieka. W zależności od stopnia tego przekształcenia i nasycenia przestrzeni elementami zagospodarowania antropogenicznego, możemy wyróżnić **krajobraz naturalno-kulturowy** i **kulturowy**.



Fot. 2. Krajobraz o cechach naturalnych.
Śródleśne bagno wraz z zarastającym jeziorem (Fot. G. Rąkowski)

Krajobraz naturalno-kulturowy występuje na terenach, gdzie elementy przestrzenne wprowadzone przez człowieka, pozostają nadal w harmonii z przyrodą. Ten typ krajobrazu występuje i podlega ochronie w parkach narodowych i krajobrazowych. Dobrym przykładem tego typu krajobrazu jest Park Krajobrazowy Orlich Gniazd, którego charakterystycznym elementem są XVII-wieczne ruiny zamków na skałach wapiennych. Architektura tych budowli, wzniesionych z miejscowego materiału na jurajskich wapiennych ostańcach jest spójna z otaczającą przyrodą i powszechnie uważa się, że wzbogaca go, nie powodując dysharmonii.



Fot. 3. Harmonijny krajobraz naturalno-kulturowy
– zamek Olsztyn w Parku Krajobrazowym Orlich Gniazd (Fot. G. Rąkowski)

Kolejnym, ale odmiennym wizualnie przykładem krajobrazu naturalno-kulturowego może być krajobraz Suwalskiego Parku Krajobrazowego. Formy rzeźby polodowcowej są wspaniale

eksponowane w otwartej przestrzeni z mozaiką pól uprawnych, łąk, pastwisk, niewielkich kompleksów leśnych, z siecią rzek i jezior. Krajobraz jest atrakcyjny i powszechnie podziwiany przez turystów.



Fot. 4. Naturalno-kulturowy krajobraz Suwalszczyzny.

Jego harmonia została pokazana w filmie Andrzeja Wajdy „Pan Tadeusz” (Fot. M. Hajto)

Krajobraz kulturowy to krajobraz będący efektem gospodarczej działalności człowieka. Jest to krajobraz wymagający stałych zabiegów w celu podtrzymywania jego historycznie ukształtowanego charakteru lub naprawy skutków niekorzystnych zmian w środowisku wizualnym. W zależności od rodzaju gospodarowania w danej przestrzeni, może to być krajobraz rolniczy, przemysłowy i osadniczy – wiejski, czy też krajobraz mniej lub bardziej intensywnej zabudowy miejskiej (krajobraz zurbanizowany).



Fot. 5. Krajobraz kulturowy. Bielawa, dawna sudecka wieś fabryczna (Fot. Z. Cichocki)

Do krajobrazów kulturowych zaliczamy także leśną przestrzeń produkcyjną, w której dominują elementy biologiczne zagospodarowania, ale wprowadzone przez człowieka.

Krajobrazy regionalne

Bardzo ważnym rodzajem krajobrazów kulturowych Polski są krajobrazy regionalne. Zostały ukształtowane przez kulturę i miejscowe zwyczaje, które bezpośrednio przełożyły się na charakterystyczny dla danego regionu krajobraz. Każdy region, poprzez swoją historię, uwarunkowania społeczne i przyrodnicze, ale także niematerialne elementy kultury, takie jak obyczaje, wykształcił m.in. odrębne charakterystyczne cechy.



Fot. 6. Tradycyjna drewniana zabudowa wsi Mołoczki
na Białostoczczyźnie (Fot. G. Rąkowski)



Fot. 7. Kopy siana, niegdyś charakterystyczny, dziś coraz rzadszy
element krajobrazu rolniczego wyżynnej Polski (Fot. M. Hajto)

Czytelną cechą krajobrazów regionalnych są style architektoniczne (np. styl podhalański, kaszubski, kurpiowski, podlaski) z typowymi dla regionów materiałami budowlanymi, a także charakterystycznymi roślinami ozdobnymi w otoczeniu budynków. W krajobrazie regionalnym łatwo

także odczytać zwyczaje, jak np. w rolnictwie charakterystyczne układanie siana w obszarach górskich w tzw. ostrewki, na Lubelszczyźnie – w kopy. Te różnice przyczyniają się do cennego i pożądanego **bogactwa krajobrazowego** kraju.

Regionalne zróżnicowanie krajobrazów jest punktem wyjścia typologii krajobrazów zawartej w przepisach prawa⁴. Służy ona do identyfikacji i opisanie krajobrazu na potrzeby audytu krajobrazowego (opisanego w rozdz. 6.2). Podstawą prac nad tą umocowaną w prawie typologią była klasyfikacja krajobrazów opracowana przez interdyscyplinarny zespół specjalistów (Solon i in. 2014). Kryteriami klasyfikacji krajobrazów są tu cechy geologiczne i morfometryczne oraz geneza rzeźby (regionalizacja fizycznogeograficzna), roślinność potencjalna oraz charakterystyka historyczno-kulturowa. Klasyfikacja bazuje na typach rzeźby oraz zróżnicowaniu pokrycia i użytkowania terenu, traktowanego jako tło krajobrazowe, a także na charakterze czynników dominujących w kształtowaniu krajobrazu.

Percepcja krajobrazu

Krajobraz jest ważną częścią środowiska decydującą o jakości życia ludzi zamieszkujących na różnych obszarach, o różnych typach krajobrazu (preambuła EKK). Jego percepcja, czyli postrzeganie jego formy i odczytywanie jego treści można porównać do percepcji dzieła sztuki. Obserwacja krajobrazu dostarcza człowiekowi nie tylko bodźców wzrokowych, ale oddziałuje również na inne zmysły (poprzez zapachy lub dźwięki), wywołuje różnorodne emocje, które mogą mieć charakter pozytywny lub negatywny. Krajobraz danego obszaru może wywoływać u obserwatora (mieszkańca lub użytkownika) odczucie piękna, ukojenia, spokoju, przyjemności, bezpieczeństwa albo – niepokoju, zagrożenia, zniechęcenia, zubożenia, monotonii, znużenia, apatii czy nawet depresji.

Krajobraz i jego jakość, decyduje więc, podobnie jak inne elementy środowiska, o jakości życia człowieka, zaspokaja jego potrzeby duchowe (intelektualne i emocjonalne), pośrednio może wpływać na kondycję zdrowotną, w szczególności na zdrowie psychiczne, a krajobrazy o wysokiej atrakcyjności pobudzają rozwój gospodarczy zachęcając do osiedlania się oraz inwestowania, zwłaszcza w turystykę.

Jakość krajobrazu kulturowego jest wyrazem dobrego lub złego gospodarowania człowiekiem w danej przestrzeni. „Pokaż mi krajobraz, w którym żyjesz, a powiem ci kim jesteś”. Krajobrazy odzwierciedlają historię i współżycie ludzi z przyrodą. Jeśli ta relacja jest przemyślana i celowa, a przemiany wprowadzone w środowisku nie doprowadziły do niekorzystnych zmian naruszających równowagę przyrodniczą i wizualną, możemy mówić o krajobrazie kulturowym harmonijnym.

Jakość krajobrazu wiąże się ściśle z pojęciem ładu przestrzennego, który jest celem zagospodarowania przestrzennego. Pojęcie to odnosi się takiego ukształtowania przestrzeni, które tworzy harmonijną całość oraz uwzględnia w uporządkowanych relacjach wszelkie uwarunkowania i wymagania funkcjonalne, społeczno-gospodarcze, środowiskowe, kulturowe oraz kompozycyjno-estetyczne.

Krajobrazy harmonijne występują tam, gdzie intensywność użytkowania zasobów przyrody jest dostosowana do możliwości ich naturalnego lub wspomaganego przez człowieka odnawiania się, a działalność człowieka jest prowadzona z poszanowaniem uwarunkowań przyrodniczych obszaru.

Harmonia oznacza występowanie pewnych pozytywnych relacji w strukturze widoków odbieranych przez obserwatora. Relacje te to m.in.:

- dopasowanie wielkości i proporcji brył architektonicznych nie tylko do siebie nawzajem, ale również do wielkości form naturalnych oraz zgodności kształtów i materiałów budujących formy architektoniczne z rzeźbą i rodzajem środowiska (np. baszty zamków wznoszonych z wapieni górnio-jurajskich na wapiennych ostańcach Wyżyny Krakowsko-Częstochowskiej),
- zgodności funkcji (np. ształy pasterskie w Tatrach) z tradycją miejsca (regionalne formy architektury podhalańskiej na Podhalu a nie na Mazowszu),

⁴ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 11 stycznia 2019 r. w sprawie sporządzania audytów krajobrazowych.

- harmonii barw elementów przyrodniczych i kulturowych.

Spełnienie tych wymagań nie jest łatwe, dlatego krajobrazy kulturowe harmonijne zachowały się w niezbyt rozległych obszarach, przede wszystkim w regionach słabiej zurbanizowanych, bądź na obszarach od dawna objętych ochroną prawną. Na tego typu obszarach dominuje zwykle zrównoważona gospodarka leśna i tradycyjne, mało intensywne rolnictwo oraz osadnictwo wiejskie, a zabytkowe układy urbanistyczne i ruralistyczne zostały objęte ochroną konserwatorską, zapobiegającą niszczeniu tradycji miejsca. Krajobrazy kulturowe harmonijne stanowią znaczną część parków krajobrazowych oraz obszarów chronionego krajobrazu, zachowały się w zabytkowych założeniach dworsko-parkowych, pałacowo-ogrodowych, a także w zabytkowych dzielnicach miast, gdzie architekturze towarzyszą parki miejskie, ogrody, bulwary i planty.



Fot. 8. Harmonijny krajobraz rolniczy w rejonie Gór Stołowych, równowaga elementów naturalnych i antropogenicznych (Fot. M. Bidłasik)

Co decyduje o tym, że krajobraz jest odbierany jako harmonijny i atrakcyjny wizualnie? Można wskazać kilka cech harmonijnego krajobrazu:

- różnorodność form ukształtowania terenu (wzgórza, skarpy, wąwozy, jary, wydmy, naturalne doliny rzek i rynny jezior, koryta cieków wodnych, obniżenia – zagłębienia z oczkami wodnymi, inne zbiorniki wodne),
- różnorodność siedlisk (mozaika siedlisk) – niezwykle cenna i pożądana z punktu widzenia jakości krajobrazu, tworząca na terenach otwartych wnętrza krajobrazowe, różnorodność barw, struktur oraz ich zmienność w skali roku (zadrzewienia, łąki, pastwiska, bagna, uprawy rolnicze, tereny zieleni urządzonej, parki i ogrody historyczne),
- wysoki stopień zachowania unikatowości (specyfiki) krajobrazu i regionalnej (kulturowej) reprezentatywności.

Zasięg przestrzenny i walory krajobrazów kulturowych harmonijnych stale się zmniejszają, głównie wskutek rozpraszania się zabudowy i obiektów infrastruktury technicznej w krajobrazie terenów otwartych, a na obszarach zurbanizowanych – zagęszczania (intensyfikacji) zabudowy. Bardzo często więc w rzeczywistości mamy do czynienia z krajobrazem dysharmonijnym, o obniżonych walorach estetycznych, czy wręcz krajobrazem zdegradowanym. Taki krajobraz jest wyrazem złego gospodarowania człowiekiem w przestrzeni.

Krajobrazy dysharmonijne czyli o obniżonych walorach estetycznych, to krajobrazy, w których człowiek dokonał istotnej ingerencji, zaburzającej harmonię natury i środowiska kulturowego. Należy podkreślić, że często wystarczy zaledwie jeden dysharmonijny obiekt, jak np. wielka hala magazynowa czy wielkogabarytowe banery reklamowe w krajobrazie dotąd harmonijnym, by walory krajobrazowe na danej przestrzeni uległy istotnemu obniżeniu.



Fot. 9. Przedpole widokowe Szczelińca Wielkiego w Parku Narodowym Gór Stołowych „zaśmiecone” przez wielkoformatowe reklamy i linie energetyczne (Fot. M. Walczak)

Cechami (przejawami) dysharmonii krajobrazu są m.in.:

- niewłaściwa skala wprowadzanych obiektów (agresywne dominanty, np. wysoki wieżowiec wśród niskiej zabudowy, maszty telefonii komórkowej, farmy wiatrowe na terenach otwartych, wielkoformatowe reklamy),
- brzydka architektura – chaos stylistyczny w budownictwie mieszkaniowym, lotniskowym i usługowym,
- elementy obce kulturowo w budownictwie regionalnym, np. górska chałupa wśród tradycyjnej zabudowy Pomorza,
- dewastacja tradycyjnego stylu budownictwa poprzez niekontrolowaną i nieprzemyślaną modernizację (np. plastikowe okna w starych domach, blachodachówka na zabytkowych kościołach, krzyżąca kolorystyka tynków),
- monotonia krajobrazowa wynikająca z wprowadzania monokultur wielkoobszarowej gospodarki rolnej, prowadzącej do zaniku mozaiki krajobrazów;
- monotonia form i barw np. obszarów zabudowanych blokowiskami (wszechobecna pastelowa kolorystyka, która doczekała się swojej pejoratywnej nazwy „pasteloz”), brak elementów małej architektury na terenie zurbanizowanym,
- betonowe ogrodzenia (często malowane na agresywne kolory) dewastujące każdy rodzaj krajobrazu,
- niezgodne z siedliskiem lub nierodzące gatunki i odmiany roślin przyczyniające się do przekształcenia siedlisk i wypierania gatunków rodzimych, szczególnie negatywnie oddziałujące wizualnie w sąsiedztwie ekosystemów naturalnych i półnaturalnych,
- linie energetyczne i maszty sieci komórkowych przecinające nawet obszary chronione,
- chaotyczna zabudowa, głównie lotniskowa, na obszarach o krajobrazie naturalnym i naturalno-kulturowym, w lasach i w dolinach rzek,

- brak harmonijnych panoram i wnętrz krajobrazowych,
- zaśmiecenie terenu (zwłaszcza w lasach, wzdłuż dróg, szlaków i tras widokowych oraz przylegających do obszarów zamieszkałych).

Krajobraz banalny

W EKK spotykamy się również z określeniem „krajobraz banalny” – nie zdegradowany lub zaniedbany, ale pozbawiony wyrazu, zunifikowany poprzez monotonną zabudowę, pozbawiony elementów charakterystycznych, które decydują o atrakcyjności widokowej (np. rozległe osiedle złożone z wielu nowych, często estetycznych, ale takich samych domów jednorodzinnych).



Fot. 10. Jednolita zabudowa, pozbawiona zadrzewień tworzy banalny krajobraz (Fot. M. Hajto)

Krajobraz zdewastowany (zdegradowany)



Fot. 11. Zdegradowany krajobraz przemysłowy (Fot. A. Kuśmierz)

Wiele krajobrazów powstaje w wyniku nieprzemyślanych, pozbawionych refleksji działań człowieka. Człowiek w wyniku nadmiernej chęci zysku lub nieświadomości wynikającej z braku wiedzy, narusza naturalną równowagę składników środowiska przyrodniczego i wizualnego, wywołując w nim trwałe, postępujące, niekorzystne zmiany.

Można przytoczyć wiele przykładów krajobrazu skrajnie zdegradowanego. Występuje on nie tylko na obszarach zdewastowanych rabunkową gospodarką (wzrostki piachu, żwiru, torfu, tereny pokopalniane, opuszczone tereny przemysłowe), zniszczonych dzikimi wysypiskami śmieci, ale także na zabudowanych zdekapitalizowaną, brzydką i chaotyczną zabudową mieszkaniową czy też przemysłową.



Fot. 12. Zabytkowy dwór dawnego folwarku Srebrna Góra w Warszawie.
Poprzez zaniedbanie stał się elementem degradacji krajobrazu. (Fot. J. Pawlak)



Fot. 13. Osiedle mieszkaniowe, zaprojektowane bez myślenia o potrzebach człowieka (Fot. J. Pawlak)

Przejawem degradacji jest też postępujące ujednolicenie (unifikacja) krajobrazów regionalnych w wyniku swoistej „globalizacji”, polegającej na zaśmiecaniu ich obiektami o bezstylowej, niepasującej do tradycyjnej zabudowy architekturze. Chaotyczne lokowanie przypadkowej zabudowy powoduje zniszczenie specyficznego piękna regionu i zacieranie różnic między regionami.

Do ukształtowania krajobrazów zdewastowanych przyczynia się brak wymagań i oczekiwań społeczeństwa wobec otaczającej go przestrzeni. Wynika on z braku świadomości krajobrazowej spowodowanej niskim poziomem wiedzy w zakresie ochrony przyrody i środowiska, a także brakiem wykształconego poczucia estetyki. Problemem jest również zła polityka przestrzenna władz wszystkich szczebli. Przepisów dotyczących ochrony krajobrazu nie tylko się nie egzekwuje, ale często się je pomija lub lekceważy, pozwalając na degradację walorów krajobrazowych w wyniku realizacji inwestycji obliczonych na szybki zysk i odhumanizowanych. O zagrożeniach krajobrazu więcej napisano w rozdz. 4.

PODSUMOWANIE

Krajobraz to postrzegany przez człowieka obszar, którego charakter jest wynikiem działania i interakcji czynników przyrodniczych i ludzkich. Działania człowieka od początku jego istnienia powodowały wpływ na przyrodę i krajobraz, a człowiek śmiało sięgał po wszystko, co oferowała natura. W efekcie działania te zaczęły zagrażać przyrodzie, a presja na środowisko przyrodnicze ograniczyła zasobom przyrody zdolność do naturalnego odtwarzania. Obecnie, gdy obserwujemy krajobraz dostrzegamy krajobrazy w różnym stopniu przekształcone przez człowieka. Te, które zachowały cechy naturalności są nieliczne, chronimy je w parkach narodowych i rezerwatach. Te, znacznie przekształcone przez człowieka – krajobrazy kulturowe – są miejscem naszego życia, którego jakość zależy od jakości krajobrazu.

Jakość krajobrazu jest przejawem tego, jak człowiek gospodaruje w danej przestrzeni. Gospodarowanie to może być świadome i odpowiedzialne, dzięki czemu procesy społeczne, gospodarcze i środowiskowe pozostają w harmonii. Rozwój w takich obszarach jest zrównoważony, a krajobraz harmonijny. Gospodarowanie to może być także nieprzemyślane, przez co przemiany wprowadzone w środowisku mogą prowadzić do niekorzystnych zmian naruszających równowagę przyrodniczą i wizualną. Wówczas krajobraz staje się dysharmonijny, a nierzadko – zdegradowany.

Przyjęta w Konwencji Krajobrazowej perspektywa zrównoważonego rozwoju w gospodarowaniu krajobrazem polega na dążeniu do harmonizowania zmian w krajobrazach wynikających z procesów społecznych, gospodarczych i środowiskowych.

2 Ochrona i kształtowanie krajobrazu

Co znaczy chronić i kształtować krajobraz?

Konwencja Krajobrazowa definiuje ochronę krajobrazu jako „działania na rzecz **zachowania i utrzymywania** ważnych lub charakterystycznych cech krajobrazu tak, aby **ukierunkować i harmonizować** zmiany, które wynikają z procesów społecznych, gospodarczych i środowiskowych”. Kierowanie i harmonizowanie zmian jest także – wg definicji Konwencji Krajobrazowej – celem gospodarowania krajobrazem. Gospodarowanie krajobrazem jest zaś ściśle związane ze zrównoważonym rozwojem. Można powiedzieć, że działania na rzecz krajobrazu obejmują wszelkie działania człowieka, mające na celu dbanie o otaczające nas środowisko przyrodnicze, kulturowe i wizualne oraz **kształtowanie** harmonijnego krajobrazu tak w skali lokalnej, jak i regionalnej i krajowej.

Krajobraz jest ważną częścią jakości życia ludzi zamieszkujących wszędzie,
w tym "w obszarach pospolitych".

Europejska Konwencja Krajobrazowa

W myśl postanowień EKK ochrona powinna dotyczyć nie tylko krajobrazów o wysokiej jakości estetycznej, o wysokich walorach kulturowych lub istotnych dla zachowania tożsamości europejskiej, narodowej, etnicznej, regionalnej lub lokalnej. Działania wskazywane przez Konwencję powinny dotyczyć również krajobrazów pospolitych, które mają wartość sentymentalną dla mieszkańców tych terenów.

Ochrona krajobrazu jest również uregulowana w prawodawstwie polskim. Podobnie jak wyżej wspomniane ustawy, które w różnych sposób definiują krajobraz, tak też w różny sposób ustawy te odnoszą się do ochrony i kształtowania krajobrazu. Przepisy prawa w tym zakresie możemy znaleźć w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym i ustawie o ochronie przyrody, a także w Prawie ochrony środowiska, ustawie o ochronie dóbr kultury, ustawie OOS, ustawie o ochronie gruntów rolnych i leśnych, ustawie o lasach, Prawie wodnym, Prawo budowlanym, Prawie geologicznym i górniczym i wielu innych. Najważniejsze instrumenty ochrony krajobrazu wynikające z tych ustaw opisano w rozdz. 6, 7, 8.

Tożsamość krajobrazu

Poczucie tożsamości krajobrazu jest kluczowe dla jego ochrony i świadomego kształtowania. Wartość krajobrazu jest jednym z elementów danego miejsca, która może i powinna łączyć społeczność lokalną.

Ludzie utożsamiają się z przestrzenią, innymi ludźmi i językiem danego miejsca, historią, zwyczajami, obrzędami, tradycjami. Dostrzegając wartość danego krajobrazu, społeczność lokalna identyfikuje się z nim i staje się częścią obszaru, w którym mieszka. Nie tylko przyswaja i uświadamia sobie cechy krajobrazu, ale także może świadomie go kształtować. Tak więc z jednej strony krajobrazy kulturowe przyczyniają się do wykształcenia lokalnej tożsamości, z drugiej zaś mogą być przedmiotem troski i zamierzonych działań.

Tożsamość miejsca wiąże się z podziałem na „my” i „oni”, w którym grupy społeczne odnoszą się do przestrzeni, ludzi i kultury danego miejsca, różnych od tych przypisanych innym. Pewne krajobrazy są dla społeczności ważne jako wspólne „nasze” dziedzictwo. Każdy jednak krajobraz jest odbierany indywidualnie. Każdy człowiek nadaje mu inne cechy, inaczej go rozumie, interpretuje i odczuwa. Krajobraz miejsca może być postrzegany przez różne osoby zupełnie inaczej. Dlatego też jest on wciąż na nowo identyfikowany, interpretowany, nazywany i może wiązać się dla człowieka i społeczności z coraz to nowymi wartościami.



Fot. 14. Krajobraz wsi na Dolnym Śląsku.

Brak poczucia tożsamości krajobrazu ludności przesiedlonej po II wojnie światowej wpłynął w takich wsiach na dekapitalizację zabudowy (Fot. M. Hajto)

Cel ochrony krajobrazu

Celem ochrony krajobrazu jest zachowanie istniejących, bądź przywrócenie utraconych w wyniku działalności człowieka szeroko rozumianych walorów krajobrazowych. Przy opracowywaniu polityki w zakresie krajobrazu powinno się w szczególności uwzględniać indywidualność krajobrazową obszaru (gminy, powiatu, regionu), stan zachowania krajobrazu i problemy ochrony, potrzeby lokalnej społeczności, a także wszelkie uwarunkowania wewnętrzne i zewnętrzne mające wpływ na kształtowanie się krajobrazu. Analiza tych elementów powinna być punktem wyjścia do opracowania polityki w zakresie krajobrazu, pozwoli zachować indywidualne cechy i niepowtarzalny charakter krajobrazu, wydobyć i wzmocnić jego wartościowe cechy lub świadomie i mądrze kształtować, np. przywracając utracone walory na terenach dysharmonijnych i zdewastowanych.

Generalne zasady kształtowania i ochrony krajobrazu

- ✓ zachowanie istniejących naturalnych systemów przyrodniczych, czyli obszarów ukształtowanych naturalnie, powiązanych ze sobą przestrzennie i pełniących ważną funkcję przyrodniczą i krajobrazową, szczególnie w odniesieniu do krajobrazów o charakterze naturalnym i w niewielkim stopniu przekształconych,
- ✓ zachowanie lub tworzenie mozaiki krajobrazów we wnętrzach widokowych (harmonijne komponowanie przestrzeni w przypadku kształtowania nowego krajobrazu),
- ✓ kształtowanie różnorodnej struktury ekologicznej krajobrazu (lasy, łąki, pola, tereny osadnicze, wody powierzchniowe w dolinach i obniżeniach terenu), zapewniającej pożądaną zmienność widoków, również w aspekcie zmienności pór roku,
- ✓ ochrona kompleksów leśnych i ich ekotonów, czyli obszarów przejściowych (np. brzegów lasu), mających szczególne znaczenie jako bufor utrzymujący w stanie równowagi graniczące ze sobą środowiska (np. lasu i łąki, lasu i pola),
- ✓ zachowanie charakterystycznych dla regionu krajobrazów kulturowych, związanych z tradycyjnymi sposobami gospodarowania i budownictwa,

- ✓ przywracanie obszarom zdegradowanym ich poprzednich walorów krajobrazowych i przyrodniczych, a także ich funkcji zgodnie z oczekiwaniami społecznymi,
- ✓ tworzenie stref buforowych (ochronnych) wokół wartościowych przyrodniczo i krajobrazowo obszarów,
- ✓ dbałość o jakość wizualną krajobrazu poprzez:
 - aktywne utrzymywanie i kształtowanie panoram postrzeganych z miejsc (np. punktów widokowych) i tras widokowych (np. dróg, tras spacerowo-wycieczkowych, ścieżek rowerowych),
 - dbałość o należyte sąsiedztwo obiektów zabytkowych i innych atrakcyjnych wizualnie, niedopuszczanie do powstawania [wprowadzania] obiektów wprowadzających dysharmonię oraz usuwanie elementów szpecących i nieharmonijnych,
- ✓ dbałość o udostępnianie – ochrona atrakcyjnych panoram i przedpól ich ekspozycji

Poprzez analogię do ochrony walorów przyrodniczych, w odniesieniu do ochrony walorów krajobrazowych można również mówić o działaniach o charakterze zachowawczym, czyli ochronie biernej, oraz o działaniach o charakterze ochrony czynnej.

Bierna ochrona krajobrazu

Ochrona bierna polega przede wszystkim na niedopuszczeniu do istotnych zmian w dotychczasowej strukturze danego krajobrazu, w tym wprowadzaniu nowych, zwłaszcza obcych kulturowo elementów – nadmiernie ingerujących w krajobraz, agresywnych dominant. Dotyczy to głównie krajobrazów atrakcyjnych i harmonijnych, cennych i rzadkich w naszej rzeczywistości. Ochronie tego typu służą przede wszystkim narzędzia prawne i prawno-planistyczne, które mają przeciwdziałać niekorzystnym przekształceniom w krajobrazie. Wśród tych narzędzi są przede wszystkim te wynikające z ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami i o ochronie przyrody.

Czasem najlepszym sposobem biernej ochrony krajobrazu jest przestrzeganie zasady:
nie psuć tego, co w krajobrazie dobre.

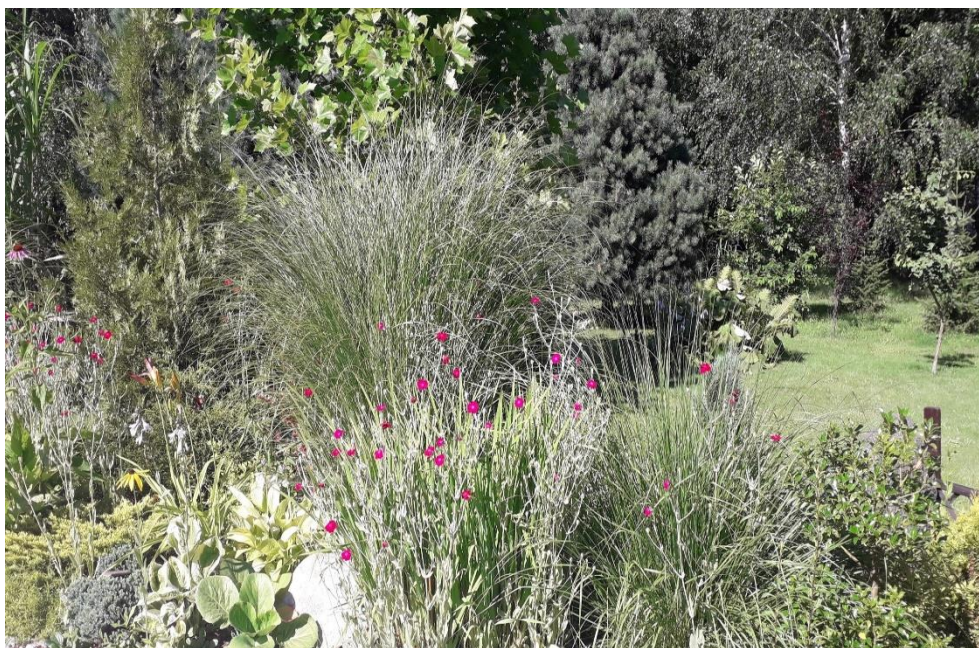


Fot. 15. Krajobraz, który powinien być chroniony biernie. Puszcza Białowieska (Fot. M. Hajto)

Czynna ochrona krajobrazu

Ochrona czynna dotyczy przede wszystkim krajobrazów banalnych i ma na celu ich uatrakcyjnienie, oraz krajobrazów z dysharmonijnymi elementami zagospodarowania lub zdegradowanych i ma na celu ich naprawę. Ochrona czynna polega na świadomym dokonywaniu zmian w krajobrazie. Takimi zmianami mogą być:

- podejmowanie działań rekultywacyjnych, rewaloryzacyjnych, rewitalizacyjnych, mających na celu uczynienie przestrzeni bardziej przyjazną człowiekowi i podnoszących jej wartość,
- wprowadzanie zadrzewień i zakrzewień na obszarach monotonna krajobrazowo, tak miejskich jak i wiejskich, a w rolniczej przestrzeni produkcyjnej – zadrzewień i zakrzewień śródpólnych,
- wprowadzanie atrakcyjnych widokowo dominant oraz symbolicznych elementów na terenach z nieciekawą zabudową – dobrze zlokalizowana dominanta jako akcent przestrzenny wpływa na klarowność i czytelność założenia urbanistycznego, podkreślając jego rangę,
- projektowanie i realizację atrakcyjnych terenów zieleni w przestrzeniach miejskich, zarówno publicznych, jak i prywatnych (zielen przydomowa oraz zielen towarzysząca obiektom o różnych funkcjach),
- wzbogacanie różnorodności gatunkowej nasadzeń przyulicznych i parkowych o gatunki dobrze znoszące zanieczyszczenia powietrza, a jednocześnie zapewniające efekt wizualny przez cały rok, np. drzewa, krzewy i byliny zimozielone, pnącza dające dużą masę zieleni, w tym płożące (okrywowe) będące alternatywą dla trawników wymagających częstego koszenia.



Fot. 16. Pięknie skomponowana zielen ogrodów przydomowych
podnosi walory krajobrazowe terenów osadniczych (Fot. M. Walczak)

Nie budzi także wątpliwości, że ochronie krajobrazu służą wszelkie działania podnoszące świadomość krajobrazową mieszkańców nie tylko w zakresie użytkowania terenów zieleni, ale również ich tworzenia i utrzymania. Dotyczy to zwłaszcza właścicieli domów jednorodzinnych i wspólnot mieszkaniowych. Towarzyszy im często obawa przed sadzeniem drzew, preferują betonową kostkę zamiast powierzchni biologicznie czynnej, skłonni są wycinać drzewa z błahych powodów.

„Dzika” przyroda w mieście

Zachowanie fragmentów naturalnych i półnaturalnych siedlisk, istniejących w każdym mieście służy ochronie krajobrazu. Są one zdecydowanie bardziej cenne krajobrazowo, ekologicznie i społecznie niż monokultury trawników. Dzięki różnorodności gatunkowej występujących tam roślin, są miejscem życia wielu gatunków zwierząt (ptaki, owady, drobne ssaki). Wpływają zbawiennie na mikroklimat zatrzymując wodę opadową, co ma fundamentalne znaczenie szczególnie podczas letnich upałów. Warto pozostawić miejsca podmokłe i niewielkie oczka wodne, rewitalizując je i wzbogacając o roślinność zgodną z siedliskiem. Traktowane po macoszemu tereny spontanicznej zieleni jako tzw. „chaszczce”, mogą być zamienione w bogate gatunkowo łąki i zarośla, będąc miejscem różnorodności biologicznej, a jednocześnie przestrzenią atrakcyjną krajobrazowo i pełniącą funkcje rekreacyjne i edukacyjne. Warto więc zahamować proces dalszej dewastacji resztek „dzikiej” przyrody w terenach zurbanizowanych, pozwolić lub pomóc się jej odtwarzać.



Fot. 17. Dzika przyroda w mieście.
Basen Portu Żerańskiego w Warszawie (Fot. J. Pawlak)

PODSUMOWANIE

Każdy człowiek żyje w jakimś krajobrazie. Krajobraz zaś jest syntezą tego, co jest w przestrzeni i co człowiek w przestrzeni czyni. Piękny krajobraz jest uznaną wartością, ale troska o otaczający krajobraz nie dotyczy tylko krajobrazów o wysokiej jakości i wysokich walorach kulturowych, ale także krajobrazów pospolitych i zdegradowanych. Dbanie o otaczające nas środowisko przyrodnicze, kulturowe i wizualne dotyczy każdego człowieka.

Są w Polsce krajobrazy niezwykle wartościowe, którymi każdy chce się cieszyć, i które chcemy zachować w niezmienionym stanie dla przyszłych pokoleń. W przypadku tych krajobrazów podejmujemy starania, aby je ochronić. Częściej jednak otaczający nas krajobraz jest przeciętny, banalny i nie wyróżnia się żadnymi elementami, które decydowałyby o jego atrakcyjności widokowej. I te krajobrazy mogą być ważne dla społeczności lokalnych. Są wreszcie krajobrazy pełne chaosu tworzonego przez przypadkowe formy zagospodarowania o walorach znacząco obniżonych i nie będące przestrzenią przyjazną człowiekowi. W tych krajobrazach potrzeba działań przywracających harmonię krajobrazu, budujących wspólnotę i poczucie swojskości społeczności lokalnej, przywracających odpowiedzialność mieszkańców i decydentów za przestrzeń, w której żyją.

Część II. O jakości krajobrazu i zagrożeniach



Fot. M. Hajto

3 Jakość krajobrazu jako istotny element warunków życia społeczności lokalnej

Usługi ekosystemowe

W ekosystemach przyrodniczych o możliwościach egzystencji populacji danego gatunku decydują dwa główne elementy jej siedliska: dostępność pożywienia i dostępność miejsc schronienia (gniazdowania). To samo dotyczy również populacji ludzkiej, zarówno jako jednostki biologicznej, jak i społecznej (populacja jako lokalna społeczność). W przeszłości te elementy siedlisk decydowały o koczowniczym trybie życia człowieka, do czasu rewolucji neolitycznej, gdy nauczyliśmy się wytwarzać żywność (aktywność rolnicza). Współcześnie, w zglobalizowanym świecie, te dwa elementy siedlisk ludzkich definiujemy nieco inaczej. I tak:

- dostępność pożywienia, to w szczególności dostępność miejsc pracy, możliwość uzyskiwania wystarczających dochodów z prowadzonej działalności gospodarczej itp.,
- dostępność miejsc schronienia to szeroko rozumiane warunki zamieszkania, w szczególności standardy mieszkaniowe.

Za tymi elementami siedlisk ludzkich kryje się wiele korzyści, które człowiek czerpie ze środowiska, takich jak czysta woda do spożycia, gleba służąca uprawom, roślinność regulująca mikroklimat, a także krajobraz. Korzyści te nazywane są usługami/świadczeniami ekosystemowymi (*ecosystem services*). Należą do nich (MEA 2005):

- usługi regulacyjne polegające na regulacji klimatu, poziomie wód gruntowych, retencji wody, utrzymywaniu dobrego stanu wód i minimalnych przepływów w ciekach, zapobiegania erozji, wspomagania samooczyszczania wód i gleb, regulacji populacji zwierząt i wspomagania funkcji korytarzowych,
- usługi zasobowe (zaopatrujące, produkcyjne), dzięki którym człowiek korzysta z wody pitnej, ryb, owoców leśnych, grzybów, drewna, itp.,
- usługi kulturowe, zapewniające warunki dla wypoczynku i turystyki, odnoszące się do wartości estetycznych krajobrazu, dziedzictwa historycznego, tożsamości lokalnej, wartości edukacyjnej, naukowej, duchowej i religijnej, inspiracji artystycznej,
- usługi podstawowe (wspomagające) zapewniające tworzenie gleby, obieg pierwiastków w przyrodzie, cykl hydrologiczny.

Rozmieszczenie w krajobrazie ekosystemów, a co za tym idzie powiązania pomiędzy nimi i ich wzajemne oddziaływanie może wpływać na wartość usług ekosystemowych. Krajobraz więc może pełnić określone usługi związane z procesami ekosystemowymi, poborem materii, energii i informacji ze środowiska naturalnego (Solon 2008). Jest to jednak wciąż przedmiotem badań i z pewnością opracowane zostaną metody ochrony usług ekosystemowych i ich powiązań w działaniach prawno-planistycznych.

Osadnictwo

Na warunki, a przynajmniej atrakcyjność zamieszkania, mają wpływ dostępność mieszkań (ich standardy powierzchniowe i wyposażenie w podstawowe urządzenia komunalne), dostępność komunikacyjna, dostępność terenów zieleni, dostępność do różnorodnych usług o odpowiednim standardzie, czyste środowisko, czy wreszcie – **jakość krajobrazu**, jego walory estetyczne lub historyczno-kulturowe. Ten ostatni walor, jako jeden z pożytków ekosystemowych, nabiera coraz większego znaczenia w miarę wzrostu świadomości, potrzeb i zamożności społeczeństwa. Obserwuje się m.in. intensywny rozwój zabudowy jednorodzinnej powstającej w terenach nieurbanizowanych lub miejscowościach o wysokich walorach krajobrazowych. Ceny domów w atrakcyjnym krajobrazie są wyższe od tych w krajobrazach banalnych. Mieszkanie z widokiem na morze lub góry developer może sprzedać za wyższą cenę niż te z widokiem na krajobraz banalny.

Turystyka

Usługi ekosystemowe bezpośrednio wpływają na sektor turystyczny, chociaż nie zawsze i nie wszędzie mają znaczenie zasadnicze. Dotyczy to w szczególności turystyki masowej, dla której istotna (a może nawet ważniejsza) jest możliwość plażowania, kąpieli, uprawiania żeglarstwa, wspinaczki czy sportów zimowych. Często też intensywny rozwój turystyki masowej i związanego z nią zainwestowania doprowadza do radykalnej zmiany pierwotnego charakteru krajobrazu, chociaż nie zawsze niekorzystnej. Zależy to od intensywności i jakości turystycznego zagospodarowania. Ważne jest, aby standard tego zagospodarowania (w tym architektura obiektów) był adekwatny do jakości krajobrazu, a w szczególności nie spowodował degradacji cennych dla danego krajobrazu wrażliwych siedlisk. Podobnie zagrożeniem może być brak systemów bezpiecznego skanalizowania penetracji turystycznej tam, gdzie penetracja ta przekracza naturalną **chłonność** siedliska (brak systemu szlaków turystycznych – pieszych, rowerowych, narciarskich czy nawet motorowych). Poprzez odpowiednie „techniczne” wyposażenie terenu można zwiększyć tą chłonność. Taką „technicznie” powiększoną chłonność nazywamy **pojemnością turystyczną**.

Oddziaływanie turystyki na środowisko, w tym na krajobraz, jest bardzo silne. Nie bez powodu zaczęto tę branżę gospodarki określać jako przemysł (przemysł turystyczny). Intensywny ruch turystyczny, przekraczający ukształtowaną pojemność turystyczną terenu, może doprowadzić do osłabienia, a w skrajnym przypadku – do całkowitej degradacji świadczonych usług ekosystemowych, nie tylko dla samej turystyki i osadnictwa, ale także dla innych sektorów: przemysłu, transportu, rolnictwa, leśnictwa. Usługi krajobrazowe dla rozwoju tych ostatnich branż mogą mieć mniejsze znaczenie, chociaż w niektórych przypadkach mogą zachęcać do inwestowania także w ich zakresie.

Świadczenie ekosystemowe w polityce rozwoju gminy

W polityce społeczno-gospodarczej, kierunkach zagospodarowania przestrzennego oraz wszelkich działaniach inwestycyjnych ochrona i odpowiednie kształtowanie krajobrazu zawsze powinny być uwzględniane. Na przykład tworzenie na terenach otwartych mozaikowych układów pokrycia (zagospodarowania), zwłaszcza wprowadzanie różnorodnych zespołów zadrzewień, stwarza nie tylko atrakcyjne efekty wizualne, ale przyczynia się do zwiększenia produktywności rolniczej przestrzeni produkcyjnej (przynajmniej pod względem jakościowym), co już ma wymiar ekonomiczny. Taka mozaikowa struktura krajobrazu, np. z 4-5% udziałem zadrzewień (Mizgajski 2008), wpływa bowiem pozytywnie na zmniejszenie zagrożenia erozją wodną i eoliczną (wietrzną). Dzięki wzmocnionej retencji gruntowej zwiększa także lokalne zasoby wody, co staje się szczególnie istotne w okresach suszy, zjawiska które w związku ze zmianami klimatu stają się coraz bardziej intensywne i częstsze. Zmniejsza także emisje zanieczyszczeń obszarowych do wód powierzchniowych i podziemnych z rolniczo użytkowanej przestrzeni oraz reguluje stosunki wodne (amortyzuje przepływy). Mamy tu więc dodatkowo do czynienia ze wzmocnieniem świadczeń ekosystemowych dla ochrony zasobów wodnych – ich ilości i jakości, czyli usług o charakterze regulacyjnym, a także zaopatrzeniowym (zaopatrzenie w wodę odpowiedniej jakości).

Podobnie, wprowadzanie zadrzewień i innych zespołów zieleni na terenach zurbanizowanych, w tym przemysłowych i komunikacyjnych (np. zieleń przemysłowa, zielone torowiska itp.), wzmacnia inne niż wynikające z jakości krajobrazu pożytki ekosystemowe. Te zespoły zieleni (także na dachach i elewacjach) łagodzą ekstremalne warunki termiczne oraz oczyszczają powietrze przyczyniając się do poprawy jakości zamieszkania, zwłaszcza w dużych miastach. Zmniejszają zagrożenia nagłymi powodziąmi (tzw. miejskimi) ograniczając straty w majątku trwałym. Wzmacniają lokalną retencję pozwalającą na zgromadzenie zapasów wody możliwej do wykorzystania na różne cele w dłuższych okresach suszy. Należy przy tym przypomnieć, że te ww. niebezpieczne zjawiska pogodowe (upały, nagłe powodzie, susze) będą się nasilać w związku ze zmianami klimatu – jego postępującego ocieplania się. Dlatego też w sporządzanych coraz częściej w miastach strategiach adaptacji do zmian klimatu wprowadzanie różnych form zieleni do przestrzeni zurbanizowanej przyjęto jako najważniejsze narzędzie tej adaptacji. Te formy zieleni powinny tworzyć błękitno-zieloną infrastrukturę (BZI) i mieć

taką samą rangę, jak każda inna infrastruktura w terenie zurbanizowanym. Administracja publiczna powinna o nią dbać z nie mniejszą troską niż o kanalizację czy lokalne drogi.



Fot. 18. Zadrzewnia śródpolne, nie tylko uatrakcyjniamy krajobraz, ale dostarczają ważnych świadczeń regulacyjnych w przestrzeni rolniczej (Fot. M. Hajto)

W planowaniu zagospodarowania przestrzennego, a także w samym inwestowaniu, należy więc dążyć do możliwie maksymalnego ograniczania intensyfikacji zabudowy i zachowania powierzchni terenu biologicznie czynnej do zagospodarowania zielenią (oczywiście o ile pozwalają na to wymogi konserwatorskie, np. w historycznych zabytkowych układach urbanistycznych).

Jakość architektury

O jakości krajobrazu decyduje istotnie jakość architektury zabudowy oraz jej lokalizacja. Jest ona ściśle związana ze społeczno-ekonomicznymi aspektami jakości krajobrazu. Ekonomiczna ocena, a zwłaszcza monetarne oszacowanie wynikających z atrakcyjności krajobrazu usług ekosystemowych, zarówno w kategoriach strat, jak i zysków, jest trudne. Nie ma jednak wątpliwości, że jakość krajobrazu może mieć wpływ na bazę ekonomiczną gmin, dochody jej mieszkańców oraz sytuację na lokalnym rynku pracy (na stopę bezrobocia). Dotyczy to zwłaszcza gmin, w których turystyka stanowi znaczącą część ich bazy ekonomicznej i tym samym zależne są one od usług ekosystemowych, jakie świadczy miejscowe środowisko wizualne. Niezależnie od charakteru i stanu gospodarki, zmiany w tym środowisku mogą wpływać na wartość nieruchomości, co nie zawsze jest w pełni uświadamiane i uwzględniane w działaniach planistycznych i inwestycyjnych. Nawet bardzo atrakcyjna pod różnymi względami (estetycznymi, technicznymi czy też z racji korzystnego położenia) nieruchomość może stracić na wartości, jeśli w sąsiedztwie pojawi się obiekt szpecący otoczenie – wprowadzający rażącą dysharmonię w krajobrazie. Może być także odwrotnie. Pojawienie się atrakcyjnego obiektu architektonicznego lub zespołu urbanistyczno-architektonicznego, zwłaszcza z dużym udziałem zieleni, przyczynić się może do wzrostu cen nieruchomości lub wynajmu lokali mieszkaniowych, z korzyścią dla ich właścicieli.

PODSUMOWANIE

Krajobraz jest zasobem i kluczowym elementem dobrobytu społeczności. Wysoka jakość krajobrazu sprzyja zrównoważonemu rozwojowi danego obszaru, wspiera ochronę klimatu i przeciwdziała negatywnym skutkom zmian klimatu, przynosi korzyści gospodarcze, zapewnia społecznościom lokalnym bazę do czerpania korzyści ekonomicznych, służy budowaniu tożsamości i tworzeniu więzi społecznych. Jeśli dostrzeżemy, jak wiele korzyści może społecznościom lokalnym dostarczać krajobraz, nietrudno uznać, że gospodarowanie krajobrazem powinno być działem gospodarki, jak każdy inny. Nadanie odpowiedniej rangi krajobrazowi, pozwoliłoby nie tylko skutecznie go chronić i racjonalnie wykorzystywać przestrzeń, ale także pomnażać majątek gminy, zarówno w wymiarze kulturowym, jak i ekonomicznym.

Krajobrazu nie należy traktować jako zasobu odnawialnego, choć w odległej perspektywie czasu – można sobie wyobrazić – że bez ingerencji człowieka krajobraz może odnowić się sam. Jednak na odtworzenie lub odnowienie wysokiej jakości krajobrazu potrzeba pokoleń. Ponadto koszty przywrócenia wysokiej jakości krajobrazu są nieproporcjonalnie wysokie do zachowania istniejącej harmonii w krajobrazie lub bieżącej dbałości o jego jakość. Obecni użytkownicy krajobrazu mają prawo korzystać z tego zasobu, także w ten sposób, który jest dla nich źródłem korzyści materialnych i niematerialnych. Rolą administracji publicznej jest zapewnienie sprawiedliwego dostępu społecznościom lokalnym i innym użytkownikom do dobra, jakim jest atrakcyjny krajobraz.

4 Zagrożenia dla jakości krajobrazu oraz jego ochrony i kształtowania

Zmiany w krajobrazie Polski w XXI wieku

Zagrożenie jest stanem lub procesem polegającym na działaniu czynnika, którego skutek przewidywany jest jako negatywny. Z zagrożeniami wiąże się ryzyko zniszczenia, destrukcji, upadku, rozpadu (degradacji) lub utraty (zaniku) wartości: materialnej, duchowej, estetycznej, symbolicznej oraz ekonomicznej krajobrazu (Myga-Piątek, Nita, 2015).

Zdecydowana większość zagrożeń krajobrazu powstaje wskutek oddziaływania ludzi, nazywanego antropopresją. Krajobraz Polski od początku XXI wieku przechodzi zauważalne i szybkie zmiany zapoczątkowane rozwojem gospodarki rynkowej, technologii i związanym z tym wzrostem konsumpcji i popytu na dobra środowiska przyrodniczego oraz przestrzeni. Główne zagrożenia dla komponentów i walorów krajobrazu wynikają z wielu zjawisk, m.in. (Chmielewski i in. 2018):

- ekspansji osadnictwa i rozpraszania zabudowy na tereny otwarte - nieurbanizowane,
- zmian struktury i funkcji wsi, gdzie krajobraz rolniczy ustępuje miejsca zabudowie wielofunkcyjnej, przypominającej krajobraz podmiejski,
- wkraczania rozproszonej zabudowy na grunty rolne i leśne, poza historycznie ukształtowane jednostki osadnicze,
- wypierania regionalnych, tradycyjnych form architektonicznych przez sztapowe rozwiązania niezależnie od regionu i tradycyjnych symboli i wartości,
- wzrostu udziału w krajobrazie rolniczym upraw wielkopowierzchniowych, monokultur, zanikanie zadrzewień śródpolnych i miedz powodujących zubożenie (unifikację) różnorodności biologicznej i krajobrazowej terenów rolnych,
- powszechnego ubożenia przyrodniczego krajobrazów, zanikania lub likwidacji wartościowych ekosystemów naturalnych i półnaturalnych oraz korytarzy ekologicznych i siedlisk resztkowych (*remnant vegetation*), przede wszystkim terenów podmokłych i retencjonujących wodę,
- rozbudowy sieci drogowej i infrastruktury towarzyszącej, w tym ekranów akustycznych,
- regulacji rzek i niszczenia naturalnej obudowy biologicznej cieków i zbiorników wodnych,
- wkraczania zabudowy na tereny zalewowe zagrożone powodzią,
- zwiększania się liczby dominant w przestrzeni miast i na terenach otwartych, takich jak: wysokościewce, elektrownie wiatrowe, maszty telefonii komórkowej i stacji przekąźnikowych, słupy linii elektroenergetycznych, kominy,
- wizualnej ekspansji reklam w miastach i w rejonach podmiejskich oraz wzdłuż dróg.

Nie wszystkie zmiany dokonywane w zagospodarowaniu terenów mają niekorzystny wpływ na krajobraz. Wiele działań wpływa korzystnie na jego jakość, szczególnie, gdy prowadzone są z myślą o podnoszeniu jakości krajobrazów zdegradowanych lub banalnych. Są też jednak takie, które deformują i zaśmiecają ukształtowane kulturowo i przestrzennie krajobrazy stwarzając zagrożenie dla ich walorów, wrażliwości i stabilności. Niektóre z zagrożeń krajobrazu mają swoje źródło w błędnych decyzjach planistycznych i ich skutkach w zagospodarowaniu przestrzennym miejscowości i regionów.

Jakość krajobrazu i jego walory (lub ich brak) są przede wszystkim pochodną prowadzonej gospodarki przestrzennej, która ma swoje uwarunkowania historyczne oraz współczesne. Przyczyny współczesne można podzielić na: prawno-planistyczne, modernizacyjne, psychologiczno-społeczne (Śleszyński 2015).

Przyzwolenie na rozpraszanie zabudowy

System planowania przestrzennego jest przyczyną problemów z właściwym zarządzaniem przestrzenią. System ten – nie tylko same przepisy prawa, ale także ich interpretacja w praktyce i w orzecznictwie – pozwala na rozpraszanie zabudowy przede wszystkim w strefie podmiejskiej. Ma to swoje przełożenie na niewłaściwą konstrukcję gminnych studiów uwarunkowań i kierunków

zagospodarowania przestrzennego oraz miejscowych planów, w których wskazuje się nowe tereny pod różnego typu zabudowę.

Niekorzystny dla krajobrazu rozwój przestrzenny **zaplanowany** w niektórych gminnych studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego otwiera drogę do sankcjonowania chaosu przestrzennego w planach miejscowych stanowiących prawo miejscowe. Zagrożenie stanowią także plany miejscowe obejmujące zbyt małe arealy (nawet jedną działkę) lub wyznaczone w planie miejscowym duże obszary gruntów rolnych przeznaczane pod zabudowę, których chłonność przekracza rzeczywiste potrzeby mieszkaniowe. Usankcjonowane w dokumentach planistycznych rozpraszanie zabudowy odbija się na jakości usług publicznych (społecznych i technicznych), obejmujących w większości zadania własne gminy, służące zaspokajaniu zbiorowych potrzeb wspólnoty mieszkańców⁵. Lokalizacja nowej planowanej zabudowy na terenach zurbanizowanych oraz na tych dotychczas niezabudowywanych powinna być uzależniana od stanu i wydajności sieci drogowej, infrastruktury technicznej oraz społecznej bądź od rozbudowy tej infrastruktury zanim na tych terenach powstanie nowa zabudowa, czyli wyprzedzająco.

Zagrażające specustawy

Potencjalne zagrożenia wynikać mogą ze specustaw. W sierpniu 2018 r. weszła w życie tzw. specustawa mieszkaniowa (znana też jako Lex-developer)⁶. Daje ona inwestorom wznoszącym budynki mieszkaniowe możliwość skorzystania z uproszczonej ścieżki formalnej, czyli z uchwały o ustaleniu lokalizacji inwestycji mieszkaniowej. Wprowadzenie kolejnej specustawy zburzyło obowiązujący porządek regulowany m.in. ustawą o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.



Fot. 19. Osiedle mieszkaniowe zbudowane na terenach o wrażliwym środowisku gruntowo-wodnym (Fot. J. Pawlak)

Zgodnie z art. 5 ust. 3 specustawy mieszkaniowej inwestycję mieszkaniową lub inwestycję towarzyszącą przeprowadza się niezależnie od ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obowiązującego na terenie inwestycji, pod warunkiem, że nie jest sprzeczna ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz uchwałą o utworzeniu parku kulturowego. Art. 5 ust. 4 tejże ustawy stanowi, że warunek niesprzeczności ze

⁵ Art. 7 ust. 1 Ustawy o samorządzie gminnym.

⁶ Ustawa z dnia 5 lipca 2018r. o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących (Dz.U. 2020 poz. 219)

studium nie dotyczy terenów, które w przeszłości były wykorzystywane jako tereny kolejowe, wojskowe, produkcyjne lub usług pocztowych, a obecnie funkcje te nie są na tych terenach realizowane. W tej sytuacji plan miejscowy przestaje pełnić rolę lokalnego prawa i instrumentu ochrony krajobrazu na tym terenie.

Niekontrolowana zabudowa stanowiła zagrożenie dla krajobrazu na terenach nie posiadających planu miejscowego, gdzie powstawała na podstawie decyzji o warunkach zabudowy, które nie są związane ustaleniami studium gminnego. Aby ochronić tereny cenne krajobrazowo w wielu gminach sporządzano w pierwszej kolejności plany miejscowe dla terenów dotychczas niezabudowanych. Przykładem może być tu Poznań, gdzie planami miejscowymi pokryte jest 70% terenów zieleni. Teraz w świetle przepisów ustawy mieszkaniowej to ustalenia studium będą wiążące dla uchwały o ustaleniu lokalizacji zabudowy mieszkaniowej. Ustawa mieszkaniowa jest przykładem dysfunkcyjności systemu prawnego, który miał regulować i kontrolować procesy zachodzące w przestrzeni. W efekcie powstały regulacje, które są wynikiem wadliwego procesu tworzenia i stosowania prawa, bez brania odpowiedzialności za konsekwencje jego stosowania.

Zmiany w stylu życia

Jako przyczyny modernizacyjne wskazuje się przede wszystkim szybki wzrost konsumpcji po 1989 r., który przejawiał się m.in. dużym popytem na zabudowę mieszkaniową oraz wzrostem mobilności. Największy wzrost inwestycji budowlanych nastąpił w czasie wchodzenia w życie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w 2003 r., przy jednoczesnej ustawowej utracie ważności przez plany miejscowe, uchwalone przed 1 stycznia 1995 r.

Nowa rozproszona zabudowa powstawała i powstaje zazwyczaj na podstawie wydawanych decyzji o warunkach zabudowy na peryferiach i na przedmieściach miast, na gruntach o różnym statusie i uzbrojeniu terenu, często bez rozpoznania i uwzględnienia warunków środowiskowych. Trwałym skutkiem tego procesu toczącego się do dnia dzisiejszego jest chaos przestrzenny i degradacja krajobrazu.

Za przyczyny psychologiczno-społeczne uważa się prawa rządzące tzw. hierarchią potrzeb, w której najniżej ulokowane są potrzeby bytowe i egzystencjalne, a najwyżej – wartości kulturalne i estetyczne. Według klasycznej teorii potrzeb dobra wyższego rzędu nie mogą być realizowane, dopóki nie nastąpi zaspokojenie potrzeb niższego rzędu. W sytuacji, gdy duża część społeczeństwa nie ma własnego „dachu nad głową”, albo zajmuje lokale substandardowe, trudno oczekiwać, że zachowa się świadomie i odpowiedzialnie za bliższe czy dalsze otoczenie. Przykładem jest tu niedocenianie walorów krajobrazu i niedostateczny sprzeciw społeczny przeciwko dewastacji środowiska i krajobrazu.

Krótkotrwałe korzyści ekonomiczne

Zagrożenia dla krajobrazu spowodowane są także dążeniem władz samorządowych lub właścicieli nieruchomości do uzyskania korzyści ekonomicznych ze zmiany przeznaczenia gruntów, co jest zwykle działaniem krótkowzrocznym i nie mającym uzasadnienia w rzeczywistych potrzebach społecznych. Na dłuższą metę utrata walorów krajobrazu może bowiem skutkować obniżeniem ekonomicznych wartości terenów i nieruchomości, utratą ich atrakcyjności oraz spadkiem potencjału niektórych usług ekosystemowych (rozdz. 3).

Zagrożenia dla kształtowania krajobrazu wynikają także z inercji już ukształtowanych sposobów zagospodarowania i układów funkcjonalno-przestrzennych. Należy pamiętać, że raz wprowadzone trwałe, w tym szpecące elementy zagospodarowania (zwłaszcza zabudowa) są trudne lub wręcz niemożliwe do usunięcia. Z drugiej strony samorządy nie dostrzegają korzyści z wysokiej jakości krajobrazu gminy. Przykładem może być opór władz i mieszkańców do tworzenia nowych obszarów chronionej przyrody, w szczególności, gdy mówimy o obszarach chronionych najwyższej rangi. Mamy w Polsce kilka przykładów nieustanowionych parków narodowych i krajobrazowych. Jednym z nich jest Turnicki Park Narodowy na Pogórzu Przemyskim, o którego ustanowienie organizacje ekologiczne

zabiegają od ponad 30 lat. Jest to negatywny przykład, być może nie świadczy on o braku dbałości o krajobraz, ale braku kompleksowej edukacji krajobrazowej i ekologicznej w naszym społeczeństwie.

**Fragmentacja struktur przyrodniczych; dekapitalizacja
i niewykorzystywanie byłych terenów osadniczych**

Wynikiem ekspansji osadnictwa na tereny dotychczas użytkowane rolniczo lub zagospodarowanych ekstensywnie, jest fragmentacja i pogłębiająca się izolacja struktur przyrodniczych.



Fot. 20. Fragmentacja struktur przyrodniczych.
Pas terenu przygotowany pod autostradę (Fot. M. Hajto)



Fot. 21. Obiekt produkcyjny na śródleśnej polanie
Park Krajobrazowy Lasy nad Górną Liswartą (Fot. M. Walczak)

Chaotyczne, często rozległe rozprzestrzenianie się zabudowy dotyczy zabudowy o różnych funkcjach (m.in. mieszkaniowej, usługowej, produkcyjnej, magazynowej, rolniczej, transportowej). W

nieodległej przeszłości szczególnym problemem był też żywiołowy rozwój zabudowy letniskowej (zabudowy dla indywidualnej rekreacji). Dodać tu należy, że ten szkodliwy proces dotyczył przede wszystkim atrakcyjnych krajobrazowo i przyrodniczo obszarów. Pod taką zabudowę przeznaczono przeważnie nowe tereny, poza istniejącymi układami osadniczymi. Tymczasem w wielu miejscowościach, położonych w atrakcyjnych dla rekreacji obszarach o wysokich walorach krajobrazowych (np. w regionach górskich) następowała dekapitalizacja opuszczonej zabudowy. Pozostawione siedliska wiejskie mogą być z powodzeniem adaptowane na cele rekreacji indywidualnej (domy letniskowe, agroturystykę), jak to miało miejsce np. po czeskiej stronie granicy w Sudetach. Zdekapitalizowana, zniszczona i niewykorzystana na inne cele zabudowa o różnych funkcjach obniża walory krajobrazowe. Brak środków finansowych na modernizację i adaptację obiektów o różnym przeznaczeniu (dróg, mostów, obiektów sakralnych, obiektów oświatowych, terenów zieleni itp.) czy rewitalizację obszarów i zespołów urbanistycznych, przyczynia się do długotrwałego stanu degradacji krajobrazu. Należy je traktować jako ekonomiczne (finansowe) przyczyny zagrożeń.

Porzucone obiekty przemysłowe

Podobna sytuacja dotyczy dekapitalizacji i braku wykorzystania wielu obiektów przemysłowych, które często zajmują bardzo atrakcyjne tereny inwestycyjne, gdyż położone są niejednokrotnie w bezpośrednim sąsiedztwie dużych miast, a także na obszarach doskonale skomunikowanych. Z tego względu powinny być obiektem zainteresowania deweloperów, poszukujących nowych, atrakcyjnych lokalizacji w coraz bardziej zabudowanych miastach.



Fot. 22. Porzucony zakład przemysłowy
(Fot. M. Hajto)



Fot. 23. Zakład przemysłowy wybudowany
w otwartych terenach rolniczych,
z dala od terenów zurbanizowanych
(Fot. M. Hajto)

Tereny na których zlokalizowany był poprzednio tzw. brudny przemysł wymagają jednak odpowiedniego przygotowania pod nowe inwestycje. I choć mają duży potencjał, to koszty i czas przeznaczony na przeprowadzenie remediacji⁷ tych terenów zniechęca potencjalnych inwestorów. Dlatego wybierają oni na lokalizowanie nowych obiektów przeznaczonych na działalność gospodarczą nowe, niezainwestowane tereny (*greenfield*)⁸ zamiast adaptacji na ten cel obiektów i terenów poprzemysłowych lub pokopalnianych (*brownfield*).

⁷ Remediacja, według art. 3 ust. 31b Prawo ochrony środowiska, polega na poddaniu gleby, ziemi i wód gruntowych działaniom mającym na celu usunięcie lub zmniejszenie ilości substancji powodujących ryzyko, ich kontrolowanie oraz ograniczenie rozprzestrzeniania się, tak aby teren zanieczyszczony przestał stwarzać zagrożenie dla zdrowia ludzi lub stanu środowiska, z uwzględnieniem obecnego i, o ile jest to możliwe, planowanego w przyszłości sposobu użytkowania terenu.

⁸ Greenfield, pojęciem tym określa się obecnie inwestycje realizowane na terenie dotychczas niezabudowanym, bez infrastruktury, najczęściej rolniczym, leśnym czy nawet rekreacyjnym. Przykładami takich inwestycji są Siewierz-Jeziorna lub Miasteczko Wilanów w Warszawie.

Infrastruktura i bariery widokowe

Szczególnie silne piętno na krajobraz terenów otwartych – głównie użytkowanych rolniczo – wywierają wielkokubaturowe obiekty produkcyjne lub magazynowo-składowe, a także zabudowa przemysłowych ferm hodowlanych lub silosy, lokalizowane pośród pól, z dala od układów osadniczych. Zwykle wymagają one doprowadzenia niezbędnej infrastruktury, np. nowych dróg lub linii elektroenergetycznych.



Fot. 24. Elektrownia wiatrowa jako przykład dominanty krajobrazowej (Fot. J. Borzyszkowski)

Niekorzystny wpływ na krajobraz rolniczy tych dominant może być złagodzony przez stworzenie odpowiedniej kompozycji zieleni – drzew i krzewów. Znacznie trudniej jest „zamaskować” wysokie dominanty tworzone przez niektóre urządzenia infrastruktury technicznej, np. maszty stacji przekaźnikowych czy wieże elektrowni wiatrowych. Zwłaszcza większe zespoły tych ostatnich konstrukcji stwarzają najpoważniejszy problem w ochronie, a także kształtowaniu krajobrazu. Do pewnego stopnia złagodzenie wpływu wizualnego farm wiatrowych może być dokonane poprzez stworzenie „barier wizualnych” oddzielających je – jako elementy ekspozycji biernej – od ważniejszych miejsc percepcji – czyli elementów ekspozycji czynnej (osiedla mieszkaniowe, droga, szlak turystyczny, miejsca wypoczynku itp.).

Szczególne trudności w ograniczaniu negatywnego oddziaływania na krajobraz (także terenów zurbanizowanych) wynikają z lokalizacji napowietrznych linii elektroenergetycznych – niskiego, średniego, a zwłaszcza wysokiego napięcia, których nie da się skablować (poprowadzić pod ziemią). To samo dotyczy napowietrznych rurociągów (np. ciepłowniczych). Te względnie niewysokie urządzenia, mające jednak długość wielu kilometrów i przecinają często atrakcyjne krajobrazowo i przyrodniczo obszary, w tym objęte ochroną. Podobnie, jak elektrownie wiatrowe, stwarzają one zagrożenie nie tylko dla estetyki środowiska wizualnego, ale są także przeszkodą na szlakach migracyjnych niektórych gatunków zwierząt.

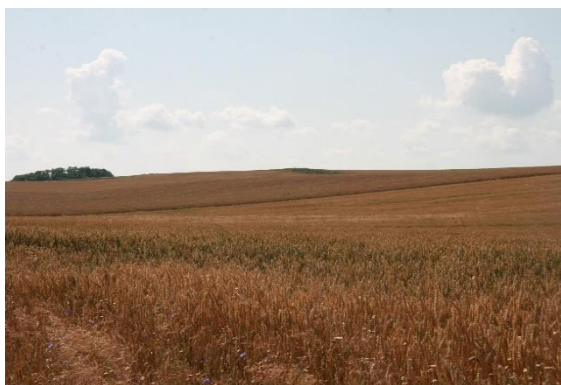
Mniejszy jest natomiast ich negatywny wpływ na walory wizualne obszarów, a w niektórych przypadkach wpływ ten można nawet uznać za korzystny, zwłaszcza w krajobrazach pospolitych, mało atrakcyjnych. Spotkać można liczne przykłady pięknych rozwiązań inżynierskich – tras drogowych lub kolejowych, wiaduktów, mostów, węzłów drogowych znakomicie wkomponowanych w lokalny krajobraz, także krajobraz o wysokich walorach.



Fot. 25. Zapora w Sudetach (Fot. Z. Cichocki)

Do takich udanych rozwiązań zaliczyć można np. linie kolejowe w Sudetach przeprowadzone na zabytkowych wiaduktach, których architektura przypomina rzymskie akwedukty, malowniczo wpisane w górski pejzaż. Ostatnio dąży się do aktywizacji tych nieczynnych od lat tras kolejowych jako jedno z działań pobudzających funkcje turystyczne regionu. Przykładem może być Szlak Rowerowy Zwiniętych Torów na Kaszubach poprowadzony dawnymi nasypami kolejowymi.

Monokultury rolnicze



Fot. 26. Wielkopowierzchniowe uprawy rolnicze (Fot. M. Hajto)



Fot. 27. Łąka w międzywalu Wisły w Warszawie (Fot. J. Pawlak)

Dla krajobrazu terenów otwartych zagrożeniem może być nie tylko wprowadzenie zabudowy oraz urządzeń obiektów infrastruktury technicznej, ale także zmiana sposobów użytkowania i zagospodarowania rolnej i leśnej przestrzeni produkcyjnej. Zaliczyć tu można wprowadzanie upraw monokulturowych na wielkich arealach połączone z likwidacją miedzi, enklaw i szpalerów zadrzewień oraz zakrzewień lub drobnych akwenów (np. oczek wodnych), co przyczynia się do drastycznego zmniejszenia różnorodności biologicznej, a tym samym zróżnicowania środowiska wizualnego (tworzenie monotonii w krajobrazie). Tak samo niekorzystną praktyką, stosowaną przeważnie w przeszłości, jest wprowadzanie monokultur na terenach leśnych. Oczywiście wskazać można wyjątki, kiedy uprawy monokulturowe stwarzają atrakcyjne efekty wizualne, np. rozległe łąny kwitnącego rzepaku na falistym lub pagórkowatym terenie czy też uprawy słoneczników. Efekty te są jednak sezonowe i krótkotrwałe.

Zdecydowanie niekorzystne dla krajobrazu jest przekształcanie łąk na grunty orne, zwłaszcza ekstensywnie użytkowanych łąk z dużym udziałem kwitnących bylin i ziół. Za niekorzystne uznać też należy (ze względu na różnorodność biologiczną) likwidację starych sadów owocowych oraz zadrzewień i alei przydrożnych (kwestię tę opisano szczegółowo w rozdz. 7).

Tereny monofunkcyjne

Zagrożenie krajobrazu poprzez wprowadzenie monokultur można – poprzez analogię do rolniczej i leśnej przestrzeni produkcyjnej – odnieść także do terenów zurbanizowanych – osadniczych. W takim przypadku mówimy o terenach monofunkcyjnych. Typowym przykładem jest tworzenie, zwłaszcza w dużych miastach, intensywnie zabudowanych blokowych osiedli mieszkalnych (nazywanych sypialniami) o mało zróżnicowanej i mało atrakcyjnej architekturze, gdzie nieliczne rzadko rozmieszczone obiekty o innych funkcjach ograniczają się do usług podstawowych. Równie niekorzystne jest kształtowanie długich ciągów ulicznych z wysoką zabudową, monotonną architekturą i rzadko rozmieszczonymi w parterach lokalami usługowymi.

Niepokojącym zjawiskiem jest wypieranie funkcji usługowych, głównie handlowych i gastronomicznych, z dotychczasowych historycznie ukształtowanych handlowych ulic (uliczek) przez funkcje bankowe i biurowe. Wprawdzie nie muszą one zmieniać charakteru wizualnego tych ulic, gdyż główne elementy architektoniczne mogą być tam zachowane (wystroje elewacji, otwory okienne i drzwiowe, a nawet elementy małej architektury), ale radykalnie zmienia się „klimat” (jako nastrój) takich ciągów komunikacyjnych często pieszych, zaludnionych jedynie w godzinach urzędowania, a popołudniu i wieczorami – martwych. Tak więc lokalizacja pewnych rodzajów usług może mieć znaczący negatywny wpływ na środowisko wizualne, zwłaszcza historycznych układów urbanistycznych. Warto wspomnieć, że wystawy sklepowe stanowią istotny element środowiska wizualnego placów i ulic. Przykładem zagrożenia krajobrazu miejskiego ze strony lokowania nieodpowiednich funkcji może być sprzedaż lub wynajem lokali na historycznym rynku pod sklep meblowy albo z armaturą sanitarną czy też z materiałami budowlanymi. Przy sprzedaży lub wynajmie lokali należy uwzględnić nie tylko kryterium „kto da więcej” ale także charakter przewidywanej tam aktywności (np. usługowej), adekwatnej do charakteru miejsca – jego walorów i prestiżu.



Fot. 28. Monofunkcyjne osiedla domów jednorodzinnych (Fot. M. Hajto)



Fot. 29. Monofunkcyjne osiedle wielorodzinne. Tzw. osiedle deweloperskie (Fot. M. Hajto)

Istotnym, potencjalnym zagrożeniem dla krajobrazu terenów zurbanizowanych (osadniczych) jest intensyfikacja zabudowy. Odbywa się ona bowiem często kosztem istniejących terenów zieleni lub terenów które potencjalnie mogłyby pełnić funkcję zieleni publicznej. Znaczenie zieleni miejskiej (publicznej, przydomowej, osiedlowej) jako elementu kompozycji urbanistycznej nie wymaga szerszego uzasadnienia. Warto przy tym przypomnieć, że różnego rodzaju zespoły zieleni, zwłaszcza powiązane z różnymi akwenami (stawami, kanałami, potokami), korzystnie wpływają na regulację lokalnych warunków klimatycznych (o czym wspomniano w rozdz. 3).

Dysharmonia w terenie zurbanizowanym

Podobnie, jak w przypadku krajobrazu terenów otwartych, zagrożeniem dla walorów krajobrazowych przestrzeni zurbanizowanej może być wprowadzanie dominant architektonicznych, bez uwzględnienia istniejącego (bądź planowanego) sąsiadującego zagospodarowania. O dysharmonijnych elementach krajobrazie napisano w rozdz. 1.



Fot. 30. Obca pod względem stylu architektura w Beskidzie Niskim (Fot. M. Hajto)

Trzeba tu jednak zastrzec, że percepcja i ocena jakości architektonicznej realizowanych w przestrzeni osadniczej obiektów jest obciążona silnym subiektywizmem i tym samym istotnie może się różnić pomiędzy poszczególnymi odbiorcami lub ich grupami. Może też zmieniać się w czasie. Wystarczy przytoczyć tu przykład wieży Eiffla, z początku wielce kontrowersyjnej konstrukcji, mającej tylko tymczasowy charakter. Dzisiaj trudno byłoby sobie wyobrazić pejzaż Paryża bez tego symbolu. Kolejnym przykładem mogą być architektoniczne dokonania Gaudiego – modernistyczne kamienice w tzw. „kwartale niezgody” (*Mansana de la Discordia*) w Barcelonie uważane swego czasu za synonim złego smaku. Dzisiaj dzieła te stanowią jedną z wielu atrakcji turystycznych tego pięknego miasta. Mamy więc tu przykład weryfikacji artystycznych wartości dzieł architektury (jako sztuki kształtowania przestrzeni) przez czas, podobnie jak innych dzieł sztuki (malarstwa, rzeźby czy muzyki). Można by stwierdzić, że wprowadzenie do krajobrazu obiektu artystycznie kontrowersyjnego może być lepsze niż wprowadzenie obiektu nijakiego (nieciekawego).

Mała architektura

Podobnie, jak w przypadku budynków kontrowersyjne mogą też być elementy małej architektury. Generalnie są one korzystne, wzbogacające przestrzeń publiczną w miastach. Mogą jednak też stanowić zagrożenie dla estetyki tych przestrzeni. Zależy to od kwalifikacji, talentu i estetycznego wyczucia autorów poszczególnych dzieł (pomniki, rzeźby, fontanny, ławki, kosze na odpady, wodopoje, wiaty, przystanki komunikacji publicznej itp.).

Odrębnym istotnym problemem jest „wzbogacanie” przestrzeni we wszelkiego rodzaju reklamy. To samo dotyczy ogrodzeń. Nie bez powodu wprowadzono możliwość podejmowania na szczeblu lokalnym (gminnym) tzw. uchwały reklamowej (patrz: rozdz. 6.6) jako aktu prawa miejscowego, którego celem jest ukrócenie żywiołowego, niekontrolowanego zaśmiecania krajobrazu tymi „drobnymi” obiektami.

Dotyczy to również obiektów oświetlenia (latarnie uliczne), których forma często drastycznie dysharmonizuje z charakterem zabudowy oświetlanego terenu, zwłaszcza z historyczną, zabytkową zabudową. Warto przy tym wspomnieć, że samo oświetlenie – charakter światła – jest istotnym elementem środowiska wizualnego danego miejsca. To samo dotyczy kolorystyki obiektów architektonicznych. Agresywna kolorystyka dachów i elewacji stanowić może szczególnie silną dominację w krajobrazie, w nie mniejszym stopniu niż forma i wielkość bryły. Zestawienie na elewacji budynku np. koloru fioletowego z oranżem (często spotykane we współczesnych osiedlach) wzbudza u wielu (a może nawet u większości) uczucie niesmaku estetycznego. Nie bez powodu słusznie używane jest pogardliwe określenie „pasteloz” dla tego typu poczynąń.

PODSUMOWANIE

Jakakolwiek zmiana w dotychczasowym zagospodarowaniu terenu, tj. wprowadzenie nowych lub eliminacji istniejących obiektów – przyrodniczych lub antropogenicznych – skutkuje mniejszą lub większą zmianą w środowisku wizualnym. W przypadku, gdy zmiana taka jest odbierana (oceniana) jako negatywna możemy mówić o zagrożeniach dla jakości krajobrazu poprzez jego zaśmieszenie, degradację, dewastację, wprowadzenie elementów dysharmonii czy też zakłócenie (lub wręcz eliminację) możliwości percepcji atrakcyjnych obiektów lub panoram poprzez niewłaściwe zagospodarowanie na osiach widokowych lub przedpolach ekspozycji. Zagrożenia dotyczą zarówno krajobrazu terenów otwartych (rolnych, leśnych, wodnych), jak i osadniczych.

Obowiązujące przepisy prawa (w tym prawa miejscowego) są niewystraszające (lub zbyt mało restrykcyjne) dla zabezpieczenia walorów krajobrazowych, np. brak obligatoryjnego wymogu sporządzania analiz i studiów wpływu na krajobraz oraz ich uwzględnienia w projektach inwestycji (także wizualizacji tych przedsięwzięć). Jednocześnie szczupłość środków budżetowych (publicznych lub indywidualnych) uniemożliwiająca podjęcie działań porządkowych, wyburzeń, adaptacji – przystosowania zdegradowanego terenu dla nowych (lub poprzednich) funkcji; rehabilitacji lub rewaloryzacji terenów. Zagrożeniem jest też preferowanie doraźnych korzyści ekonomicznych nad zachowaniem lub tworzeniem ładu krajobrazowego; nie docenianie wartości ekonomicznych wynikających z walorów krajobrazowych. Błędy w sztuce planowania zagospodarowania terenów lub projektowania inwestycji wynikające albo ze szczupłości lub niewielkiej kwalifikacji i profesjonalizmu kadr projektowych albo wymagań ze strony zlecającego te plany i projekty. Wreszcie zagrożenie dla krajobrazu stanowi niski poziom świadomości krajobrazowej (a szerzej – ekologicznej) decydentów, inwestorów, a w szczególności lokalnej społeczności. Powoduje to brak aktywnej partycypacji społecznej w działaniach na rzecz krajobrazu i niekorzystne dla krajobrazu procesy inwestycyjne na gruntach publicznych i prywatnych.

Część III. O narzędziach kształtowania i ochrony krajobrazu



Fot. J. Pawlak

Ochrona walorów krajobrazu przyrodniczego traktowana jest w Polsce odrębnie od krajobrazu kulturowego. W obu przypadkach najbardziej wrażliwym miejscem jest granica między tym, co podlega ochronie, a tym, co nie jest chronione. Krajobraz bowiem nie ogranicza się do terenu, który można wyznaczyć stawiając ostrą granicę. Specjaliści zajmujący się zagadnieniami gospodarowania przestrzenią od dawna próbują znaleźć przyczynę degradacji krajobrazu w Polsce. Polski przedwojenny system planowania przestrzennego był jednym z najlepszych w Europie, a obecny jest przyczyną chaosu. Nie jest to jednak jedyny problem do rozwiązania. Jest ich wiele, począwszy od braku spójnej definicji krajobrazu, braku holistycznego prawa, rozproszonej odpowiedzialności za przestrzeń, uznawania prawa własności za prawo do zabudowy, czy wreszcie braku świadomości potrzeb ochrony przyrody i dóbr kultury.

5 Prawne aspekty kształtowania i ochrony krajobrazu

Otoczenie prawne

Istnieje wiele aktów prawa, zarówno na poziomie międzynarodowym i krajowym, regulujących w sposób pośredni lub bezpośredni kwestie związane z kształtowaniem krajobrazu na poziomie lokalnym. Jak wskazano w rozdziale 4, jednym z zagrożeń dla ochrony i kształtowania krajobrazu jest rozproszenie przepisów prawa odnoszących się do krajobrazu oraz niestabilność prawa. Stabilną ramę dla polskiego systemu prawnego stanowią konwencje międzynarodowe, które są przenoszone na grunt krajowy za pomocą ustaw lub rozporządzeń.

Europejska Konwencja Krajobrazowa

Europejska Konwencja Krajobrazowa jest najważniejszym aktem międzynarodowym, regulującym kwestie ochrony krajobrazu. Sporządzona została we Florencji dnia 20 października 2000 r. i jest aktem prawa kompleksowo ujmującym krajobraz, jego kształtowanie i ochronę.

Celem Konwencji Krajobrazowej jest
promowanie ochrony, gospodarki i planowania krajobrazu,
a także organizowanie współpracy europejskiej w zakresie zagadnień dotyczących krajobrazu.

Art. 3 Europejskiej Konwencji Krajobrazowej

Konwencja podkreśla fizjonomiczny charakter krajobrazu, czyli postrzeganie go przede wszystkim jako wygląd (fizjonomię) obszaru, jednocześnie kładąc nacisk na współdziałanie sił przyrody i „rąk ludzkich”. Z tego względu ochrona i kształtowanie krajobrazu polega na regulowaniu „procesów społecznych, gospodarczych i środowiskowych”. Promowanie ochrony, zarządzania i planowania krajobrazu oraz związanej z tym współpracy międzynarodowej wymaga przede wszystkim stosowania przepisów traktujących krajobraz jako ważny składnik przestrzeni, tworzący różnorodność kulturową i przyrodniczą oraz będący podstawą naszej tożsamości. W Konwencji uznano, że wszystkie typy krajobrazu (miejski, wiejski, naturalny, kulturowy) mają stać się przedmiotem prawa krajowego, podkreślając rangę planowania i gospodarki przestrzennej, gospodarki regionalnej, polityki gospodarczej, społecznej, kulturalnej i ekologicznej w ochronie i kształtowaniu krajobrazów.

Główne zadania postawione przed sygnatariuszami Konwencji to podjęcie działań na rzecz m. in. zintegrowania ochrony krajobrazu z własnymi politykami, które bezpośrednio lub pośrednio oddziałują na krajobraz, a także ustanowienia i wdrożenia polityki w zakresie krajobrazu ukierunkowanej na ochronę, gospodarkę i planowanie krajobrazu. Polityka ta powinna obejmować podnoszenie świadomości społeczeństwa, szkolenie i edukację specjalistów w celu zwiększenia wiedzy z zakresu ochrony, gospodarki i planowania krajobrazu, identyfikację i ocenę krajobrazów występujących na terenie państwa oraz zdefiniowanie celów jakości krajobrazu. Należy pamiętać, że celem EKK jest wprowadzenie wysokich standardów w zakresie polityki krajobrazowej, a nie standaryzacja krajobrazu (Myga-Piątek, Nita 2015). Występująca różnorodność krajobrazów pomiędzy państwami jest podkreślana w preambule Konwencji jako element wspólnego zasobu.

EKK wywarła znaczący wpływ na krajowe prawodawstwo w zakresie ochrony i kształtowania krajobrazu. Dzięki implementacji Konwencji ustanowiono obowiązek sporządzenia nowego dokumentu na poziomie regionalnym, jakim jest audyt krajobrazowy, a także nadano większe uprawnienia gminom w zakresie prowadzenia lokalnej polityki krajobrazowej.

Ważne dla ochrony i kształtowania krajobrazu akty prawa międzynarodowego

Ramę dla krajowego prawa w dziedzinie kształtowania i ochrony krajobrazu stanowią konwencje, ważne z punktu widzenia ochrony różnorodności biologicznej, ochrony i gospodarowania dziedzictwem kulturowym, planowania regionalnego i przestrzennego oraz udziału społeczeństwa w tych procesach:

Konwencja o ochronie gatunków dzikiej flory i fauny europejskiej oraz ich siedlisk, sporządzona w Bernie w 1979 r., której celem jest ochrona gatunków dzikiej fauny i flory oraz naturalnych siedlisk w obrębie państw, a także w ramach współpracy międzynarodowej w przypadku obszarów przygranicznych i gatunków wędrownych.

Konwencja o różnorodności biologicznej, sporządzona w Rio de Janeiro w 1992 r., której celem jest ochrona różnorodności biologicznej oraz zrównoważone użytkowanie jej elementów, obejmujących gatunki oraz ekosystemy. Różnorodność biologiczna ma wiele aspektów, do których zalicza się także poziom krajobrazowy, związany ze zróżnicowaniem ekosystemowym oraz działalnością człowieka (Kalinowska, Lenart, 2014).

Konwencja w sprawie ochrony światowego dziedzictwa kulturalnego i naturalnego przyjęta w 1972 r. na sesji Konferencji Generalnej UNESCO w Paryżu, która ukierunkowana jest na identyfikację, ochronę, konserwację, rewitalizację i przekazanie przyszłym pokoleniom dziedzictwa kulturalnego oraz naturalnego.

Zalecenie UNESCO

Komisja UNESCO – organ zarządzający wdrażaniem Konwencji w sprawie ochrony światowego dziedzictwa kulturalnego i naturalnego, zwracając uwagę na postępującą migrację ludności, rosnący współczynnik urbanizacji, często niekontrolowaną urbanizację i zagrożenia dla dziedzictwa miejskiego, wystosowała zalecenie w sprawie historycznego krajobrazu miejskiego. W zaleceniu wskazano, że celem podejścia krajobrazowego do historycznego dziedzictwa miejskiego jest zachowanie jakości środowiska człowieka poprzez wykorzystanie przestrzeni miejskich w efektywny sposób, oparty na zasadzie trwałego i zrównoważonego rozwoju. Podejście to ma łączyć cele ochrony dziedzictwa z potrzebami i celami rozwoju społecznego i gospodarczego obszarów. Warto zapoznać się z dokumentem UNESCO, w którym omówiono wyzwania i szanse dla krajobrazu, wskazano zasady i sposoby i narzędzia działania w zakresie ochrony dziedzictwa miejskiego.

Zalecenie UNESCO można znaleźć na stronie internetowej Polskiego Komitetu ds. UNESCO <https://www.unesco.pl/instrumentarium-prawne/>

Konwencja o ochronie dziedzictwa architektonicznego Europy, sporządzona w Grenadzie w 1985 r., w której celem jest ochrona prawna dziedzictwa, pozwalająca zapobiegać niszczeniu, rujnowaniu lub burzeniu dóbr podlegających ochronie. W Konwencji wskazuje się na potrzebę działań na rzecz poprawy ogólnego stanu środowiska w otoczeniu zabytków, zespołów budynków i terenów zabytkowych.

Europejska Konwencja o ochronie dziedzictwa archeologicznego sporządzona w La Valetta 1992 r., w na mocy której strony zobowiązały się m.in. do tworzenia archeologicznych rezerwatów, nawet gdy nie ma tam widocznych pozostałości na powierzchni lub pod wodą, dla zachowania materialnego dowodu do analizy przez następne pokolenia, a także dla integracji działań na rzecz konserwacji dziedzictwa. Ta właśnie Konwencja daje ramy prawne dla udziału archeologów przy opracowaniu planów zagospodarowania przestrzennego.

Konwencja z Aarhus (1998 r.) o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska, które wskazuje na prawo każdej osoby do życia w środowisku odpowiednim dla jej zdrowia i pomyślności oraz na obowiązek ochrony i ulepszania środowiska dla dobra obecnego i przyszłych pokoleń. Większość spraw poruszonych w Konwencji znalazło odzwierciedlenie w Ustawie OOŚ.

Konwencja o obszarach wodno-błotnych mających znaczenie międzynarodowe, zwłaszcza jako środowisko życiowe ptactwa wodnego, sporządzona w Ramsarze w 1971 r., której celem jest ochrona mokradeł ze względu na ich funkcje ekologiczne oraz środowisko życiowe ptactwa wodnego i gatunków.

Ochrona i kształtowanie krajobrazu w zadaniach własnych gminy

Zgodnie z ustawą o samorządzie gminnym, zadania własne gminy obejmują w szczególności sprawy ładu przestrzennego, gospodarki nieruchomościami, ochrony środowiska i przyrody, kultury (w tym ochrony i opieki nad zabytkami), zieleni gminnej i zadrzewień. Szczegółowe zasady wykonywania zadań własnych gminy znajdują się w szeregu ustaw i rozporządzeń.

Najważniejszą ustawą bezpośrednio związaną z ochroną i kształtowaniem krajobrazu jest Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Narzędzia, które wynikają z tej Ustawy, a które gmina wykorzystać może na rzecz ochrony i kształtowania krajobrazu to przede wszystkim dokumenty zagospodarowania przestrzennego – studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego oraz uchwała krajobrazowa (reklamowa). Ustawa o ochronie przyrody i Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami również dostarczają gminom narzędzi, które służąc ochronie zasobów przyrodniczych i kulturowych przyczyniają się do ochrony krajobrazu gminy. Trzy wymienione ustawy dają samorządom lokalnym główne narzędzia ochrony i kształtowania krajobrazu, te zaś powiązane są z innymi prawnymi rozwiązaniami, które gmina może wykorzystać na rzecz ochrony krajobrazu na swoim terenie. Narzędzia te szczegółowo opisane zostały w rozdziałach 6, 7 i 8.

PODSUMOWANIE

Ochrona i kształtowanie harmonijnego krajobrazu dotyczy wszystkich poziomów administracji, tak krajowego i regionalnego, jak i lokalnego. Otoczenie prawne, stabilne rozważne prawo powinno służyć zintegrowaniu krajobrazu z polityką w zakresie planowania rozwoju regionalnego i lokalnego, z planowaniem przestrzennym, polityką kulturalną, środowiskową, rolną, społeczną i gospodarczą.

Samorząd lokalny i administracja publiczna pełnią szczególną rolę w ochronie i kształtowaniu krajobrazu. To decydenci poziomu lokalnego odpowiedzialni są za politykę przestrzenną, a sprawy ładu przestrzennego są zadaniem własnym gminy. Dla skutecznej realizacji tych zadań potrzebne są instrumenty prawne bezpośrednio i pośrednio służące ochronie i kształtowaniu krajobrazu, zgodnie z zasadą subsydiarności. Wszelkie działania realizowane w ramach polityki przestrzennej mają odbicie w otaczającym krajobrazie i wpływają na jego jakość. Zasoby i walory krajobrazu mogą zdeterminować rozwój ośrodków, gdyż istniejąca np. zabytkowa architektura i historyczny układ urbanistyczny, obecność ciekawych obszarów i obiektów chronionych (rezerwatów, pomników przyrody) stanowią znaczący atut dla rozwoju gospodarczego, turystyki i rekreacji. Charakterystyczne cechy krajobrazu lokalnego, zwłaszcza te ważne dla mieszkańców gminy, wymagają wykorzystania narzędzi prawnych takich, jak dokumenty planowania przestrzennego czy uchwała krajobrazowa, ale także działań promujących krajobraz i jego ochronę wśród mieszkańców gminy.

6 Kształtowanie krajobrazu w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym

6.1 System planowania przestrzennego

System planowania przestrzennego w Polsce ustanawia hierarchię i rolę dokumentów planistycznych w zakresie ochrony krajobrazu przyrodniczego i kulturowego oraz ma wpływ na praktykę sporządzania tych dokumentów. Zhierarchizowana struktura systemu, podzielona jest na trzy szczeble: krajowy, regionalny, lokalny. Nowelizacja ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju zmieniła układ dokumentów dotyczących planowania przestrzennego⁹. Najistotniejszą zmianą wprowadzoną przez nowelizację ustawy jest odejście od długookresowej strategii rozwoju i koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju. Podstawowym dokumentem strategicznym odnoszącym się do rozwoju kraju stała się średniookresowa strategia rozwoju kraju, która ma łączyć aspekty społeczne, gospodarcze i przestrzenne. Tracąca znaczenie długookresowa strategia rozwoju kraju, przyjęta w lutym 2013 r., określała główne trendy, wyzwania i scenariusze rozwoju społeczno-gospodarczego Polski, a także kierunki przestrzennego zagospodarowania kraju, z uwzględnieniem zrównoważonego rozwoju. Natomiast koncepcja przestrzennego zagospodarowania kraju 2030 (KPZK 2030), przyjęta przez Radę Ministrów w grudniu 2011 r., była strategicznym dokumentem dotyczącym zagospodarowania przestrzennego Polski. Zawierała ona ustalenia i zalecenia dla planów zagospodarowania przestrzennego województw¹⁰. Szczególną wartością odznaczały się analizy i prognozy, na których opierały się przedstawione w KPZK 2030 uwarunkowania i oceny stanu przestrzeni oraz cele i kierunki zrównoważonego rozwoju kraju, a także działania niezbędne do jego osiągnięcia. Koncepcja przestrzennego zagospodarowania kraju, nie będąc aktem powszechnie obowiązującym, miała jednak istotny wpływ na gospodarowanie przestrzenią na szczeblu krajowym i wojewódzkim.

W kompetencjach organów samorządu województwa pozostaje sporządzanie planu zagospodarowania przestrzennego województwa, opracowanie koncepcji i programów, odnoszących się do obszarów i problemów zagospodarowania przestrzennego, a także sporządzanie audytu krajobrazowego¹¹.

Rola dokumentów w systemie planowania przestrzennego w Polsce w zakresie ochrony i kształtowania krajobrazu wynika z ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Zobowiązuje ona do uwzględniania w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym m.in.: wymagań ładu przestrzennego, walorów architektonicznych i krajobrazowych, wymagań ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej, a także walorów ekonomicznych przestrzeni¹². Regulacje tej ustawy zawierają zapis mówiący, że do dóbr kultury współczesnej należą między innymi: założenia urbanistyczne i krajobrazowe będące uznanym dorobkiem współcześnie żyjących pokoleń, jeśli cechuje je wysoka wartość artystyczna lub historyczna¹³. Ustawowa definicja jest kolejną nawiązującą do krajobrazu, która poszerza jego znaczenie i możliwości interpretacyjne. Współczesne założenia krajobrazowe podobnie, jak krajobraz kulturowy – mogą podlegać ochronie, pod warunkiem, że zostaną uznane za dobra kultury współczesnej.

Na uwagę zasługują także regulacje ustawy Prawo ochrony środowiska, według których m.in. w studiach i planach miejscowych przeznaczenie i sposób zagospodarowania terenu powinny w jak

⁹ Ustawa z dnia 15 lipca 2020 r. o zmianie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz niektórych innych ustaw

¹⁰ Uchwała nr 239 Rady Ministrów z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie przyjęcia Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030 (MP12.252)

¹¹ Art. 38 Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym

¹² Art. 1 ust. 2 Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

¹³ Art. 2 pkt 10 Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

największym stopniu zapewniać zachowanie jego **walorów krajobrazowych**¹⁴. W studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin oraz miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego zapewnia się m.in. kompleksowe rozwiązania problemów zabudowy miast i wsi ze szczególnym uwzględnieniem urządzania i kształtowania terenów zieleni oraz uwzględnienie **ochrony walorów krajobrazowych środowiska** i warunków klimatycznych¹⁵. Sposób przeprowadzania i wykonywania linii komunikacyjnych, napowietrznych i podziemnych rurociągów, linii kablowych oraz innych obiektów liniowych ma zapewnić ograniczenie ich oddziaływania na środowisko, w tym: **ochronę walorów krajobrazowych**, możliwość przemieszczania się dziko żyjących zwierząt¹⁶. Do spełnienia tych wymogów niezbędne jest wykonanie analiz i ocen krajobrazowych w ramach opracowania ekofizjograficznego podstawowego do studium gminnego.

Wymienionym dokumentom poświęcono kolejne podrozdziały.

6.2 Audyt krajobrazowy

Polityka w zakresie krajobrazu

Wdrożenie zapisów Konwencji Krajobrazowej w Polsce odbywa się z wykorzystaniem audytu krajobrazowego. Jest to dokument, obligatoryjnie opracowywany przez każdy samorząd wojewódzki (zarząd województwa) w Polsce, nie rzadziej niż raz na 20 lat. W audycie krajobrazowym należy zidentyfikować krajobrazy występujące na obszarze całego województwa, określić cechy charakterystyczne krajobrazów, a także dokonać oceny ich wartości¹⁷. W ramach audytu określa się lokalizację krajobrazów priorytetowych, które stanowią *krajobraz szczególnie cenny dla społeczeństwa ze względu na swoje wartości przyrodnicze, kulturowe, historyczne, architektoniczne, urbanistyczne, ruralistyczne lub estetyczno-widokowe, i jako taki wymagający zachowania lub określenia zasad i warunków jego kształtowania*¹⁸. Przy opracowaniu dokumentu uwzględnia się lokalizację i granice istniejących parków kulturowych, parków narodowych, rezerwatów przyrody, parków krajobrazowych i obszarów chronionego krajobrazu, a także obiektów z listy Światowego Dziedzictwa UNESCO oraz obszarów Sieci Rezerwatów Biosfery UNESCO lub proponowanych do umieszczenia na tych listach¹⁹.

Jednym ze sposobów zapewnienia spójności działań podejmowanych w zakresie kształtowania i ochrony krajobrazu na różnych poziomach administracji publicznej jest opiniowanie polityk i strategii. Rady gmin są organami opiniującymi audyt krajobrazowy.

Rekomendacje i wnioski audytu, dotyczące kształtowania i ochrony krajobrazów nie mogą być sprzeczne z celami i sposobami ochrony obszarów i obiektów chronionych na mocy Ustawy o ochronie przyrody i Ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Dzięki temu zapewniona jest spójność działań określanych w dokumentach przez różne jednostki w zakresie kształtowania i ochrony krajobrazu.

Projekt audytu krajobrazowego sporządza zarząd województwa, a uchwała sejmik województwa. Obecnie we wszystkich województwach opracowywane są audyty krajobrazowe, a szczegółowe zapisy tych dokumentów nie są znane. Rzeczywisty wpływ na kształtowanie i ochronę krajobrazów audytów krajobrazowych będzie znany najwcześniej po kilku latach od ich przyjęcia, kiedy zapisy audytów będą sukcesywnie wprowadzane do sporządzanych i aktualizowanych dokumentów planistycznych i strategicznych gmin.

¹⁴ Art. 71 ust.3 ustawy Prawo ochrony środowiska.

¹⁵ Art.72 ustawy Prawo ochrony środowiska.

¹⁶ Art. 73 ust. 2 ustawy Prawo ochrony środowiska.

¹⁷ Art. 38a ust. 2 Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

¹⁸ Art. 2 pkt 16f Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

¹⁹ Art. 38a ust. 3 pkt 2 Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Metoda audytu krajobrazowego

Akt wykonawczy ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym dotyczący audytu krajobrazowego²⁰ określa szczegółowy zakres i metodę opracowania tego dokumentu. Audyt krajobrazowy dostarczy gminom, bardzo szczegółowych informacji o ich terenie, które lokalna administracja publiczna będzie mogła wykorzystać w zarządzaniu krajobrazem na swoim terenie.

Audyt krajobrazowy składa się z części opisowej i tabelarycznej oraz graficznej. Wydzielone w audycie krajobrazu mają posiadać odpowiednio szczegółową charakterystykę w Karcie Charakterystyki Krajobrazu. Karta obejmować ma cechy analityczne: przyrodnicze i kulturowe krajobrazu oraz syntetyczne, podzielona na obligatoryjne i fakultatywne. Do obligatoryjnych cech przyrodniczych należą m. in. występowanie form ochrony przyrody, obiektów geologicznych i geomorfologicznych, typy siedliskowe lasu/drzewostanu (udział procentowy w powierzchni krajobrazu), gęstość cieków naturalnych w powierzchni krajobrazu, gęstość wąwozów erozyjnych, różnorodność powierzchniowa krajobrazu. Obligatoryjne cechy kulturowe stanowi m. in. występowanie obiektów archeologicznych, stopień zachowania tradycyjnej zabudowy wiejskiej na działce siedliskowej, pozostałości dawnej gospodarki folwarczno-dworskiej (pałace, dwory, zabudowania dworskie itp.), występowanie obiektów związanych z wypasem (zwłaszcza w terenach górskich – baczki, szafasy), występowanie obiektów małej hydroenergetyki, dawnego hutnictwa czy związanych z przetwórstwem drewna i zasobów leśnych. Zalicza się tu także obiekty kultu, świątynie różnych wyznań małej architektury sakralnej (w tym kapliczki i krzyże przydrożne, częsty element krajobrazu obszarów wiejskich). Wśród tych cech wyróżnia się ponadto cechy unikatowe, które nie są cechami charakterystycznymi dla danego podtypu krajobrazu oraz występują w maksymalnie 5% krajobrazów danego podtypu w województwie.

Dodatkowo określa się cechy syntetyczne krajobrazu, które w sposób ogólny określają zjawiska niemierzalne, mające charakter złożony i zależne od bardzo wielu cech szczegółowych. Do cech syntetycznych należy tradycja (krajobraz tradycyjny), tożsamość, swojskość czy funkcje podstawowe krajobrazu.

Krajobrazy są oceniane zgodnie ze zdefiniowanymi cechami. W oparciu o wyniki oceny wyznacza się krajobrazy priorytetowe. Krajobraz uznawany jest jako priorytetowy, jeżeli spełnia jedno z kryteriów²¹:

- unikatowości występowania oznaczającej, że krajobraz cechują niepowtarzalne cechy analityczne świadczące o indywidualności, odrębności i wyjątkowości; krajobraz taki jest bardzo rzadko spotykany, a jednocześnie rozpoznawalny,
- reprezentatywności oznaczającej, że krajobraz stanowi modelowy, klasyczny przykład dla danego podtypu,
- dotychczasowej ochrony prawnej – ponad 90 % wyznaczonego krajobrazu stanowią obszary lub obiekty objęte statusem parków narodowych, obszary z listy światowego dziedzictwa przyrodniczego i kulturowego UNESCO, pomniki historii, rezerваты przyrody i parki kulturowe,
- ważności krajobrazu oznaczającej, że krajobraz otrzymał najwyższą wartość we wszystkich kategoriach oceny cech analitycznych i syntetycznych.

W audycie krajobrazowym wskazuje się także:

- zagrożenia dla możliwości zachowania wartości krajobrazów priorytetowych oraz obszarów chronionych,
- rekomendacje i wnioski dotyczące kształtowania i ochrony krajobrazów priorytetowych oraz położonych w obrębie obszarów chronionych, w tym poprzez wskazanie obszarów, które

²⁰ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 11 stycznia 2019 r. w sprawie sporządzania audytów krajobrazowych (Dz.U. 2019, poz. 394).

²¹ Załącznik nr 5 pkt 1 Rozporządzenia w sprawie sporządzania audytów krajobrazowych

powinny zostać objęte ochroną jako parki krajobrazowe, obszary chronionego krajobrazu czy zespoły przyrodniczo-krajobrazowe,

- lokalne formy architektoniczne zabudowy w obrębie krajobrazów priorytetowych.

Rekomendacje i wnioski w zakresie kształtowania i ochrony krajobrazów priorytetowych i krajobrazów w obszarach lub obiektach chronionych, dotyczą ochrony i kształtowania krajobrazów, ich wartości przyrodniczych, kulturowych, historycznych, architektonicznych, urbanistycznych, ruralistycznych, w tym obszarów zabudowanych wyróżniających się lokalną formą architektoniczną, oraz wartości estetyczno-widokowych, w tym w szczególności elementów ekspozycji takich, jak przedpola ekspozycji, osie widokowe i punkty widokowe²².

Jak widać z zakresu informacji określonego w przepisach prawa, audyt będzie kompleksowo opisywał zagadnienia związane z krajobrazem, przestrzenią, przyrodą i historią terenu. Informacje te będą mogły być wykorzystane przez samorząd w opracowaniu własnych instrumentów planistycznych, ale także w działaniach na rzecz edukacji o krajobrazie i promowaniu krajobrazu gminy.

Wyniki audytu krajobrazowego w dokumentach planistycznych gmin

Wyniki audytu, w postaci rekomendacji i wniosków, a także w postaci określenia lokalizacji i granic krajobrazu priorytetowego, są wiążące dla województw i gmin w dokumentach planistycznych. Zgodnie z rozporządzeniem, rekomendacje i wnioski dotyczące kształtowania i ochrony krajobrazów priorytetowych mogą dotyczyć m. in. zakazów, nakazów, ograniczeń w zagospodarowaniu i użytkowaniu terenów, parametrów i wskaźników zagospodarowania terenów, kształtowania linii zabudowy, geometrii dachów, elewacji²³.

Należy zauważyć, że wskazane parametry zagospodarowania pokrywają się z zakresem ustaleń miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego (por rozdz. 6.4). Audyt krajobrazowy niejako wchodzi w kompetencje gmin w zakresie formułowania szczegółowych wytycznych planistycznych, jednak nie skutkuje bezpośrednią koniecznością uchwalenia miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Wyniki audytu stanowią więc bezpośrednią, gotową wskazówkę dotyczącą konieczności podjęcia kroków w celu ochrony i prawidłowego kształtowania krajobrazu.



Rys. 1. Audyt krajobrazowy a dokumenty planowania przestrzennego w gminie.

Źródło: Opracowanie własne

²² Załącznik nr 7 pkt 1 Rozporządzenia w sprawie sporządzania audytów krajobrazowych.

²³ Załącznik nr 7 pkt 2 Rozporządzenia w sprawie sporządzania audytów krajobrazowych.

Wśród wniosków i rekomendacji w audycie krajobrazowym może pojawić się propozycja powołania lub powiększenia obszaru w celu ochrony walorów krajobrazowych: parku krajobrazowego, obszaru chronionego krajobrazu lub zespołu przyrodniczo-krajobrazowego²⁴. Pozytywne przyjęcie powyższych rekomendacji będzie skutkowało podjęciem uchwały sejmiku województwa ustanawiającej park krajobrazowy lub obszar chronionego krajobrazu (do zagadnienie udziału gmin w powoływaniu tych form ochrony przyrody odniesiono się w rozdz. 7).

Rekomendacje audytu mogą dotyczyć także wskazania obszarów, które powinny zostać objęte formami ochrony zabytków, w tym zwłaszcza jako parki kulturowe. Jest to jeszcze jedna możliwość wzmocnienia ochrony wybranych, najcenniejszych pod względem krajobrazowym obszarów gminy. Zagadania związane z ochroną krajobrazu w kontekście form ochrony zabytków opisano w rozdz. 8.

PODSUMOWANIE

Audyt krajobrazowy jest narzędziem polityki w zakresie krajobrazu ukierunkowanym na ochronę, gospodarkę i planowanie krajobrazu. Służy pełnej identyfikacji, charakterystyce i ocenie wszystkich krajobrazów występujących w Polsce.

Audyt jest dokumentem planowania przestrzennego na poziomie samorządu wojewódzkiego. Projekt audytu opracowywany jest przez zarząd województwa, a uchwalany przez sejmik wojewódzki. Wnioski i rekomendacje, będące wynikiem audytu, mają być uwzględniane w dokumentach planistycznych poziomu regionalnego i lokalnego. Wśród rekomendacji mogą znaleźć się propozycje powołania bądź powiększenia istniejących parków krajobrazowych, obszarów chronionego krajobrazu czy zespołów krajobrazowych, a także parków kulturowych.

Gminy – poprzez rady gmin – mają prawo do opiniowania projektu audytu krajobrazowego. Po uchwaleniu audytu gminy będą miały obowiązek uwzględnienia rekomendacji i wniosków zawartych w audycie krajobrazowym lub określenia przez audyt krajobrazowy granic krajobrazów priorytetowych w studium oraz planach miejscowych. Jeżeli z rekomendacji zawartych w audycie krajobrazowym będzie wynikało utworzenie lub powiększenie parku krajobrazowego lub obszaru chronionego krajobrazu gmina będzie uzgadniała uchwałę ustanawiającą obszar chroniony, ale nie będzie mogła tego uzgodnienia odmówić.

²⁴ Art. 38a ust. 3 pkt 3 lit. b Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu.

6.3 Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego

Zasadniczym dokumentem określającym politykę przestrzenną gminy jest studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, którego zakres wynika z samej nazwy dokumentu. Przez „uwarunkowania” należy rozumieć faktyczny istniejący stan gminy na etapie sporządzania studium oraz obowiązujące wymagania prawne stawiane polityce przestrzennej. Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wymienia wśród uwarunkowań te, które powinny być uwzględnione w studium i mają znaczenie dla kształtowania i ochrony krajobrazu (Rys. 2).



Rys. 2. Uwarunkowania i kierunki zagospodarowania przestrzennego w Studium

Kierunkami studium są ustalone przez gminę wytyczne, które są wiążące przy sporządzaniu planów miejscowych. W studium określa się m.in. kierunki zmian w zagospodarowaniu, które decydują o planowanych zmianach w fizjonomii krajobrazu i o jego walorach (Rys. 2).

Formułując ustalenia studium gminnego należy również wziąć pod uwagę **bilans terenów** przeznaczonych pod zabudowę wykonany na podstawie analiz ekonomicznych, środowiskowych, społecznych, prognoz demograficznych, możliwości finansowych gminy oraz oszacowane maksymalne w skali gminy zapotrzebowanie na nową zabudowę, wyrażone w ilości powierzchni użytkowej zabudowy.

Organy odpowiedzialne za politykę przestrzenną gminy powinny stosować zasadę polegającą na lokalizowaniu planowanej nowej zabudowy przede wszystkim na obszarach o w pełni wykształconej, zwartej strukturze osadniczej. Jedynie w uzasadnionych przypadkach, gdy brak jest dostatecznej ilości terenów zapewniających potrzeby nowych inwestycji (przede wszystkim budownictwa mieszkaniowego i usług podstawowych), można rozpatrywać lokalizację zabudowy poza zwartym obszarem osadniczym.

Potrzeba wykonania bilansu terenów przeznaczonych pod zabudowę w skali gminy wynika z niekontrolowanych i chaotycznych procesów urbanizacyjnych. Nieracjonalna wielkość powierzchni terenów przeznaczanych pod zabudowę, wielokrotnie przekracza rzeczywiste potrzeby gmin. Nie ma też uzasadnienia w obecnej, jak i prognozowanej liczbie ludności. Konsekwencją są m.in. niezadowalający stan wyposażenia nowych terenów inwestycyjnych w infrastrukturę techniczną, niski standard obsługi infrastrukturą społeczną, ekspansja zabudowy na tereny zagrożone powodzią lub

ruchami masowymi, a przede wszystkim **dewastacja krajobrazu**. Wszystkie te procesy obserwowane od wielu lat pogłębiają kryzys gospodarki przestrzennej (por. rozdz. 4). Równocześnie rosną straty gospodarcze i społeczne spowodowane chaosem przestrzennym (Śleszyński i in. 2018).

Art. 10 ust. 5 Ustawy planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym zawiera katalog wymagań dotyczących bilansowania terenów²⁵. Podstawowym wymogiem jest objęcie bilansem całej gminy, niezależnie od tego, czy przedmiotem prac planistycznych jest zmiana studium obejmująca jej fragment czy sporządzenie nowego dokumentu. Określając zapotrzebowanie na nową zabudowę, bierze się pod uwagę maksymalnie 30-letnią perspektywę oraz niepewność procesów rozwojowych wyrażoną możliwością zwiększenia zapotrzebowania na nowe tereny o nie więcej niż 30% w stosunku do przeprowadzonych analiz.



Rys. 3. Wynik bilansowania a możliwość wyznaczania nowych terenów pod zabudowę

Źródło: Szpura A. 2020

W ten sposób bilans terenów przeznaczonych pod zabudowę stał się narzędziem kształtowania i ochrony krajobrazu na poziomie gminnej polityki przestrzennej. I chociaż wiele samorządów zdaje sobie sprawę z przeszacowania terenów wskazanych pod zabudowę w obowiązujących studiach gminnych, to zmiana nieracjonalnych decyzji podjętych w przeszłości może się wiązać z koniecznością wypłacenia odszkodowań. Dotyczy to np. terenów, gdzie obowiązywały plany miejscowe, a dokonane zmiany studium dotyczą przeznaczenia nieruchomości lub obniżają wskaźniki dopuszczalnej zabudowy na terenach objętych planem. Wpłaty odszkodowań z tytułu utraty wartości rynkowej nieruchomości, która powstała na skutek przeprowadzenia zmian w dokumentach planistycznych, mogą być nie do udźwignięcia dla wielu budżetów gminnych.

Z dotychczasowej praktyki wynika, że brak jest precyzyjnych zasad sporządzania bilansu terenów, co skutkuje różnorodnością stosowanych metod i przyjmowanych kryteriów. Dlatego funkcję kontrolną nad założeniami i metodami bilansowania przejęli wojewodowie. Ustalenie określonych jednolitych standardów i zasad jest nadal przedmiotem badań i dyskusji.

Należy zwrócić uwagę na najważniejszy dylemat występujący w systemie gospodarki przestrzennej, polegający na kolizji (konflikcie) między zasadą **ochrony ładu przestrzennego** z jednej strony a dążeniami do nowego sposobu zagospodarowania terenów z drugiej. Wymagania ładu przestrzennego podlegają uwzględnieniu w takim samym stopniu jak walory ekonomiczne przestrzeni, prawo własności oraz potrzeby interesu publicznego. Zgodnie z koncepcją władztwa planistycznego, organom gminy przysługuje prawo władczego rozstrzygnięcia co do przeznaczenia terenu pod określone funkcje, nawet wbrew woli właścicieli gruntów objętych planem. Jednak przysługujące

²⁵ Art. 10 ust. 5 Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

gminie władztwo planistyczne może być skutecznie zrealizowane, jeżeli jest uzasadnione interesem publicznym, który uzasadnia wprowadzanie ograniczenia. Formą realizacji interesu publicznego będzie w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym również dbałość o interes danej społeczności lokalnej, sprowadzający się między innymi do ochrony przed niekorzystnymi dla **krajobrazu** rozwiązaniami o charakterze funkcjonalnym, kompozycyjno-estetycznym, środowiskowym, kulturowym czy społeczno-gospodarczym.

Zapisy ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym mówiące o określaniu w studium obszarów i zasad (w kontekście krajobrazu) mają charakter zachowawczy, czyli ograniczają się do ochrony biernej. Teoretycznie oznacza to, że wszelkie przewidywane w studium gminnym zmiany dotychczasowego przeznaczenia i zagospodarowania terenów nie mogą negatywnie wpłynąć na istniejące (zdiagnozowane) walory krajobrazu. Pośrednio zachowaniu walorów krajobrazu służyć ma też – określona w studium – ochrona dziedzictwa kulturowego, zabytków i dóbr kultury współczesnej. W tym przypadku chodzi nie tylko o walory estetyczne krajobrazu, ale również o jego kulturową i historyczną tożsamość. Uwzględnienie ochrony walorów krajobrazu w planowaniu zagospodarowania przestrzennego gminy, czy to estetycznych, czy też kulturowych, wymaga uprzednio identyfikacji (w tym przestrzennej) tych walorów.

Ochrona krajobrazu w studiach gminnych

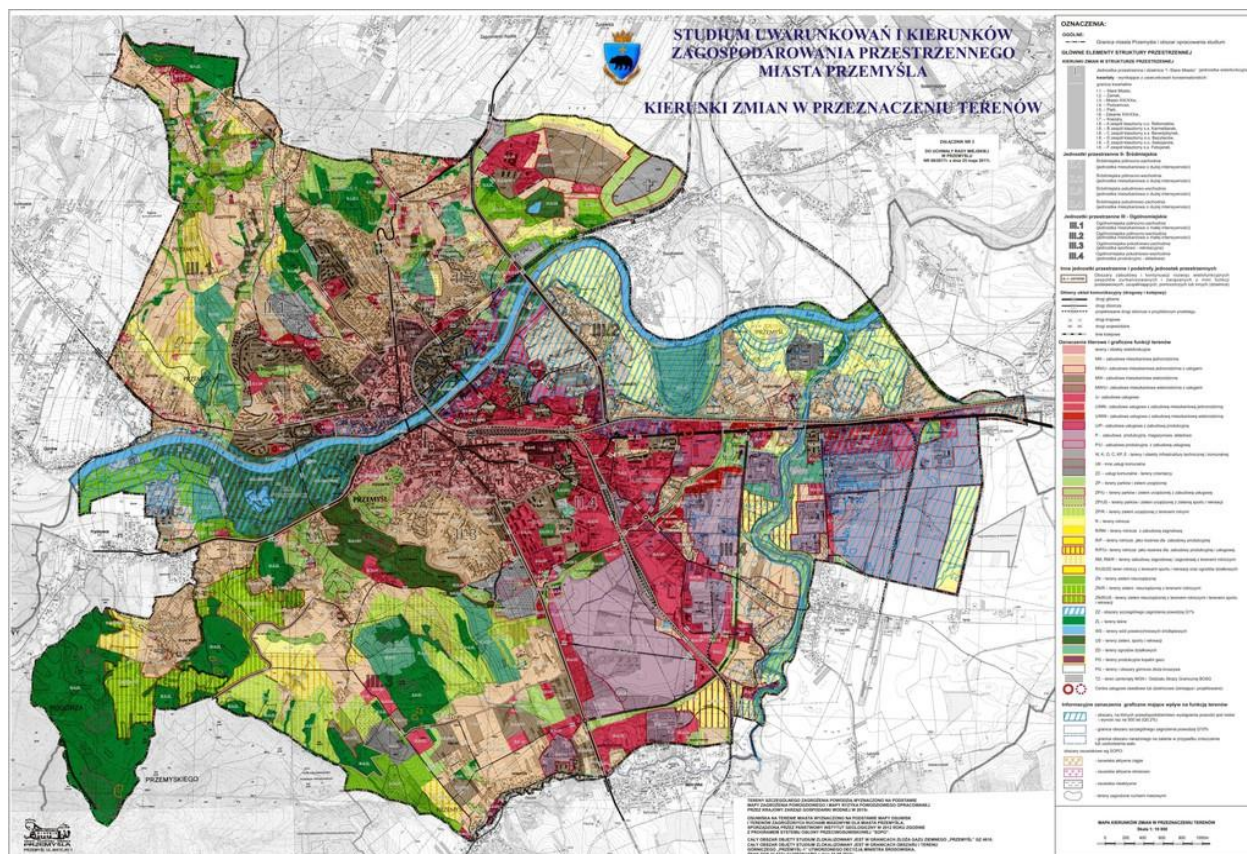
W części diagnostycznej studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego uwzględnia się uwarunkowania wynikające ze stanu środowiska, w tym stanu rolniczej i leśnej przestrzeni produkcyjnej, wielkości i jakości zasobów wodnych oraz wymogów ochrony środowiska, przyrody i **krajobrazu kulturowego**, a także uwarunkowania wynikające z występowania obiektów i terenów chronionych na podstawie przepisów odrębnych. W części projektowej studium określa się między innymi kierunki zmian w strukturze przestrzennej gminy oraz w przeznaczeniu terenów, kierunki i wskaźniki dotyczące zagospodarowania oraz użytkowania terenów, w tym **tereny wyłączone spod zabudowy**, obszary oraz zasady ochrony środowiska i jego zasobów, ochrony przyrody, **krajobrazu kulturowego** i uzdrowisk.

Z analiza studiów gminnych uchwalonych w latach 2000-2014, obejmujących tereny chronione ze względu na walory krajobrazowe wynika, że w kształtowaniu struktury przyrodniczej krajobrazu mają zastosowanie różne schematy, np.:

- 1) Nagminną praktyką jest kopiowanie zasad ochrony wynikających z wymogów ochrony środowiska oraz ustanowionych form ochrony przyrody. W rezultacie zapisy dotyczące **kształtowania krajobrazu** ogranicza się do listy ograniczeń w zagospodarowaniu przestrzennym, wynikających z aktualnie obowiązujących przepisów prawnych. W rezultacie tereny czy obiekty, które nie są prawnie chronione, przeznaczane są przede wszystkim pod nową zabudowę (mieszkaniową i usługową).
- 2) Innym sposobem zapisu kształtowania krajobrazu przyrodniczego jest odwołanie się do modelu funkcjonowania struktury przyrodniczej. Jednak te dokumenty ograniczają się do ogólnego stwierdzenia o konieczności utrzymania ciągłości przyrodniczej. Cytują także inne podręcznikowe zasady nie traktując ich jako ustalenia adresowane do konkretnych obszarów. Nie ma w nich także ustaleń dotyczących kształtowania struktury przestrzennej i zasad zagospodarowania terenu związanych z ochroną walorów krajobrazowych. W rezultacie w dokumentach zawarty jest zbiór bardzo ogólnikowych wytycznych, które zwykle są treścią jedynie tekstu studium i nie wiadomo, do których terenów w rysunku studium się odnoszą.
- 3) Najmniejszą grupę reprezentują studia gminne, które wskazują główne elementy kształtujące strukturę przestrzenną i krajobraz, ustalając dla nich generalne założenia i kierunki zmian w zagospodarowaniu. W tych studiach wyznaczane są strefy o różnych zasadach zagospodarowania dostosowanych do cech i walorów krajobrazu. Zastosowano w nich zróżnicowane zapisy dla terenów tworzących strukturę przyrodniczą, krajobraz kulturowy oraz decydujących o jakości i tożsamości krajobrazu. Polegają one na dopasowaniu wskaźników intensywności i wysokości

zabudowy oraz jej lokalizacji, udziału powierzchni biologicznie czynnej i funkcji terenu pod kątem zachowania i ochrony elementów struktury przestrzennej składających się na krajobraz kulturowy i przyrodniczy.

Jedną z zalet studium gminnego jest możliwość wskazania obszarów, dla których gmina zamierza sporządzić miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego oraz wyznaczenia terenów do objęcia ochroną. Są to możliwości, z których rzadko korzystają samorządy lokalne w celu ustanowienia zasad zagospodarowania i ochrony przed presją inwestycyjną terenów o wartościowym krajobrazie.



Rys. 4. Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Przemyśla – kierunki zmian w przeznaczeniu terenów

Źródło: <https://bip.przemysl.pl>

Studium krajobrazu kulturowego na potrzeby SUIKZP

Samorząd gminny przystępując do sporządzenia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, a następnie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, powinien dysponować **studium krajobrazu kulturowego**. Jest to opracowanie fakultatywne sporządzane w ramach materiałów wyjściowych, jest jednak niezbędnym do uzyskania pełnych danych na temat zasobów dziedzictwa kulturowego gminy i zasad jego ochrony. Studium krajobrazowe ma pierwszorzędne znaczenie dla skutecznej ochrony krajobrazu kulturowego i jego walorów w realizacji polityki przestrzennej gminy.

Studium krajobrazu kulturowego opracowane przez fachowców z zakresu ochrony dziedzictwa kulturowego zawierać ma: analizy historycznych uwarunkowań kształtowania krajobrazu kulturowego, stanu zachowania poszczególnych jednostek osadniczych, ich ekspozycji, powiązań widokowych, związków z przyrodą, określenia zasobu krajobrazu kulturowego gminy i istniejących form ochrony zabytków, a także określenia obszarów problemowych w ochronie dziedzictwa kulturowego, jako obszary szczególnych zjawisk z zakresu gospodarki przestrzennej lub występowania konfliktów przestrzennych. Efektem tych analiz powinny być wnioski do ochrony krajobrazu kulturowego, w tym

wskazania obiektów i obszarów posiadających walory kwalifikujące je do ochrony poprzez np. ustanowienie strefy ochrony konserwatorskiej oraz wskazanie kierunków działań rewaloryzacyjnych i określenia polityki przestrzennej i działań gwarantujących właściwą ochronę i opiekę nad zabytkami.

Po przystąpieniu przez samorząd gminny do opracowania dokumentu planistycznego organy konserwatorskie zobowiązane są do wydania wniosków konserwatorskich zarówno do studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego jak również miejscowych planów. Umożliwiają one samorządom realizację obowiązku wprowadzenia do opracowań planistycznych zasad ochrony wartości zabytkowych obiektów i obszarów znajdujących się na obszarze działania samorządu.

Ochrona dziedzictwa kulturowego wymaga indywidualnego podejścia w dokumentach planistycznych. Przede wszystkim powinna mieć na uwadze charakter i cechy dziedzictwa lokalnego, konteksty przestrzenne oraz wymogi właściwego kształtowania otoczenia obiektów i obszarów zabytkowych.

Praktyka dowodzi, że niewiele samorządów zleca wykonanie studiów krajobrazu kulturowego, gdyż nie mają takiego obowiązku. W efekcie podejmowane na szczeblu lokalnym decyzje planistyczne czy inwestycyjne nie respektują wartości i wyrazistości oraz indywidualności kulturowej tkwiącej w krajobrazie. Prowadzi to do utraty dbałości o ciągłość tradycji w podtrzymywaniu rodzimej odrębności. Takie procesy obserwuje się przede wszystkim na peryferiach dużych aglomeracji miejskich, w obrębie dzielnic, które były podmiejskimi wsiami i które miały do niedawna swoisty, wyróżniający je kulturowy wizerunek, stanowiący o lokalnej tożsamości, będącymi ośrodkami współtworzącymi kulturę i obyczajowość regionów.

Aspekt kształtowania krajobrazu i jego ochrony powinien być brany pod uwagę, w szczególności przy:

- określaniu zmian struktury przestrzennej gminy oraz w przeznaczeniu terenów m.in. poprzez dążenie do ukształtowania odpowiedniej struktury przestrzennej, zachowania właściwych proporcji pomiędzy poszczególnymi elementami tej struktury i relacji (przestrzennych) pomiędzy nimi, zachowania lub kształtowania morfologii układów przestrzennych, w szczególności osadniczych;
- określaniu kierunków dotyczących zagospodarowania terenów, w tym wskazaniu terenów z zakazem zabudowy, gdzie zakaz zabudowy można wprowadzić np. w strefach przedpola ekspozycji szczególnie atrakcyjnych widokowo panoram, lub na osiach widokowych;
- określaniu kierunków i zasad kształtowania rolniczej i leśnej przestrzeni produkcyjnej, ze względu na znaczenie zagospodarowania terenów otwartych – rolnych i leśnych, dla walorów krajobrazu;
- wskazywaniu obszarów wymagających przekształceń, rehabilitacji lub rekultywacji, ponieważ określenie tych działań ma szczególne duże znaczenie dla kształtowania (a właściwie „wygenerowania”) walorów krajobrazowych; do podjęcia takich działań mogą być wskazywane także tereny z istniejącą zabudową, np. „blokowiska” mieszkaniowe w miastach, a na wsi zabudowa na dawnych terenach PGR-ów. Wskazać można także zabudowę historycznych dzielnic miasta, która uległa daleko posuniętym procesom zniszczenia lub dekapitalizacji.

Studium ochrony wartości krajobrazu i dziedzictwa kulturowego

Jedną z dokumentacji problemowych do studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (poza opracowaniem ekofizjograficznym, por. rozdz. 6.5) jest studium ochrony wartości krajobrazu i dziedzictwa kulturowego, które zawiera:

- dane o zasobie i istniejących form ochrony zabytków,

- analizy historycznych uwarunkowań kształtowania krajobrazu kulturowego i zasobu dziedzictwa kulturowego gminy oraz stanu ich zachowania,
- analiza i ocena wartości zasobu oraz stanu zachowania (waloryzację),
- identyfikacja i ocena zagrożeń dla zasobu,
- wnioski do ochrony krajobrazu kulturowego i zabytków,

Efektom prac nad studium ochrony wartości krajobrazu i dziedzictwa kulturowego powinno być wskazanie elementów krajobrazu kulturowego, które należy chronić i zachować dla przyszłych pokoleń oraz określenie zasad i zakresu ich ochrony, w tym m.in.:

- propozycje obiektów i obszarów zakwalifikowanych do objęcia ustawowymi formami ochrony zabytków bądź do ustanowienia w opracowaniach planistycznych stref ochrony konserwatorskiej,
- kierunki działań mających na celu ochronę oraz zapobieganie degradacji zabytków i krajobrazu kulturowego.

Wyniki analiz oraz wnioski i propozycje zawarte w studium ochrony wartości krajobrazu i dziedzictwa kulturowego są podstawą do sformułowania zasad ich ochrony w gminnych dokumentach planistycznych. Podstawowe narzędzie planistyczne, jakim jest studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, powinno wyznaczać strefy ochrony konserwatorskiej i ustalać zasady dotyczące ich zagospodarowania oraz realizacji tej ochrony.

Strefy ochrony konserwatorskiej w Studium

Dopuszczalne i wymagane działania dla stref ochrony konserwatorskiej – uwzględnione w studium gminnym – przedstawiono na rysunku poniżej (Rys. 5).



Rys. 5. Strefy ochrony konserwatorskiej wyznaczone w Studium

Zasady ochrony krajobrazu kulturowego w SUIKZP

Ochrona krajobrazu kulturowego w ustaleniach studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy zależeć będzie od jego zasobu. Podstawowe zasady ochrony powinny dotyczyć:

- utrzymania historycznej kompozycji krajobrazu z ograniczeniem zakresu dopuszczalnych przekształceń oraz dostosowaniem elementów nowych do istniejącej kompozycji historycznej,
- zachowania istniejących i odtwarzania charakteru zniekształconych wnętrz krajobrazowych i urbanistycznych, zachowania osi kompozycyjnych i powiązań widokowych pomiędzy częściami składowymi krajobrazu, zachowania historycznej kompozycji układów zieleni,
- utrzymania lub uczytelnienia historycznego układu komunikacyjnego z zachowaniem jego przebiegu, przekrojów, nawierzchni ulic, pierwotnych linii rozgraniczających, sposobu obudowy i obsadzeń,
- utrzymania i odtworzenia historycznych podziałów parcelacyjnych lub co najmniej ich uczytelnienia w terenie,
- nawiązania w nowej zabudowie do zasad historycznej kompozycji wnętrz urbanistycznych i krajobrazowych,
- zachowania zasadniczych elementów kształtujących sylwetę zespołu ze szczególną ochroną istniejących, historycznych dominant wysokościowych.

Krajobrazy wsi w dokumentach planowania przestrzennego

Szczególną kategorią krajobrazu jest krajobraz wsi. Potrzebę ochrony i zachowania jego kulturowych i przestrzennych cech coraz częściej dostrzegają społeczności oraz władze lokalne gmin wiejskich. Chodzi przede wszystkim o zapobieganie ekspansji obcych form budownictwa, przenoszeniu miejskich wzorców architektonicznych i lokalizowaniu wielkokubaturowych obiektów o różnych funkcjach oraz zmianom w użytkowaniu gruntów rolnych. Powszechnie występuje również brak ochrony cennych widoków i stref ekspozycji panoram, zanik tradycyjnych elementów krajobrazu rolniczego, a także deformacja i zanik tradycyjnych ogrodów przydomowych. Zachowanie tożsamości kulturowej krajobrazu staje się jednym z najważniejszych problemów kształtowania krajobrazu obszarów wiejskich. Jego rozwiązanie nie może polegać tylko na ochronie wizerunku wsi i jej walorów widokowych lub na działaniach ograniczonych do poprawy estetyki niektórych obiektów.

Przestrzenne założenie wiejskie, zawierające zespoły budowlane, pojedyncze budynki i formy zaprojektowanej zieleni, rozmieszczone w układzie historycznych podziałów własnościowych i funkcjonalnych, w tym ulic lub sieci dróg są określone jako historyczny układ ruralistyczny. Składają się na nie zarówno elementy przyrodnicze (rzeźba terenu, wody powierzchniowe, roślinność), jak i wytwory cywilizacyjne człowieka (sposoby użytkowania ziemi, typy osadnictwa, inne elementy zagospodarowania przestrzeni, obszary kształtujące świadomość i tożsamość regionalną mieszkańców).

Określenie wartości krajobrazu kulturowego, w tym historycznych układów ruralistycznych, powinno być przedmiotem studium ochrony wartości kulturowych gminy, dokumentu, który opisano powyżej. Wyniki tego dokumentu powinny być uwzględnione w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Wśród zasad dotyczących krajobrazów wsi, szczególnie ważne są następujące zasady:

- utrzymania istniejącej zabudowy oraz zachowanych elementów zagospodarowania terenu o wartościach historycznych lub kulturowych w dobrym stanie technicznym, funkcjonalnym oraz estetycznym,
- utrzymania układu ulic i placów wiejskich z zachowaniem ich historycznego przebiegu, przekrojów, nawierzchni, pierwotnych linii rozgraniczających i linii zabudowy,
- zachowania kompozycji układów zieleni (parków, cmentarzy, ogrodów przydomowych, obsadzeń dróg),
- zachowania istniejących i odtwarzania charakteru zniekształconych wnętrz krajobrazowych,
- utrzymania właściwej dla regionu kompozycji obiektów budowlanych z ograniczeniem zakresu dopuszczalnych przekształceń oraz dostosowaniem elementów nowych do form istniejących lub dominujących w regionie,

- nawiązania w nowej zabudowie do lokalnych form i kompozycji z dostosowaniem do fizjonomii jednostki i zabudowy sąsiadującej,
- zachowania zasadniczych proporcji wysokościowych kształtujących sylwetę (panoramę) wsi ze szczególną ochroną istniejących, historycznych obiektów dominujących nad jej zabudową (np. wież kościołów, pałaców lub dzwonnicy, wskazujących swoim położeniem najważniejsze punkty wsi).

PODSUMOWANIE

Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego to kluczowy dokument planowania przestrzennego, który pozwala nie tylko wyrazić politykę rozwoju gminy, ale także chronić jej walory krajobrazowe. Jest ogromnie ważne, aby dokument ten nie sprowadzał się do wykazu podręcznikowych i ogólnikowych postulatów, w niewielkim stopniu odnoszących się do wyjątkowych uwarunkowań przyrodniczych i kulturowych gminy. Aby tak się nie stało, warto zadbać o rzetelne źródło wiedzy, jakim dla projektantów studium i władz gminnych będą opracowanie ekofizjograficzne, studium krajobrazu kulturowego, studium ochrony wartości krajobrazu i dziedzictwa kulturowego. Wyniki analiz i ocen przeprowadzonych w ramach tych dokumentów towarzyszących studium, powinny być solidną podstawą do formułowania zasad ochrony i kształtowania krajobrazu jego komponentów przyrodniczych i wartości kulturowych w gminnych dokumentach planistycznych.

Dla ochrony i pożądanego kształtowania krajobrazu należy w polityce przestrzennej gminy, zapisanej w Studium, nie stwarzać przesłanek dla nadmiernej ekspansji osadnictwa, a w szczególności rozpraszania zabudowy. Ważnym narzędziem wspierającym gminę w tym zakresie jest bilans terenów przeznaczonych pod zabudowę. Generalną zasadą powinno być dopełnianie, a następnie kontynuacja (kontinuum przestrzenne) istniejącej zabudowy. Wskazane byłoby także zachowanie – w miarę możliwości – historycznie ukształtowanych układów osadniczych i ich morfologii, zwłaszcza układów ruralistycznych.

6.4 Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego

Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa miejscowego. W planach miejscowych następuje ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu²⁶. Plan miejscowy musi być zgodny z ustaleniami zapisanymi w studium. Co do zasady, plan miejscowy nie jest obowiązującym dokumentem. Ustalenia planu miejscowego mają bezpośredni wpływ na sposób wykonywania prawa własności nieruchomości poprzez wskazanie dopuszczalnych form zagospodarowania terenu z poszanowaniem chronionego prawem interesu publicznego oraz osób trzecich.

Na podstawie planu miejscowego wydaje się ważne dla ochrony krajobrazu decyzje administracyjne, takie jak pozwolenie na budowę, decyzje o podziałach nieruchomości oraz scaleniach i podziałach nieruchomości. Plan miejscowy jest więc dokumentem bliskim realizacji i kształtowania rzeczywistości. Wiele postanowień zawartych w innych dokumentach polityki rozwoju gminy dopiero poprzez uwzględnienie ich w planie miejscowym ma możliwość realizacji lub prawnego zabezpieczenia. Dotyczy to z jednej strony ochrony cennych elementów krajobrazu, z drugiej minimalizacji zagrożeń dla krajobrazu wynikających z ograniczenia decyzji administracyjnych (o czym wspomniano w rozdz. 4).

Zakres merytoryczny planu miejscowego

W ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym określono zakres merytoryczny planu miejscowego – obligatoryjny oraz fakultatywny. Zakres ten stanowi zamknięty katalog. W obowiązującym zakresie planu miejscowego znajduje się szereg ustaleń mających znaczenie dla walorów, ochrony i planowania krajobrazów. Są to m.in.²⁷:

- przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania,
- zasady ochrony i kształtowania **ładu przestrzennego**,
- zasady ochrony środowiska, przyrody i **krajobrazu**,
- zasady kształtowania **krajobrazu**,
- zasady ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków, w tym **krajobrazów kulturowych**, oraz dóbr kultury współczesnej,
- wymagania wynikające z potrzeb kształtowania przestrzeni publicznych,
- zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu, maksymalną i minimalną intensywność zabudowy jako wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, maksymalną wysokość zabudowy, minimalną liczbę miejsc do parkowania i sposób ich realizacji oraz linie zabudowy i gabaryty obiektów;
- granice i sposoby zagospodarowania terenów lub obiektów podlegających ochronie, krajobrazów priorytetowych określonych w audycie krajobrazowym oraz w planach zagospodarowania przestrzennego województwa;
- szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy.

Do ustaleń fakultatywnych planu miejscowego, określanych w zależności od potrzeb, należą m.in.:

- granice obszarów rehabilitacji istniejącej zabudowy i infrastruktury technicznej,
- granice obszarów wymagających przekształceń lub rekultywacji,

²⁶ Art. 14 Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

²⁷ Art. 15 Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

- sposób usytuowania obiektów budowlanych w stosunku do dróg i innych terenów publicznie dostępnych oraz do granic przyległych nieruchomości, kolorystykę obiektów budowlanych oraz pokrycie dachów,
- minimalna powierzchnia nowo wydzielonych działek budowlanych.

Pomijając ogólne zapisy, w tym dotyczące krajobrazu, zawarte w poszczególnych przepisach, na uwagę zasługuje przepis dotyczący zasad kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenów, który wymaga określenia stosownych parametrów i wskaźników. Parametry te i wskaźniki szczegółowo wymienione zostały w Rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 roku w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego²⁸. Są to:

- wielkość powierzchni zabudowy w stosunku do powierzchni działki lub terenu,
- udział powierzchni terenu biologicznie czynnej (w rozumieniu ustawy – Prawo budowlane),
- gabaryty i wysokość budynków,
- geometria dachu.

W przepisie tym mówi się także o liniach zabudowy, przy czym znaczenie kompozycyjne, a więc także krajobrazowe, ma **obowiązująca linia zabudowy**. Nieprzekraczalna linia zabudowy służyć może natomiast ochronie (zachowaniu) terenów niezabudowanych. W planie miejscowym gmina może także zastosować inne ustalenia służące kompozycji przestrzeni i krajobrazu, takie jak rozmieszczenie dominat architektonicznych (kompozycyjnych) wraz z określeniem ich parametrów, kolorystyki elewacji i dachów, rodzaju materiałów, z jakich powinny być wykonane budynki (lub ich części – np. dachy), rytmy podziału elewacji frontowych, zasady kształtowania otworów okiennych oraz drzwiowych itp. W planie miejscowym określić można elementy ekspozycji czynnej (czyli miejsc, z których następuje postrzeganie lub terenów umożliwiających postrzeganie formy krajobrazu). Cenne jest, gdy gmina potrafi wykorzystać wszelkie rozwiązania kształtowania krajobrazu, których w praktyce planistycznej jest znacznie więcej niż podaje rozporządzenie w sprawie wymaganego zakresu planów miejscowych.

Z kształtowaniem przestrzeni i przyszłego krajobrazu obszarów gmin wiążą się decyzje o podziałach nieruchomości oraz scaleniach i podziałach nieruchomości. Warunki scalenia i podziału nieruchomości określa się w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego, a podziału nieruchomości w miejscowych planach lub w decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu²⁹. Decyzję o podziale nieruchomości wydaje wójt (burmistrz, prezydent miasta), a scalenie i podział nieruchomości dokonuje się poprzez uchwałę rady gminy. Warto podkreślić, że warunki scalenia i podziału nieruchomości określone w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego mogą być służyć ochronie krajobrazu.

Warto podkreślić, że warunki scalenia i podziału nieruchomości określone w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego to przykład zarządzania przestrzenią mający na celu kształtowanie ładu przestrzennego na wybranym obszarze gminy (Kowalska 2004). Gmina powinna wykorzystać warunki scalenia i podziału nieruchomości do kształtowania terenów przekształcanych gruntów rolnych na budowlane. Częstym wymaganiem jest scalenie długich, łanowych działek i ponowny ich podział pod projektowany układ nowej zabudowy. Gdy nie przeprowadzi się scaleń i podziałów, nowa zabudowa (zwykle tzw. jednorodzinna lub szeregowa) lokalizowana jest wzdłuż wąskich i długich działek odtwarzających układ pól. Jest to przykład złej praktyki, której skutkiem jest rozpraszanie zabudowy.

²⁸ Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 roku w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

²⁹ Art. 92-108 Ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Krajobraz kulturowy i wartości kulturowe w planie miejscowym

Ustalenia ochrony wartości kulturowych w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego stanowią formę ochrony prawnej zabytków³⁰. Formami ochrony zabytków są także – w myśl ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami – ustalenia ochrony w decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, decyzji o warunkach zabudowy, decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, decyzji o ustaleniu lokalizacji linii kolejowej lub decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji w zakresie lotniska użytku publicznego.

Ustanowienie ochrony w planie miejscowym dotyczy lokalnych form architektury (reprezentowanych zwykle przez obiekty ujęte w gminnej ewidencji zabytków), kompozycji przestrzennych o walorach zabytkowych wyznaczonych w ustanowionych w planie strefach ochrony konserwatorskiej, w tym obszarów o szczególnych **walorach krajobrazowych**, a także wykluczonych z lokalizacji inwestycji, które mogą mieć negatywny wpływ na krajobraz itp. Wyznaczone w planie strefy ochrony konserwatorskiej powinny obejmować przede wszystkim ochronę historycznego układu urbanistycznego, ruralistycznego, zespołu budowlanego, ekspozycji zabytku lub historycznej panoramy, **krajobrazu kulturowego**, stanowiska archeologicznego i otoczenia zabytku.

Ustalenia dotyczące ochrony krajobrazu kulturowego w planie miejscowym

W miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego ustalenia dotyczące ochrony krajobrazu kulturowego powinny określać stan docelowy oraz warunki zagospodarowania, których realizacja prowadzi do osiągnięcia tego stanu. Mają także uwzględniać wnioski i zalecenia konserwatorskie oraz zapisy studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Powinny one również odnosić się do cech krajobrazu: rzeźby terenu, jego pokrycia, wpływu użytkowania obszaru oraz oddziaływania terenów sąsiedzkich (widokowe, użytkowe, powiązania komponowane, przypadkowe itp.).

W katalogu ustaleń planu miejscowego, precyzujących zasady i zakres ochrony krajobrazu powinny się znaleźć m.in.:

- obiekty i obszary objęte ustawowymi formami ochrony, obiekty i obszary zabytkowe do zachowania i ochrony ustaleniami planu, obiekty i obszary zabytkowe, dla których konieczne jest ustalenie niezbędnych działań interwencyjnych oraz dopuszczalnych sposobów zagospodarowania, urządzania i użytkowania,
- działania związane z konserwacją, restauracją, utrzymaniem zabudowy istniejącej, jej przekształcaniem i uzupełnianiem nową zabudową na obszarach podlegających ochronie dotyczące usytuowania obiektu w obrębie działki oraz w stosunku do przestrzeni publicznej, miary i formy obiektów, pokrycia dachów, kompozycji fasad, instalacji urządzeń infrastruktury technicznej, kolorystyki, podziału parcelacyjnego,
- zasady zagospodarowania, w tym zachowania i utrzymania kompozycji urbanistycznej, obowiązujących linii rozgraniczających i linii zabudowy, kształtowania wnętrza urbanistycznych (ogrodzeń, przedogródków, nawierzchni chodników, ulic i placów, zieleni itp.), ochrony i kształtowania elementów kompozycji obszaru (osie, zamknięcia, otwarcia, dominanty, zieleń wysoka/niska), określenie obiektów i elementów dysharmonijnych i zasad ich przekształceń, określenie ograniczeń w ruchu pieszym i kołowym oraz lokalizacji ścieżek rowerowych i parkingów.

Ustalenia dotyczące układów ruralistycznych w planie miejscowym

W miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego, obejmujących tereny osadnicze, na których znajdują się niewpisane do rejestru zabytków ani gminnej ewidencji zabytków układy ruralistyczne, ustalenia ochrony wartości zabytkowych są traktowane jako równorzędne z innymi

³⁰ Art. 7 pkt 4 Ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami.

(Welc 2019). Ustalenia miejscowych planów odnoszące się do układów ruralistycznych powinny dotyczyć m.in.:

- granic obszaru istniejącej i projektowanej zabudowy oraz otuliny krajobrazowej, wolnej od inwestycji,
- dopuszczalnych wielkości skupisk zabudowy i odległości pomiędzy nimi - dla zabudowy rozproszonej,
- dopuszczalnych podziałów własnościowych, obejmujących co najmniej szerokość frontu działki budowlanej,
- linii zabudowy dla obiektów istniejących (stosowanych przy ich rozbudowie i przebudowie) oraz projektowanych, z uwzględnieniem historycznych tradycji kształtowania linii zabudowy,
- zasad obsługi komunikacyjnej, w tym sytuowania wejść do budynków i wjazdów gospodarczych,
- lokalizacji urządzeń technicznych: masztów, anten, klimatyzatorów, szafek kablowych, pomieszczeń do gromadzenia odpadów itp.,
- minimalnej i maksymalnej wysokości wszelkiej zabudowy przydrożnej i wewnętrznej,
- zasad historycznej kompozycji elewacji oraz możliwości przekształceń w trakcie użytkowania,
- form dachów i materiałów pokrycia dachowego,
- wysokości, form i materiałów ogrodzeń,
- innych elementów zagospodarowania, jeżeli występują jako istotne elementy fizjonomii zespołu zabudowy lub krajobrazu.

Obowiązek sporządzenia planu miejscowego

Chociaż w obecnym stanie prawnym – jak wcześniej wspomniano - sporządzenie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego jest zadaniem fakultatywnym, to obowiązek uchwalenia planu istnieje tam, gdzie wymagają tego przepisy odrębne. Wyjątki te wynikają m. in. z przepisów:

- ustawy z dnia 23 lipca 2003 o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami³¹, która wprowadza obowiązek sporządzenia miejscowego planu dla obszarów, na których utworzono park kulturowy,
- ustawy z dnia 3 lutego 1995 roku o ochronie gruntów rolnych i leśnych³², gdy gmina zamierza przeznaczyć grunty leśne lub rolne na inne funkcje,
- ustawy z dnia 27 marca 2003r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym³³ w sytuacji, gdy na terenie gminy mają być realizowane inwestycje celu publicznego o znaczeniu ponadlokalnym lub lokalnym;
- ustawy z dnia 27 marca 2003r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym³⁴ dla wyznaczonych w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego obszarów wymagających przeprowadzenia scaleń i podziałów nieruchomości oraz dla obszarów, na których mogą być lokalizowane obiekty handlowe o powierzchni sprzedaży powyżej 2000 m².

Obowiązek sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w przypadku, gdy wynika to z przepisów odrębnych i jest obligatoryjne, powstaje po upływie 3 miesięcy od momentu ustalenia tego obowiązku, chyba że przepisy szczególne stanowią inaczej i ustalają inny termin.

³¹ Art. 16 ust. 6 Ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami.

³² Art. 7 Ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych i art. 10 ust. 2 pkt 9 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

³³ Art. 50 ust. 1 Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

³⁴ Art. 10 ust. 2 pkt 8 oraz art. 10 ust. 3b Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

W przypadku, gdy brak jest miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenów, dla których jego uchwalenie jest obowiązkowe, nie można wydać decyzji administracyjnej uprawniającej do prowadzenia inwestycji³⁵. Postępowanie administracyjne o wydanie decyzji musi być zawieszone. Po wejściu w życie planu wydanie decyzji ustalającej warunki zabudowy nie ma racji bytu, gdyż ideą tej instytucji jest wydawanie decyzji w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Jak wskazano, zmiany przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych dokonuje się w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Zgodnie z zasadami przyjętymi w ustawie o ochronie gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne można przeznaczać w pierwszej kolejności grunty oznaczone w ewidencji gruntów jako nieużytki, a w przypadku ich braku - inne grunty o najniższej przydatności produkcyjnej.

Wniosek o zmianę przeznaczenia gruntów składa wójt (burmistrz, prezydent miasta), a decyzję (zgodę) wydaje minister właściwy do spraw rozwoju wsi (w przypadku gruntów rolnych klas I-III), minister właściwy ds. środowiska w przypadku gruntów leśnych Skarbu Państwa oraz marszałek województwa w przypadku pozostałych gruntów leśnych. W ustawie przedstawiono szczegółowo procedurę zmiany przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne. Drugim krokiem w kierunku m. in. zabudowy gruntów rolnych i leśnych jest wyłączenie ich z produkcji, które odbywa się po wydaniu decyzji zezwalającej na ich przeznaczenie na cele nierolnicze i nieleśne.

Największym zagrożeniem dla gruntów rolnych jest art. 10a, zgodnie z którym przepisów dotyczących ograniczania przeznaczenia gruntów na cele nierolnicze i nieleśne nie stosuje się do gruntów rolnych położonych w granicach administracyjnych miast. W tym kontekście istotne jest uchwalanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, w których możliwa jest ochrona krajobrazów otwartych terenów rolnych na obrzeżach miast. W przypadku ich braku możliwe jest wprowadzenie różnych form zagospodarowania tych obszarów na mocy decyzji o warunkach zabudowy, co może rodzić negatywne skutki dla kształtowania krajobrazów otwartych.

Obowiązek sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dotyczy również obszarów, które otrzymują status uzdrowiska lub obszaru ochrony uzdrowiskowej. Otrzymanie tego statusu wiąże się z koniecznością spełnienia kilku warunków związanych z zasobami środowiska przyrodniczego i jego stanem, jak również z dostępem do odpowiedniej infrastruktury technicznej. Status uzdrowiska zobowiązuje gminy do prowadzenia zadań własnych z zachowaniem funkcji leczniczych uzdrowiska, m. in. w zakresie gospodarki terenami z uwzględnieniem ograniczeń wynikających ze stref ochrony uzdrowiskowej³⁶.

Cały obszar uzdrowiska lub obszar ochrony uzdrowiskowej dzieli się na trzy strefy ochrony uzdrowiskowej, oznaczone literami „A”, „B” i „C”, w których wprowadza się ograniczenia w gospodarowaniu przestrzenią w celu ochrony czynników leczniczych, naturalnych surowców leczniczych, a także walorów środowiska i urządzeń uzdrowiskowych³⁷. Krajobraz zalicza się do walorów środowiskowych, o których dbałość powinno się zabiegać w miejscach przebywania kuracjuszy i turystów. We wszystkich strefach zabroniono prowadzenia działań mających negatywny wpływ na fizjografię uzdrowiska i jego układ urbanistyczny lub właściwości lecznicze klimatu. Jest to pośrednie odniesienie do ochrony krajobrazu obszarów uzdrowiskowych.

Gminy składające wnioski o nadanie statusu uzdrowiska albo statusu obszaru ochrony uzdrowiskowej sporządzają operat uzdrowiskowy, w którym uwzględnia się opis zagospodarowania przestrzennego obszaru, a także określa projektowane strefy ochrony uzdrowiskowej. Po uzyskaniu

³⁵ Art. 62 ust. 2 Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

³⁶ Art. 46 Ustawy o lecznictwie uzdrowiskowym, uzdrowiskach i obszarach ochrony uzdrowiskowej oraz o gminach uzdrowiskowych.

³⁷ Art. 38 Ustawy o lecznictwie uzdrowiskowym, uzdrowiskach i obszarach ochrony uzdrowiskowej oraz o gminach uzdrowiskowych.

potwierdzenia możliwości prowadzenia lecznictwa uzdrowiskowego na swoim obszarze, **gmina ma obowiązek sporządzenia i uchwalenia planu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla strefy „A” ochrony uzdrowiskowej**³⁸. Stanowi to bodziec do kształtowania przestrzeni uzdrowiskowej części gminy. W statucie, w oparciu o który działają obszary uzdrowiskowe, ponadto określa się obowiązkowo przepisy mające na celu ochronę funkcji leczniczej w uzdrowiskach, w tym w szczególności formy i miejsca prowadzenia punktów sprzedaży, a także formy i miejsca lokalizacji tablic i urządzeń reklamowych. Obligatoryjność tego zapisu można uznać za przejaw dbałości o estetykę przestrzeni.

Przy badaniu obowiązku sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego należy brać pod uwagę obowiązujące przepisy szczególne ustaw innych niż ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, a odnoszące się do zakresu regulowanego planem miejscowym (ze względu na częste zmiany przepisów) oraz analizować zapisy wynikające ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy.

Miejscowy plan rewitalizacji

Szczególnym rodzajem planu miejscowego jest miejscowy plan rewitalizacji, który rada gminy może uchwalić dla obszaru rewitalizacji lub jego części, jeżeli został uchwalony gminny program rewitalizacji. Obszar rewitalizacji wyznacza się uchwałą rady gminy. Może on obejmować całość lub część obszaru zdegradowanego występującego w gminie. W uchwale wyznaczającej obszar rewitalizacji rada gminy może ustanowić m. in. *zakaz wydawania decyzji o warunkach zabudowy dla wszystkich albo określonych w tej uchwale zmian sposobu zagospodarowania terenu wymagających tej decyzji, w tym zmian sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części, jeżeli stan zagospodarowania obszaru rewitalizacji oraz stopień jego pokrycia miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego wskazują, że nieustanowienie zakazu może doprowadzić do niekorzystnych zmian w zagospodarowaniu obszaru rewitalizacji, pogłębiających niekorzystne zjawiska*.

Dla obszaru rewitalizacji sporządza się gminny program rewitalizacji, przyjmowany w drodze uchwały przez radę gminy. Do zakresu gminnego programu rewitalizacji należy m. in. wskazanie sposobu jego realizacji w zakresie planowania i zagospodarowania przestrzennego, w tym³⁹:

- wskazanie zakresu niezbędnych zmian w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy,
- **wskazanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego koniecznych do uchwalenia albo zmiany,**
- w przypadku wskazania konieczności uchwalenia miejscowego planu rewitalizacji - wskazanie granic obszarów, dla których plan ten będzie procedowany łącznie z procedurą scaleń i podziałów nieruchomości, a także wytyczne w zakresie ustaleń tego planu.

Zakres miejscowego planu rewitalizacji, oprócz wymienionych wcześniej obowiązkowych i fakultatywnych elementów dla planu miejscowego, może dodatkowo określać, w zależności od potrzeb m. in.⁴⁰:

- zasady kompozycji przestrzennej nowej zabudowy i harmonizowania planowanej zabudowy z zabudową istniejącą;
- ustalenia dotyczące charakterystycznych cech elewacji budynków;

³⁸ Art. 38b Ustawy o lecznictwie uzdrowiskowym, uzdrowiskach i obszarach ochrony uzdrowiskowej oraz o gminach uzdrowiskowych.

³⁹ Art. 15 Ustawy z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji.

⁴⁰ Art. 37 g Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

- szczegółowe ustalenia dotyczące zagospodarowania i wyposażenia terenów przestrzeni publicznych, w tym urządzania i sytuowania zieleni, koncepcji organizacji ruchu na drogach publicznych oraz przekrojów ulic;
- zakazy i ograniczenia dotyczące działalności handlowej lub usługowej.

Ustawa zobowiązuje ponadto do sporządzenia i publikacji wizualizacji projektowanych rozwiązań miejscowego planu rewitalizacji, składających się co najmniej z koncepcji urbanistycznej obszaru objętego planem, modelu struktury przestrzennej tego obszaru oraz widoków elewacji. Jest to element ułatwiający zrozumienie zapisów planu, pokazujący planowane zagospodarowanie przestrzenne obszaru. Część gmin wymaga sporządzania takich opracowań również przy zwykłych miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego (głównie większe ośrodki miejskie), co jest dobrą praktyką m. in. przy konsultacjach publicznych.

PODSUMOWANIE

Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jako akt prawa miejscowego jest silnym narzędziem ochrony i kształtowania krajobrazu, a jednak rzadko wykorzystywanym w praktyce. Z danych publikowanych przez GUS wynika, że większość uchwalonych planów miejscowych w Polsce obejmuje jedynie niewielkie powierzchnie, często mniejsze niż 1 ha. Są to więc plany uchwalane na potrzeby zagospodarowania konkretnej działki, bez szerszego kontekstu przestrzennego, przez co nie traktują w należyty sposób uwarunkowań wynikających z cech i walorów krajobrazu. Taka struktura planów miejscowych pozostawia wiele do życzenia z punktu widzenia troski o ochronę krajobrazu i dążenia do ładu przestrzennego.

Planem miejscowym chronić można krajobraz poprzez ustalenia polegające na wyznaczeniu terenów z zakazem zabudowy, ograniczeniu dopuszczalnych funkcji i sposobów zagospodarowania terenów, ograniczeniu intensywności zagospodarowania (w szczególności zabudowy), określeniu dopuszczalnej linii zabudowy, wreszcie na ustaleniu zasad ochrony układów i obiektów zabytkowych.

Planami miejscowymi należy w szczególności objąć tereny otwarte o wysokich walorach krajobrazowych, aby zabezpieczyć je przed niepożądanym zagospodarowaniem, ale także tereny z istniejącą, nawet intensywną zabudową, ażeby nie dopuścić do jej dalszej intensyfikacji lub zmiany ich historycznie ukształtowanej morfologii. Tereny obejmowane planem miejscowym powinny być odpowiednio duże i w miarę możliwości domknięte funkcjonalnie (jako obszary funkcjonalno-przestrzenne).

Objęcie planami, zarówno cennych, jak i pospolitych krajobrazów otwartych oraz terenów zieleni miejskiej, w szczególności zieleni półnaturalnej, powoli nie tylko ochronić krajobraz, ale także bezcenne świadczenia ekosystemowe, które przyroda daje nam za darmo.

6.5 Opracowanie ekofizjograficzne i prognoza oddziaływania na środowisko

Opisując system planowania przestrzennego nie można pominąć ważnych opracowań i ekspertyz, towarzyszących dokumentom planowania przestrzennego. Niektóre z nich takie, jak bilans terenów przeznaczonych pod zabudowę, czy studium krajobrazowe opisano w rozdz. 6.3. W tym rozdziale zostaną przedstawione ekspertyzy wywodzące się z dziedziny ochrony środowiska. Jednym z takich opracowań jest **opracowanie ekofizjograficzne**, w którym dokonuje się analizy i oceny uwarunkowań środowiskowych zagospodarowania przestrzennego. Opracowanie ekofizjograficzne zostało zdefiniowane w Prawie ochrony środowiska⁴¹.

Sporządza się je przed pracami nad projektem studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz projektem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Opracowanie ekofizjograficzne ma dostarczyć projektantom studium/planu miejscowego wszelkich informacji na temat uwarunkowań wynikających z cech, zasobów i jakości środowiska przyrodniczego na terenie objętym planowaniem.

Przez opracowanie ekofizjograficzne rozumie się dokumentację sporządzaną na potrzeby wyżej wymienianych dokumentów (a ponadto planu zagospodarowania przestrzennego województwa), charakteryzującą poszczególne elementy przyrodnicze na obszarze objętym studium lub planem i ich wzajemne powiązania. W rozporządzeniu wymieniono dwa rodzaje opracowań ekofizjograficznych:

- podstawowe, czyli standardowe, wykonywane dla całego obszaru objętego planem lub kilkoma planami, a w przypadku studium dla całej gminy;
- problemowe, czyli wykonywane w przypadku konieczności bardziej szczegółowego rozpoznania cech wybranych elementów przyrodniczych lub określenia wielkości i zasięgów konkretnych zagrożeń środowiska i zdrowia ludzi.

Pierwsze, wykonuje się przed rozpoczęciem prac nad projektem studium czy planu, zwykle zaraz po podjęciu przez radę uchwały w tej sprawie. Natomiast drugie, przed bądź w trakcie prac planistycznych.

Proces przygotowania opracowania ekofizjograficznego obejmuje kompleksowe badania, niezbędne pomiary terenowe, inwentaryzacje oraz pozyskanie materiałów archiwalnych, które mogą wymagać aktualizacji. Bardzo ważne są również różnorakie źródła kartograficzne, plany (np. plany urządzania lasów) i programy. Podstawą wykonywanych analiz są bazy danych przestrzennych na temat jakości, zasobów i zagrożeń środowiska przyrodniczego, zagospodarowania, użytkowania i form ochrony na terenie badań.

Jako obowiązkowe tematy części kartograficznej i opisowej ekofizjograficznego opracowania podstawowego wymienione zostały:

- rozpoznanie i charakterystykę stanu oraz funkcjonowania środowiska, udokumentowane i zinterpretowane przestrzennie w zakresie walorów krajobrazowych i ich ochrony prawnej;
- diagnoza stanu i funkcjonowania środowiska, a w szczególności ocenę stanu zachowania walorów krajobrazowych oraz możliwości ich kształtowania.

Nie ma w rozporządzeniu wymogu wykonania m.in.:

- wstępnej prognozy dalszych zmian zachodzących w krajobrazie, polegającej na określeniu kierunków i możliwej intensywności przekształceń i degradacji walorów krajobrazowych, które może powodować dotychczasowe użytkowanie i zagospodarowanie,
- oceny walorów krajobrazu pod kątem możliwości rozwoju i ograniczeń dla różnych rodzajów użytkowania i form zagospodarowania obszaru,

⁴¹ Art. 72 Prawa ochrony środowiska oraz w akcie wykonawczym tj. Rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 9 września 2002 r. w sprawie opracowań ekofizjograficznych.

- rozpoznania ograniczeń wynikających z konieczności ochrony krajobrazu i krajobrazu kulturowego lub występowania zagrożeń oraz wskazania obszarów, na których ograniczenia te występują.

Brak na liście „obowiązkowej” wymienionych wyżej tematów nie oznacza, że nie powinny być one przedmiotem profesjonalnej i wyczerpującej ekofizjografii do studium lub planu miejscowego.

Coraz częściej tematem opracowań ekofizjograficznych problemowych są zagadnienia związane z identyfikacją jednostek krajobrazowych i waloryzacją krajobrazu. Przykładem może być m.in. „Studium krajobrazowe miasta Łodzi” z 2014r. wykonane przez Pracownię Projektową URBIOŚIS. Innym przykładem jest studium pod tytułem „Kształtowanie wizerunku i walorów użytkowych centrum Gorzowa Wlkp.” opracowane w 2008 r. przez Jeleniogórskie Biuro Planowania i Projektowania. Coraz częściej do zespołów autorskich sporządzających ekofizjografię do studiów gminnych angażowani są specjaliści zajmujący się krajobrazem w sposób kompleksowy.

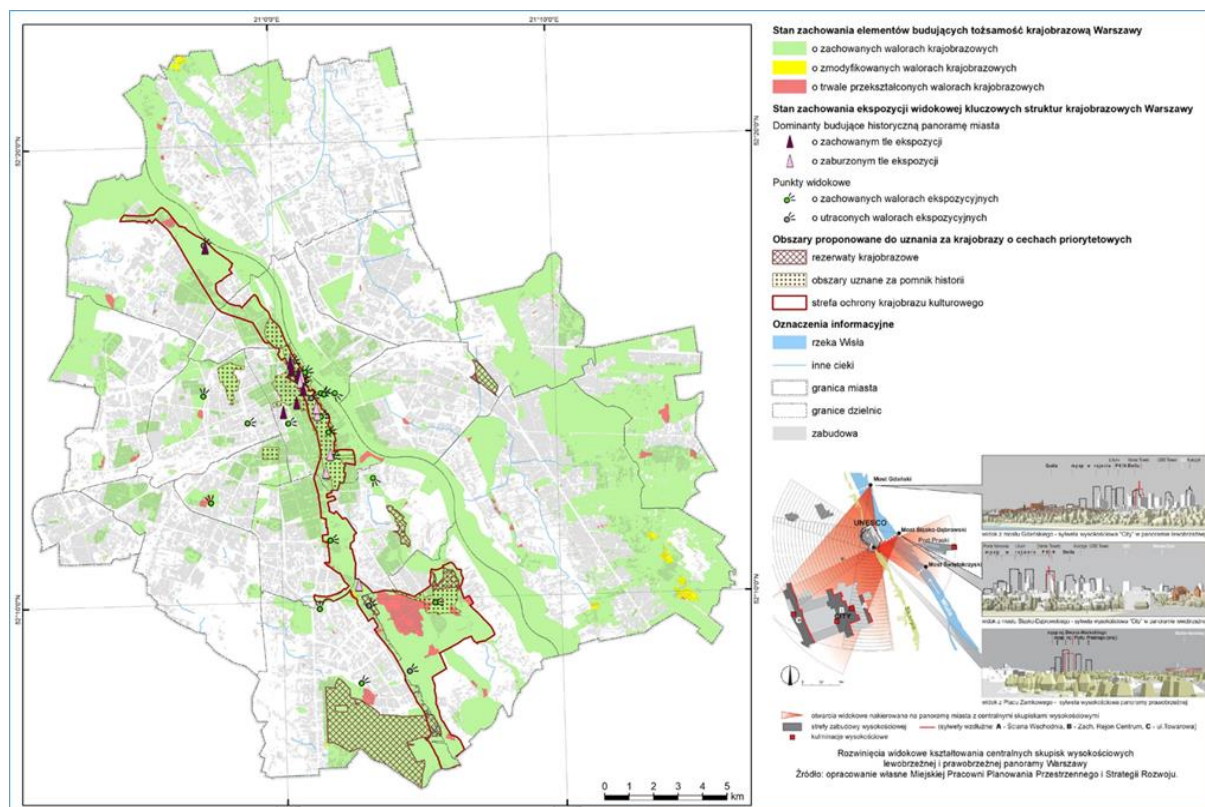
Przykład Warszawy

W „Atlasie ekofizjograficznym Warszawy” z 2018r. znalazła się ocena stanu zachowania **walorów krajobrazowych** Warszawy, którą przeprowadzono dla elementów budujących jej tożsamość krajobrazową, a także dla wybranych elementów ekspozycji biernej i czynnej. Przy ocenie stanu zachowania walorów krajobrazowych elementów budujących tożsamość krajobrazową miasta brano pod uwagę zmiany w sposobie i intensywności zagospodarowania terenu (Tab. 1).

Tab. 1. Ocena stanu zachowania walorów krajobrazowych

Elementy ocena	Kryteria kwalifikacji
Elementy budujące tożsamość krajobrazową Warszawy o zachowanych walorach krajobrazowych	Tereny o nie zmienionych cechach i typie krajobrazu, w tym tereny o niewielkich przekształceniach związanych np. z uzupełnieniem zabudowy przy zachowaniu układu przestrzennego oraz formy i gabarytów zabudowy
Elementy budujące tożsamość krajobrazową Warszawy o zmodyfikowanych walorach krajobrazowych	Tereny o zmienionych cechach i typie krajobrazu, zagospodarowane w sposób nawiązujący do sposobu zagospodarowania terenów sąsiednich w zakresie funkcji, formy i skali zabudowy
Elementy budujące tożsamość krajobrazową Warszawy o trwale przekształconych walorach krajobrazowych	Tereny o zmienionych cechach krajobrazu i typie krajobrazu, zagospodarowane w sposób kontrastowy w stosunku do otaczającej zabudowy i/lub terenów otwartych

Stopień zachowania **walorów krajobrazowych** Warszawy w dużej mierze uzależniony jest od reżimu ochrony terenu. Stąd też do elementów budujących tożsamość krajobrazową Warszawy o zachowanych walorach krajobrazowych zaliczono tereny, których forma ochrony uniemożliwiła lub znacząco utrudniła zmiany w zagospodarowaniu przestrzennym. Zaliczono do nich przede wszystkim obszary leśne, dolinę Wisły, historyczne parki i cmentarze oraz objęte ochroną zespoły urbanistyczne. Obszary o zmodyfikowanych walorach krajobrazowych, do których zaliczone zostały przede wszystkim tereny z przewagą nowej zabudowy zrealizowanej w ostatnich 10-ciu latach, położone w strefie ochrony urbanistycznej Warszawskiego Obszaru Chronionego Krajobrazu. Obszary o trwale przekształconych walorach krajobrazowych, to przede wszystkim fragmenty Warszawskiego Obszaru Chronionego Krajobrazu znajdujące się pod dużą presją inwestycyjną. Są to głównie fragmenty WOCHK zlokalizowane w dzielnicy Wawer.



Rys. 6. Ocena stanu zachowania walorów krajobrazowych oraz możliwości ich kształtowania.

Źródło: Atlas ekofizjograficzny Warszawy 2018.

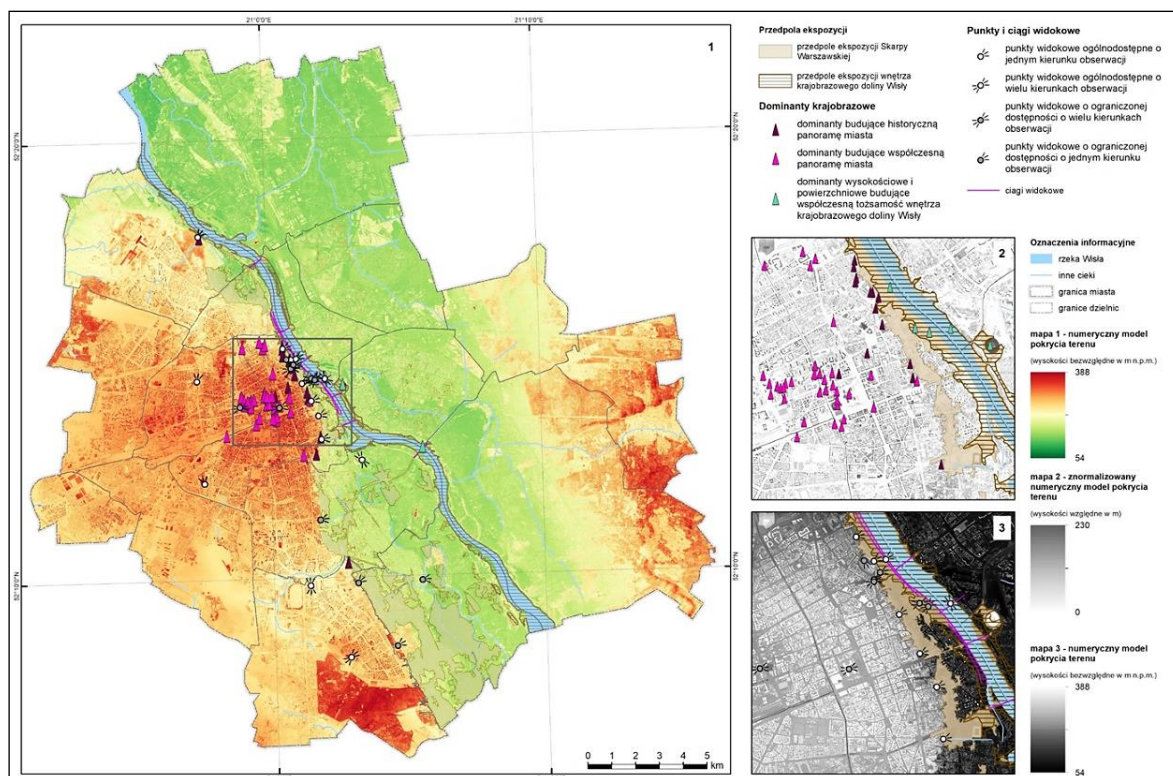
Stan zachowania **ekspozycji widokowej** kluczowych struktur krajobrazowych Warszawy określono dla dominant budujących historyczną panoramę miasta oraz dla punktów widokowych (Tabela 2).

Tabela 2. Kryteria oceny stanu zachowania ekspozycji widokowej kluczowych struktur krajobrazowych

Elementy oceny	Kryteria kwalifikacji
Dominanty budujące historyczną panoramę miasta o zachowanym tle ekspozycji	Obiekty o zachowanym tle ekspozycji lub niewielkich jego modyfikacjach wynikających z rozwoju struktur roślinnych
Dominanty budujące historyczną panoramę miasta o zaburzonym tle ekspozycji	Obiekty, w których tle ekspozycji pojawiły się nowe obiekty stanowiące konkurencyjne dominanty, zaburzające percepcję historycznej sylwetki miasta
Punkty widokowe o zachowanych walorach ekspozycyjnych	Punkty widokowe, których zasięg i głębokość widoku nie uległy zmianom
Punkty widokowe o utraconych walorach ekspozycyjnych	Punkty widokowe, których zasięg i/lub głębokość widoku uległy trwałym zmianom/przekształceniom

Ocena wykazała słabość tzw. ochrony planistycznej określonej w Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania m.st. Warszawy oraz opracowanych na jego podstawie planów miejscowych jako gwaranta zachowania walorów krajobrazowych.

Możliwości badań krajobrazu kulturowego, ich interpretacji i praktycznego wykorzystania są coraz większe. Dysponując możliwościami interpretacji krajobrazu kulturowego, jakie dają współczesne techniki i narzędzia informatyczne – w tym bazy danych przestrzennych czy przestrzenne systemy informacji geograficznej, aparat badawczy i źródła danych pozwalają na wykonywanie analiz krajobrazowych do różnych celów. Ich praktyczne zastosowanie przy sporządzaniu studiów gminnych czy planów miejscowych, powinno być powszechną praktyką.



Rys. 7. Ekspozycja widokowa kluczowych struktur krajobrazowych Warszawy

Źródło: Atlas ekofizjograficzny Warszawy 2018.

Prognoza oddziaływania na środowisko

Prognoza oddziaływania na środowisko to dokument wynikający z ustawy OOŚ⁴². Jest dokumentem obligatoryjnym, opracowywanym wraz ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego i miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego. Rolą prognozy, jak i całego procesu strategicznej oceny oddziaływania na środowisko, jest weryfikacja ustaleń dokumentów planowania przestrzennego pod kątem spełnienia przez nie zasad zrównoważonego rozwoju. Analizy i oceny studium lub miejscowego planu prowadzone w ramach oceny oddziaływania na środowisko mają charakter prewencyjny, mają zapobiegać znaczącemu negatywnemu oddziaływaniu na środowisko realizacji dokumentu planistycznego.

Problematyka zrównoważonego rozwoju i ochrony środowiska, zgodnie z ustawą o zagospodarowaniu i planowaniu przestrzennym jest włączona w zakres merytoryczny studium i miejscowego planu. Natomiast w kontekście Ustawy OOŚ na dokument planistyczny należy spojrzeć z perspektywy wpływu ustaleń dokumentu na środowisko. Z tej perspektywy, zgodnie z zasadami ocen środowiskowych, problematyka zrównoważonego rozwoju i ochrony środowiska powinna:

- być włączona w proces opracowania studium i planu na wczesnym etapie opracowania studium lub planu miejscowego, kiedy możliwe są zmiany w tych dokumentach,
- być brana pod uwagę przez cały proces opracowania studium lub planu miejscowego, także w celu uświadomienia sobie jej wagi przez wszystkich interesariuszy dokumentu, w tym władz lokalnych, projektantów i mieszkańców danego terenu,
- być dostosowana do szczególnego charakteru ocenianego dokumentu i środowiska lokalnego, którego dokument dotyczy, uwzględniać specyficzny kontekst studium lub planu miejscowego.

⁴² Art. 51 Ustawy OOŚ.

Nagminnym błędem jest opracowywanie prognozy, gdy już dokonano wszelkich rozstrzygnięć dotyczących zapisów studium lub planu i nie ma możliwości ich zweryfikowania pod kątem spełniania celów ochrony środowiska. Często także treść prognozy sprowadza się do ogólników wypełniających zakres ustawowy tego dokumentu, bez odniesienia do cech, jakości i stanu środowiska w danym obszarze i specyficznych ustaleń studium lub planu miejscowego. Zwykle też wnioskiem z analizy i oceny oddziaływania dokumentu na środowisko jest, że dokument planistyczny nie będzie negatywnie oddziaływał na środowisko i nie ma potrzeby wskazywania rozwiązań mających na celu zapobieganie, ograniczanie lub kompensację przyrodniczą negatywnych oddziaływań na środowisko, mogących być rezultatem realizacji projektowanego dokumentu.

Prognoza oddziaływania na środowisko do projektu studium lub miejscowego planu jest złożonym dokumentem – powinna odnosić się do całości dokumentu, ale także konkretnych rozwiązań i jego długofalowego oddziaływania. Co ważne w prognozie - należy brać pod uwagę długotrwałe tendencje, zmiany w środowisku i jego stan w przyszłości. Taka pogłębiona analiza i ocena jest niezbędna, aby prognoza, jak i cała procedura oceny oddziaływania na środowisko, spełniła swoją rolę jako skuteczne narzędzie wspomagania decyzji. Oznacza to, że prognoza powinna dostarczyć rzetelne i obiektywne informacje o oddziaływaniu na środowisko ustaleń studium lub planu zainteresowanym stronom – organom administracji – informacje niezbędne do podjęcia decyzji, zaś mieszkańcom gminy – odpowiedzi na ich obawy związane z realizacją dokumentu.

PODSUMOWANIE

Opracowanie ekofizjograficzne i prognoza oddziaływania na środowisko to dokumenty z dziedziny ochrony środowiska, obligatoryjnie opracowywane wraz z projektem studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego i miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Na dokumenty te można spojrzeć z perspektywy procesu, którego celem jest pełne włączenie problematyki zrównoważonego rozwoju i ochrony środowiska w przygotowanie i uchwalenie dokumentów planowania przestrzennego. Opracowanie ekofizjograficzne dostarcza informacji o przyrodniczych uwarunkowaniach zagospodarowania przestrzennego, zaś prognoza oddziaływania na środowisko weryfikuje zapisy studium lub planu miejscowego pod kątem spełnienia wymagań ochrony środowiska, które zależą od charakteru, stanu i jakości komponentów środowiska wskazanych w opracowaniu ekofizjograficznym. Prognoza określa także potencjalne skutki w środowisku realizacji postanowień obu dokumentów.

Oba dokumenty są narzędziami wspomagania decyzji w zakresie planowanego zagospodarowania przestrzennego. Dlatego, aby spełniały swoją rolę, powinny uwzględniać specyfikę środowiska gminy i specyfikę dokumentu planowania przestrzennego. Każde opracowanie ekofizjograficzne i każdą prognozę oddziaływania na środowisko należy traktować jako indywidualny przypadek.

6.6 Uchwała krajobrazowa (reklamowa)

Nowe narzędzie kształtowania i ochrony krajobrazu

Uchwała krajobrazowa (reklamowa) jest narzędziem ochrony krajobrazu stosowanym od stosunkowo niedawna. Pozwala gminom na ustanowienie zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury, tablic i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, w drodze uchwały (aktu prawa miejscowego), otwierając drogę do walki z chaosem w przestrzeni publicznej i poprawy walorów wizualnych.

Zanim ustawa krajobrazowa weszła w życie, warunki sytuowania reklam, małej architektury i ogrodzeń określone były w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego. Od 2015 r. wprowadzenie takich ustaleń **nie jest już możliwe w planach miejscowych**. Mają być one zapisane wyłącznie w **uchwale reklamowej**, którą podejmuje rada gminy na podstawie art. 37a ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ale **uchwała jest fakultatywna**. Wyjątek dotyczy planów miejscowych, do sporządzania lub zmiany których przystąpiono przed 11 września 2015 r.

Uchwała daje możliwość gminie ustanowienia własnych reguł porządkowania przestrzeni dostosowanych do potrzeb i charakteru terenu i walorów krajobrazowych.



Fot. 31. Park krajobrazowy „Lasy nad Górną Liswartą” (Fot. M. Walczak)



Fot. 32. Otulina Kampinoskiego Parku Narodowego (Fot. M. Walczak)

Uchwała krajobrazowa jest rodzajem lokalnego kodeksu reklamowego obowiązującego na terenie gminy, zastępując dotychczasowe ustalenia określone w planach miejscowych. Brak uchwały nie uprawnia władz gminy do ustalenia w planach miejscowych tego, co powinna regulować uchwała reklamowa.

Zakres uchwały

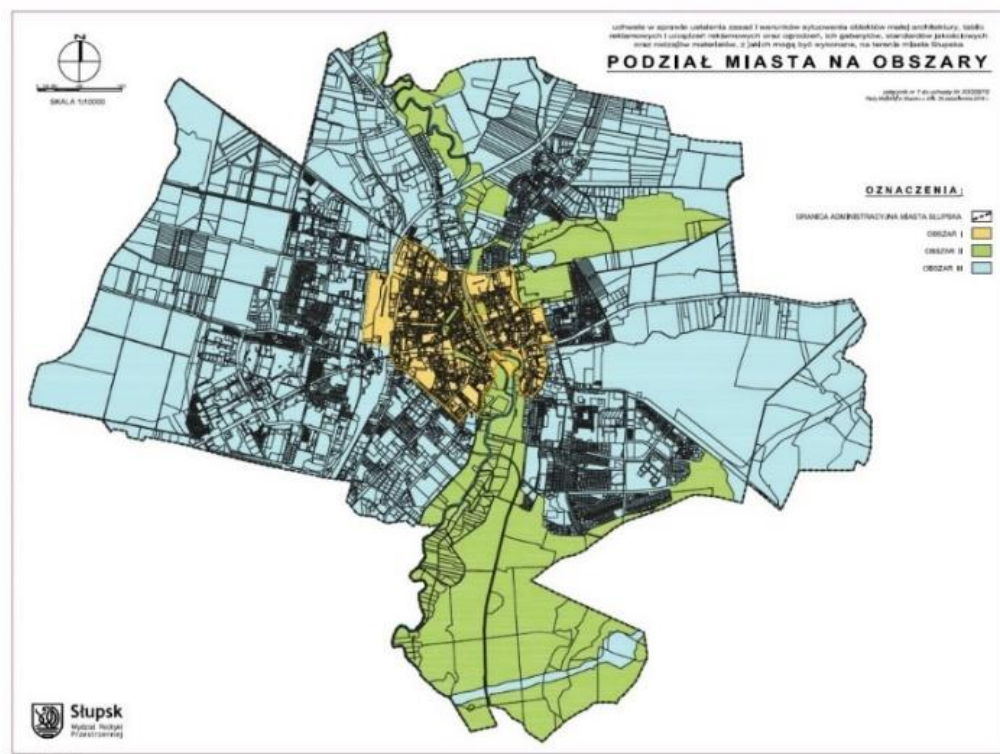
Uchwała jest narzędziem kształtowania krajobrazu związanym z systemem planowaniem i zagospodarowaniem przestrzennego. Uchwała może ustalać zasady i warunki sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabarytów, standardów jakościowych oraz rodzajów materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane⁴³. Może także określać zasady i warunki sytuowania szyldów, ich gabaryty oraz liczbę, w jakie mogą być umieszczone na nieruchomości przez podmiot prowadzący na niej działalność. Uchwała nie może zakazać sytuowania szyldów⁴⁴.

Uchwała obejmuje cały obszar gminy, który można jednak podzielić na strefy z różnymi regulacjami dla poszczególnych obszarów. Jest to szczególnie korzystne z punktu widzenia ochrony

⁴³ Art. 37a ust. 1 Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

⁴⁴ Art. 37a ust. 3 Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

krajobrazu i jego walorów. Strefy charakteryzujące się różnym stopniem dyscypliny w lokalizowaniu reklam, szczególnie w przypadku dużych miast są pożądanym rozwiązaniem, umożliwiającym „wyprowadzenie” kiczu i tandety zaśmiecających historyczne i reprezentacyjne rejony miast.



Rys. 8. Uchwała reklamowa Słupska. Uchwała weszła w życie 1 stycznia 2020 r. Według przyjętych zasad do końca 2020 roku z terenu miasta powinny zniknąć banery, reklamy emitujące zmienne światło oraz reklamy mobilne.

Z możliwości podzielenia gminy na strefy o różnych zasadach skorzystano np. w Kościelisku, gdzie obszar gminy podzielono na trzy strefy: leśną, rolną i zabudowaną lub w Bochni, gdzie wyróżniono pięć stref. Także w Słupsku ustalono trzy strefy (Rys. 8).

Ustalenia obowiązkowe i fakultatywne

Z punktu widzenia ochrony krajobrazu i ładu przestrzennego uchwała reklamowa staje się znaczącym narzędziem w kształtowaniu jakości wizualnej i estetyki przestrzeni gminy. Bardzo ważne znaczenie w tym względzie ma fakultatywna regulacja dotycząca ustanowienia przez radę gminy zakazu sytuowania ogrodzeń, a także tablic oraz urządzeń reklamowych (z wyłączeniem szyldów) na określonym obszarze. Możliwość wprowadzenia przez radę gminy całkowitego zakazu sytuowania obiektów o charakterze reklamowym na danym obszarze jest bardzo skutecznym narzędziem kształtowania polityki reklamowej i może mieć zdecydowany wpływ zarówno na standard i wizerunek przestrzeni, jak również na rynek reklamowy. Jednak zakazem takim nie mogą zostać objęte szyldy, gdyż mają one przede wszystkim charakter informacyjny i ustanowienie możliwości całkowitego zakazu ich sytuowania nie ma racjonalnego uzasadnienia.

Przygotowanie uchwały krajobrazowej

Proces sporządzania uchwały krajobrazowej jest niezwykle żmudny i czasochłonny. Zapisy uchwały przed jej przyjęciem przez radę gminy podlegają uzgodnieniom i opiniowaniu z odpowiednimi organami, a także konsultacjom publicznym, w trakcie których możliwe jest składanie uwag do projektu uchwały. Uchwała może ingerować w interesy wielu osób, w szczególności przedsiębiorców. Dotychczasowa praktyka pokazuje, że przyjęcie tej uchwały nie jest proste. W efekcie, przy słabości obecnego systemu planowania przestrzennego, gdzie sporządzenie miejscowego planu

zagospodarowania przestrzennego jest zadaniem fakultatywnym, brak gminnej uchwały reklamowej pozostawia wolną rękę przy lokalizowaniu reklam, obiektów małej architektury i ogrodzeń.

Wdrażanie uchwały

W uchwale określa się warunki i termin dostosowania istniejących w dniu wejścia w życie uchwały obiektów małej architektury, ogrodzeń, tablic i urządzeń reklamowych do zasad i warunków w niej określonych. Okres dostosowawczy nie może być krótszy niż 12 miesięcy. Istnieje również możliwość wskazania w uchwale rodzajów obiektów małej architektury oraz obszarów oraz rodzajów ogrodzeń, które nie wymagają dostosowania do zapisów uchwały⁴⁵.

Po wejściu w życie uchwały nowe tablice reklamowe lub urządzenia reklamowe, których lokalizowanie jest regulowane uchwałą, muszą być zgodne z jej przepisami. W przypadku niezgodności z przepisami, podmiot umieszczający tablice lub urządzenia (lub właściciel/władający nieruchomością), podlega karze pieniężnej, wymierzanej w formie decyzji przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta). Decyzja określa wysokość kary pieniężnej oraz obowiązek dostosowania tablicy/urządzenia reklamowego do przepisów uchwały lub usunięcia tablicy/urządzenia. Szczegółowe warunki dotyczące wysokości kary uregulowano w ustawie⁴⁶.

Praktyka

Kolejne miasta i gminy w Polsce podejmują uchwały reklamowe w celu walki o jakość krajobrazu lokalnego. Obszerność oraz rodzaj wprowadzanych zapisów zależą od specyfiki gminy i jej potrzeb. Wśród dużych miast Polski przyjętą uchwałą reklamową, stanowiącą akt prawa miejscowego, posiada **Gdańsk**⁴⁷. W uchwale obszar Gdańska podzielono na osiem stref, dla których zdefiniowano różne zasady dotyczące szyldów, tablic reklamowych czy ogrodzeń. Uchwałą podzielono na dwa działy: ogólny, gdzie znajdują się zapisy dotyczące całego miasta, oraz szczegółowy, gdzie zapisano zasady dla poszczególnych wydzielonych stref miasta.



Rys. 9. Strona tytułowa poradnika dot. uchwały krajobrazowej w Sopocie.

Źródło: https://s-trojmiasto.pl/download/pp/katalog_dobrych_praktyk_sopot.pdf

Wśród przepisów ogólnych zapisano m. in. zakaz budowy ogrodzeń wokół otwartych terenów zieleni oraz ogrodzeń na terenach zabudowy wielorodzinnej, tj. groduzenia osiedli. W kontekście tablic

⁴⁵ Art. 37a ust. Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

⁴⁶ art. 37d ust. 8 Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

⁴⁷ Uchwała Nr XLVIII/1465/18 Rady Miasta Gdańska z dnia 22 lutego 2018 r. w sprawie ustalenia zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabarytów, standardów jakościowych oraz rodzajów materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane, na terenie Miasta Gdańska

i urządzeń reklamowych w uchwale zakazano przesłaniania otworów okiennych lub drzwiowych, przeszkleń oraz detali architektonicznych, z wyłączeniem reklam wykonanych z giętych lamp neonowych oraz znaków bez tła. Ponadto nakazuje się *sytuowanie tablic reklamowych i urządzeń reklamowych zgodnie z podziałami architektonicznymi obiektu budowlanego, w szczególności wyśrodkowanie albo wyjustowanie względem: otworów okiennych lub drzwiowych albo krawędzi elewacji albo detalu architektonicznego albo osi kompozycyjnych elewacji*⁴⁸. Ustalenia szczegółowe dla poszczególnych stref obejmują zapisy dotyczące maksymalnych wymiarów różnych rodzajów szyldów, tablic i urządzeń reklamowych czy ich kolorystykę.

Gdańsk w celu ułatwienia zrozumienia zapisów stworzył Poradnik „Szyld Gdański”, dostępny na stronie internetowej⁴⁹. Na stronie prezentowane są również dobre i złe praktyki reklamowe (w rozumieniu zapisów gdańskiej uchwały reklamowej). W 2020 r. minął ustanowiony w uchwale okres dostosowania istniejących przed wejściem w życie szyldów, tablic i urządzeń reklamowych. Miasto prowadzi szkolenia dla twórców szyldów, aby wyniki ich prac były dostosowane do zapisów uchwały. Także inne gminy opracowują materiały edukacyjne dotyczące uchwały krajobrazowej.

Położona w województwie warmińsko-mazurskim gmina **Młynary** przyjęła uchwałę reklamową w 2018 r. W uchwale⁵⁰ podzielono obszar gminy na cztery strefy: ścisłej ochrony konserwatorskiej, pośredniej ochrony konserwatorskiej, pozostałe tereny miasta Młynary oraz strefę obszarów wiejskich. Wśród zapisów uchwały znalazły się przepisy odnoszące się do ekspozycji obiektów zabytkowych. Zgodnie z uchwałą, zakazuje się *sytuowania szyldów, tablic i urządzeń reklamowych w sposób przesłaniający widok z przestrzeni publicznych na obiekty wpisane do rejestru zabytków oraz panoramę historycznego założenia urbanistycznego miasta Młynary (nie dotyczy szyldów ażurowych)*⁵¹, a także *przesłaniających detal architektoniczny, otwory drzwiowe lub okienne*. Zakazane jest ponadto umieszczanie szyldów i obiektów reklamowych na drzewach, w ciągach alei drzew czy na dachach obiektów budowlanych. Szczegółowe ustalenia dotyczące szyldów obejmują standardy jakościowe oraz materiały, z jakich mogą być wykonane, a także ich wymiary i położenie względem budynku w zależności od rodzaju. W kontekście ogrodzeń, poza obszarami ochrony konserwatorskiej, dopuszcza się m. in. ogrodzenia w formie żywopłotów, ale zakazuje się ogrodzeń wykonanych z prefabrykatów betonowych, żelbetonowych i blachy.

W 2019 r. uchwałę reklamową przyjęła gmina **Kościelisko**⁵². Jest to gmina wiejska, położona w południowej Polsce. Połowa obszaru gminy wchodzi w skład Tatrzańskiego Parku Narodowego, stąd gmina jest świadoma wartości krajobrazu i potrzeby jego ochrony, nie tylko w granicach obszaru chronionego. Obszar gminy na potrzeby uchwały podzielono na trzy rodzaje terenów: leśne, zabudowane oraz otwarte.

Zapisy uchwały reklamowej gminy Kościelisko wykluczają możliwość stosowania na szyldach barw fluorescencyjnych i odblaskowych, a także umieszczania szyldów *wykorzystujących projekcję świetlną lub emitujących światło o zmieniającym się natężeniu, w szczególności telebimów i reklamy diodowej i laserowej*⁵³. Zgodnie z uchwałą, szyldy na ścianach budynków usytuowane równolegle lub prostopadle do nich mogą być umieszczane *jedynie na ścianach pierwszej kondygnacji naziemnej, poniżej głównego okapu dachu, z wyłączeniem ścian kondygnacji w kubaturze dachu*⁵⁴. Podano maksymalne wymiary

⁴⁸ paragraf 7 pkt 2 lit. a uchwały krajobrazowej Gdańska

⁴⁹ <http://www.uchwalakrajobrazowagdanska.pl/>

⁵⁰ Uchwała Nr XLVII/308/2018 Rady Miejskiej w Młynarach z dnia 24 września 2018 r. w sprawie ustalenia zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabarytów, standardów jakościowych oraz rodzajów materiałów budowlanych z jakich mogą być wykonane (Dz. Urz. Woj. Warmińsko-Mazurskiego z 2018 r. poz. 4741)

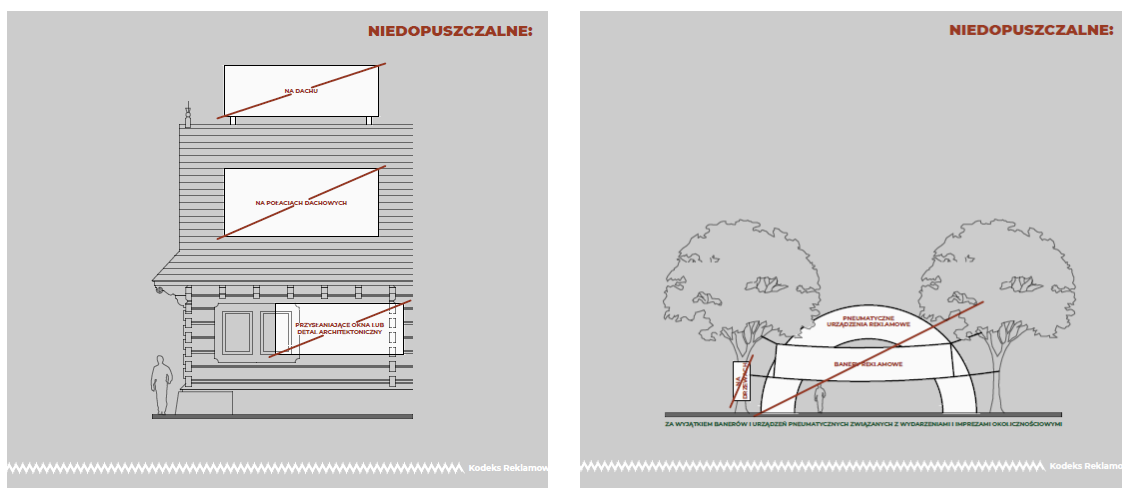
⁵¹ Paragraf 6 ustęp 1 pkt 8 uchwały krajobrazowej Młynar.

⁵² Uchwała Nr VI/50/19 Rady Gminy Kościelisko z dnia 23 maja 2019 r. w sprawie zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń na terenie Gminy Kościelisko.

⁵³ Paragraf 7 uchwały reklamowej gminy Kościelisko

⁵⁴ paragraf 8 i 11 uchwały reklamowej gminy Kościelisko

sztyldów, a także odległości konieczne do zachowania względem m. in. numeru adresowego budynku. W przypadku tablic i urządzeń reklamowych na terenach lasów i terenach otwartych w uchwale dopuszcza się sytuowanie banerów reklamowych i pneumatycznych urządzeń reklamowych związanych z wydarzeniami i imprezami okolicznościowymi organizowanymi na terenie gminy, ale instalowanych z czasowym ograniczeniem – nie wcześniej niż 30 dni przed i rozpoczęciem i 7 dni po ich zakończeniu.



Rys. 10. Rysunki z kodeksu reklamowego Gminy Kościelisko

Źródło: <http://www.gminakoscielisko.pl>

Kwestia ogrodzeń na terenach zabudowanych jest uwarunkowana m. in. ukształtowaniem terenu. Zgodnie z uchwałą, górna krawędź ogrodzeń, stanowiąca linię łączącą najwyższe wysunięte końce elementów wypełniających, na terenach zabudowy winna być prosta i pozioma lub dostosowana do spadku terenu (ukośna lub schodkowana)⁵⁵. Z kolei ogrodzenia od strony dróg publicznych i wewnętrznych mogą być wykonane wyłącznie z drewna w kolorze naturalnym, z elementami wypełniającymi w układzie pionowym. Na całym obszarze gminy nie dopuszcza się natomiast ogrodzeń z elementów prefabrykowanych z betonu, blach, siatek plastikowych, poliwęglanu.

Dobłą praktyką gmin jest dołączanie do uchwały załącznik graficznych, które ukazują w jasny i prosty sposób zasady i rozwiązania zapisane w uchwale. Takie grafiki przygotowało m. in. Kościelisko w formie schematów poglądowych i publikacji⁵⁶ oraz Bochnia w formie ulotek.

Źródło wiedzy

Uwagę na pogarszającą się estetykę lokalnego krajobrazu zwracają także różne instytucje. Narodowy Instytut Dziedzictwa zainaugurował w 2016 r. kampanię społeczną, której celem jest *zwrócenie uwagi władz samorządowych, firm i instytucji oraz społeczeństwa na problem chaosu reklamowego i właściwego planowania przestrzeni miejskiej*⁵⁷. Na uruchomionej w ramach kampanii stronie internetowej omówione są m. in. kwestie tworzenia uchwały reklamowej, gdzie przedstawiono schemat prac nad uchwałą oraz przewodnik dla gmin⁵⁸, jak również prezentowane są inne możliwości walki o poprawę jakości krajobrazu gmin.

⁵⁵ Paragraf 41 ust 1 uchwały reklamowej gminy Kościelisko

⁵⁶ <https://bip.malopolska.pl/ugkoscielisko,m,299736,zasady-i-warunki-sytuowania-objektow-malej-architektury-tablic-reklamowych-i-urzaden-reklamowych-or.html>

⁵⁷ <http://krajobrazmojegomiasta.pl/o-kampanii>

⁵⁸ <http://krajobrazmojegomiasta.pl/dla-samorzadow/uchwala-reklamowa>

PODSUMOWANIE

Uchwała krajobrazowa (reklamowa) jest nieobowiązkowym narzędziem ochrony i kształtowania krajobrazu, które może pomóc gminom w ustanowieniu zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury, tablic i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń. Uchwała jest aktem prawa miejscowego, zobowiązującym wszystkich użytkowników przestrzeni do ochrony krajobrazu.

Przygotowanie uchwały krajobrazowej jest procesem żmudnym i czasochłonnym, wymaga współpracy z profesjonalistami ochrony krajobrazu i społecznością lokalną. Jedną z najważniejszych grup interesariuszy uchwały krajobrazowej są lokalni przedsiębiorcy, którzy zapisy uchwały mogą odbierać jako naruszenie ich interesów. Dlatego szczególnie ważne, aby przygotowanie uchwały krajobrazowej prowadzone było przy udziale zainteresowanych stron oraz bazowało na otwartej komunikacji i dialogu.

Uchwała krajobrazowa zastępuje miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego w zakresie rozstrzygnięć, które są jej przedmiotem. Tym samym plan miejscowy nie może rozstrzygać kwestii, które reguluje uchwała krajobrazowa. Zważywszy, że to właśnie te „drobne” elementy przestrzeni, które są przedmiotem rozstrzygnięć uchwały krajobrazowej, są jednym z największych zagrożeń wizualnych i estetycznych dla jakości krajobrazu, warto podjąć trud opracowania i przyjęcia uchwały krajobrazowej. W wielu gminach w Polsce są już dobre praktyki, z których można skorzystać.

6.7 Decyzje administracyjne

W przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego określenie sposobu zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w drodze decyzji administracyjnej⁵⁹. Lokalizację inwestycji celu publicznego ustala się w drodze decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego, natomiast sposób zagospodarowania terenu i warunki zabudowy dla innych inwestycji ustala się w drodze decyzji o warunkach zabudowy. Są to odrębne rodzaje decyzji administracyjnych, jednak procedury ich wydawania są prawie jednakowe. Decyzja o warunkach zabudowy wydawana jest szczególnie w przypadku zmiany zagospodarowania polegającej na budowie obiektu budowlanego. Możliwość zapewnienia wymogów ochrony zabytków jest znacznie ograniczona przy wydawaniu obu rodzajów decyzji. Jeśli zamierzenie inwestycyjne jest zgodne z przepisami odrębnymi to nie można odmówić wydania decyzji lokalizacyjnej i decyzji o warunkach zabudowy. Podstawy do odmowy nie może też stanowić wymóg uwzględnienia „wartości wysoko cenionych”.

W obu rodzajach decyzji określa się warunki i szczegółowe zasady zagospodarowania terenu oraz jego zabudowy – ale wynikające z przepisów odrębnych, a w szczególności w zakresie warunków i wymagań ochrony i kształtowania ładu przestrzennego, ochrony środowiska i zdrowia ludzi oraz dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej.



Fot. 33. Jedno z największych osiedli mieszkaniowych Warszawy
wybudowane „w szczerym polu”,
na gruntach rolnych na podstawie decyzji o warunkach zabudowy (Fot. J. Pawlak)

Oznacza to, że w obu rodzajach decyzji uwzględnieniu podlegają jedynie zasady zagospodarowania dla zabytków objętych formami ochrony, w zakresie w jakim przepisy odrębne określają dla nich konkretne ustalenia (np. zakaz niszczenia). Treść decyzji musi bowiem być zgodna z przepisami odrębnymi, ale nie może samodzielnie kształtować dodatkowych, nie przewidzianych już w porządku prawnym wymogów. W przypadku zabytków znajdujących się w rejestrze decydować będzie treść wpisu do rejestru, czyli zakres ich ochrony. Natomiast w przypadku pozostałych zabytków (w tym ujętych w gminnej ewidencji zabytków) sam fakt posiadania przez nie wartości zabytkowej nie jest podstawą do wskazania wymogów ich ochrony przez wojewódzkiego konserwatora zabytków.

⁵⁹ Art. 4 ust 2 Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

W zakresie określania dopuszczalnych warunków zagospodarowania organy wydające decyzje mają bardzo nieznaczne możliwości kształtowania warunków nowej zabudowy, w szczególności w zakresie gabarytów i wskaźników zagospodarowania – w szczególności wynikających z analizy urbanistycznej w obszarze analizowanym dla decyzji o warunkach zabudowy. Decyzja o warunkach zabudowy wydawana jest przez właściwy organ, jeżeli spełnione zostały wymogi określone w art. 61 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, czyli:

- kontynuacji funkcji oraz możliwości ustalenia wymogów dla nowej zabudowy na zasadach tzw. **dobrego sąsiedztwa**,
- dostępności do drogi publicznej,
- wystarczającego uzbrojenia terenu,
- braku konieczności uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne,
- zgodności z przepisami odrębnymi.

Jeżeli spełnione są powyższe warunki, organ właściwy do wydania decyzji o warunkach zabudowy nie może go odmówić, nawet jeżeli wyraźnie naruszałoby to walory **zabytkowe** lub **krajobrazowe**.

Jednym z głównych mechanizmów, które w założeniu miały zapewniać ochronę ładu przestrzennego i środowiska, zwłaszcza **walorów krajobrazowych**, jest spełnienie warunku „dobrego sąsiedztwa”. Jest on spełniony, jeśli co najmniej jedna działka sąsiednia, dostępna z tej samej drogi publicznej, ma być zabudowana w sposób pozwalający na określenie wymagań dotyczących nowej zabudowy w zakresie kontynuacji funkcji, parametrów, cech i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu, w tym gabarytów i formy architektonicznej obiektów budowlanych, linii zabudowy oraz intensywności wykorzystania terenu.

Pojęcie „dobrego sąsiedztwa” nie jest określone w sposób precyzyjny i dopuszcza pewną dowolność decyzyjną organu administracji. Odnosi się to przede wszystkim do określenia, które działki powinny być uznane za działki sąsiednie, w jaki sposób określać obszar analizowany oraz w jaki sposób określić wymagania dotyczące nowej zabudowy. Każdorazowo organ obowiązany jest ocenić, czy zachodzą poszczególne przesłanki warunkujące „dobre sąsiedztwo” i dopiero łączne spełnienie wszystkich przesłanek dobrego sąsiedztwa stanowi podstawę wydania decyzji o warunkach zabudowy.

Zarówno decyzje o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego jak i decyzje o warunkach zabudowy wydaje się po uzgodnieniu z wojewódzkim konserwatorem zabytków – ale wyłącznie w odniesieniu do obszarów i obiektów objętych formami ochrony zabytków⁶⁰. Oznacza to, że wojewódzki konserwator zabytków nie ma kompetencji w zakresie wskazywania wymogów ochrony pozostałych zabytków. Podobnie, decyzje o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego i decyzje o warunkach zabudowy – uzgadnianie są z dyrektorem parku narodowego – w odniesieniu do obszarów położonych w granicach parku i jego otuliny lub regionalnym dyrektorem ochrony środowiska – w odniesieniu do obszarów objętych ochroną na podstawie przepisów o ochronie przyrody.

Przedmiotem postępowania uzgodnieniowego jest projekt decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego bądź o warunkach zabudowy, w takim jego ostatecznym kształcie, w jakim organ zamierza wprowadzić go do porządku prawnego jako wiążące rozstrzygnięcie. Ponownie sporządzony projekt decyzji, zawierający istotne zmiany w stosunku do poprzednio uzgadnianego, wymaga powtórzenia procedury. Brak zgody na uzgodnienie projektu decyzji przez organ współdziałający oznacza konieczność wydania decyzji odmownej w postępowaniu głównym (Fogel 2018).

⁶⁰ Zabytki, o których mowa w art. 7 Ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oraz ujęte w gminnej ewidencji zabytków

PODSUMOWANIE

Przyznając planowaniu przestrzennemu priorytetową rolę w ochronie i kształtowaniu krajobrazu, można stwierdzić, że jakość krajobrazu kraju i poszczególnych jego rejonów w dużym stopniu zależy będzie od jakości tego planowania, a także skuteczności jego oddziaływania na rzeczywistość. Jak dotychczas planowanie przestrzenne w Polsce nie ma należytej rangi w zarządzaniu krajem. Nazbyt też często dopuszcza się do inwestowania i innych zmian w użytkowaniu na terenach, które nie posiadają obowiązujących planów miejscowych. Wydawane decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu nie są związane ustaleniami studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin. Tym samym, w przypadku wydawania licznych tego typu decyzji (a dzieje się to ostatnio często, zwłaszcza na obszarach dużych miast), może dojść do całkowitego uniemożliwienia prowadzenia przez gminę racjonalnej (tzn. zaplanowanej) polityki przestrzennej, a w konsekwencji do chaosu – beładu przestrzennego.

O ładzie przestrzennym decydują niemal wszystkie elementy zagospodarowania, których zasady kształtowania oraz wzajemne relacje i powiązania przestrzenne powinny być świadomie i celowo zaplanowane. Decydują one bowiem o sprawności bezkonfliktowego funkcjonowania całego zaplanowanego układu funkcjonalno-przestrzennego oraz o jego wyrazie fizjonomicznym, czyli krajobrazie. Konieczne jest uznanie kształtowania ładu przestrzennego, a ściślej – osiągnięcie ładu przestrzennego i harmonijnego krajobrazu – jako celu wszelkich poczynąń w zagospodarowaniu i planowaniu przestrzennym.

7 Kształtowanie krajobrazu na obszarach chronionej przyrody; narzędzia ochrony przyrody

Ochrona przyrody a ochrona krajobrazu

Historia ochrony przyrody i krajobrazu ma w Polsce długą tradycję, a motywy, którymi człowiek kierował się w swych działaniach na rzecz ratowania jej zasobów, zmieniały się na przestrzeni wieków. W dawnych czasach przeważały motywy o podłożu kulturowym i religijnym, nawet magicznym. Już człowiek pierwotny niszcząc jedne obszary (choć wtedy nie zdawał sobie sprawy z konsekwencji), inne chronił jako święte. Obecnie oprócz religijnych i egzystencjalnych, motywy ochrony przyrody są inne:

- racjonalne – związane z zasadami zrównoważonego rozwoju naszej planety i ochrony różnorodności biologicznej i świadczeń ekosystemowych, w tym szczególnie tych, które ekosystemy pełnią na rzecz ochrony klimatu i adaptacji do zmian klimatu,
- etyczne – traktujące stosunek człowieka do środowiska jako miarę jego moralności – wynikają z przekonania, że niszczenie przyrody prowadzi do zniszczenia człowieka, a poszanowanie życia we wszelkiej postaci powinno skłonić człowieka do rezygnacji z konsumpcyjnego podejścia do życia,
- naukowo-dydaktyczne – wynikające z dążenia do poznania środowiska naturalnego oraz konieczności zachowania resztek pierwotnej przyrody dla przyszłych pokoleń,
- rekreacyjne – spowodowane narastającym tempem życia i koniecznością zabezpieczenia dla celów wypoczynku i rekreacji obszarów atrakcyjnych przyrodniczo i krajobrazowo,
- estetyczne – podyktowane potrzebą zachowania swoistego piękna i niepowtarzalnych cech krajobrazów regionalnych,
- kulturowo-historyczne i patriotyczne – wynikające z potrzeby ochrony obiektów przyrodniczych związanych z wydarzeniami historycznymi oraz przekonaniem, że przywiązanie do ojczyzny powinno przejawiać się również troską o ojczystą przyrodę.

To, że Polska, pomimo presji działań gospodarczych jest krajem, w którym środowisko naturalne nadal charakteryzuje się znacznym bogactwem przyrody i krajobrazu, jest rezultatem wieloletnich wysiłków podejmowanych na rzecz rozwoju podstaw prawnych ochrony środowiska oraz budowania spójnego systemu obszarów chronionych. Tworzenie takich systemów jest jednym ze skuteczniejszych sposobów ochrony przyrody i zabezpieczenia najpiękniejszych i najbardziej różnorodnych biologicznie krajobrazów przed degradacją.

Rola obszarów chronionych w ochronie przyrody i krajobrazu jest ogromna, ponieważ:

- w ich granicach znajduje się znaczna część rzadkich i zagrożonych żywych zasobów przyrody oraz różnorodnych, cennych krajobrazów,
- dzięki ochronie prawnej wyjątkowe zasoby przyrody i krajobrazu mają szansę przetrwać dla przyszłych pokoleń,
- są bardzo często ostatnimi „dzikimi” krajobrazami, ostojami z rzadkimi gatunkami zwierząt i roślin, które poza nimi nie występują już nigdzie w przestrzeni,
- stanowią ważne naturalne banki genów,
- mają olbrzymie znaczenie dla ochrony ukształtowanych historycznie krajobrazów,
- pełnią na rzecz człowieka bezcenne usługi ekosystemowe.

Polski system obszarów chronionych obejmuje różnorodne formy ochrony przyrody. Wszystkie one chronią nie tylko zasoby przyrodnicze (gatunki roślin, zwierząt i ich siedliska), ale również krajobraz obszarów ujętych w ich granicach. Odnosi się to nie tylko do wielkoprzestrzennych form jak parki narodowe, krajobrazowe, rezerваты czy obszary chronionego krajobrazu, ale również do tzw. indywidualnych form ochrony: pomników przyrody, stanowisk dokumentacyjnych, użytków ekologicznych, zespołów przyrodniczo-krajobrazowych.

Systemy ochrony przyrody w Polsce

Tworzenie systemów obszarów chronionych ma podstawowe znaczenie nie tylko dla ochrony różnorodności biologicznej, ale również dla zachowania specyficznych cech krajobrazów występujących w ich granicach. Wieloletnie doświadczenia dowodzą, że prawna ochrona ekosystemów lub ich fragmentów, a więc również krajobrazów z nimi związanych, jest jednym z najskuteczniejszych sposobów zabezpieczenia ich przed degradacją, dewastacją czy wręcz utratą. Jednocześnie tworzenie całych systemów obszarów chronionych pozwala także na ochronę powiązań przyrodniczych, dzięki którym przeciwdziałamy izolacji obszarów przyrodniczo cennych, zapewniamy funkcjonalne połączenia przyrodnicze, właściwe warunki do przepływu materii i energii, przemieszczania się gatunków roślin i zwierząt.

W Polsce mamy dwa systemy prawnej ochrony przyrody – europejski i krajowy. Oba te systemy są niezależne i niepowiązane hierarchicznie, pomimo że obszary chronione tych systemów zostały ujęte łącznie w jednym przepisie – jako formy ochrony przyrody – w art. 6 Ustawy o ochronie przyrody.

Europejski system obszarów chronionej przyrody to sieć obszarów Natura 2000, która została wdrożona jako realizacja zobowiązań wspólnotowych wynikających z dyrektyw Unii Europejskiej – Dyrektywy Siedliskowej i Dyrektywy Ptasiej. Sieć chroni cenne i zagrożone składniki różnorodności biologicznej Europy. Celem sieci jest zachowanie zarówno cennych i zagrożonych w skali europejskiej siedlisk przyrodniczych i gatunków, jak i ochrona tych typowych, wciąż jeszcze powszechnie występujących, charakterystycznych dla głównych europejskich regionów biogeograficznych.

Krajowy system obszarów chronionych (KSOCh) składa się z parków narodowych, rezerwatów przyrody, parków krajobrazowych oraz obszarów chronionego krajobrazu.

W art. 6 Ustawy o ochronie przyrody mamy jeszcze inne formy ochrony: stanowiska dokumentacyjne, użytki ekologiczne, zespoły przyrodniczo-krajobrazowe, oraz ochronę gatunkową roślin, zwierząt i grzybów.

Obszary chronione są nie tylko skuteczną formą ochrony przyrody, ale mogą również zapewnić, teraz i w przyszłości, zdrowe, bogate przyrodniczo i krajobrazowo środowisko do życia, pracy i wypoczynku ludzi.

Nakładanie się systemów ochrony przyrody

System obszarów Natura 2000 w wielu miejscach nakłada na układ KSOCh, a na terenach, gdzie dany obszar Natura 2000 pokrywa się z określonym obszarem systemu krajowego (parkiem narodowym, rezerwatem, parkiem krajobrazowym, czy też obszarem chronionego krajobrazu), obowiązują rygory ochronne obu tych systemów ochrony. Nie powinno być przy tym sprzeczności, jako że rygory takie są odmiennie formułowane. Na obszarach systemu krajowego ochronę określa się w formie zakazów dotyczących różnych form działalności, zachowań i zagospodarowania terenów, obowiązujących na całym obszarze wskazanym do ochrony, podczas gdy na obszarach Natura 2000 rygory ochronne odnoszą się do poszczególnych przedmiotów ochrony – ściśle określonych dla danego obszaru Natura 2000. Nie wymienia się więc „zakazanych” form działalności na takim obszarze; mogą być tam prowadzone różne aktywności gospodarcze, pod warunkiem, że nie pogorszą stanu siedlisk przyrodniczych bądź gatunków i ich siedlisk stanowiących przedmioty ochrony danego obszaru Natura 2000. Nie trudno też zauważyć, że zakazy obowiązujące na określonym obszarze krajowego systemu ochrony, ograniczające działalność gospodarczą, z reguły sprzyjają ochronie przedmiotów obszarów Natura 2000. Można więc w takich przypadkach mówić o synergicznym oddziaływaniu ochronnym.

Wszystkie formy ochrony przyrody są zdefiniowane w Ustawie o ochronie przyrody, i warto podkreślić, iż w każdej definicji zawarte jest odniesienie do krajobrazu. Również sieć obszarów Natura 2000, chroniąc siedliska i gatunki cenne w skali Europy, pośrednio chroni krajobrazy charakterystyczne dla tych ekosystemów.

Kompetencje gminy w ustanawianiu form ochrony przyrody

Ustawa o ochronie przyrody przyznaje organom wykonawczym gminy ważne uprawnienia i kompetencje w dziedzinie ochrony przyrody i krajobrazu. Wójt, burmistrz lub prezydent miasta może ustanawiać w drodze uchwały następujące formy ochrony:

- pomniki przyrody,
- stanowiska dokumentacyjne,
- użytki ekologiczne,
- zespoły przyrodniczo-krajobrazowe.

Pomniki przyrody. Tą formą ochrony gmina może objąć pojedyncze twory przyrody żywej i nieożywionej o szczególnej wartości przyrodniczej, naukowej, kulturowej, historycznej bądź krajobrazowej. Na terenie każdej gminy są stare drzewa, aleje i parki, krzewy, źródła, wodospady, wywierzyska, skałki, jary, głązy narzutowe oraz jaskinie. Są to obiekty niezmiernie ważne dla zachowania ukształtowanych na przestrzeni lat, specyficznych elementów krajobrazów lokalnych i podnoszących wybitnie ich walory widokowe.

Obiekt przyrodniczy, aby był uznany za pomnik przyrody musi spełniać określone kryteria. Są one wymienione w specjalnym akcie wykonawczym⁶¹. Kryteria te zawsze odnoszą się do wyróżniającej się formie w skali kraju, województwa lub gminy wśród innych tworów przyrody.

Stanowiska dokumentacyjne. Tą formą ochrony gmina może objąć miejsca występowania ciekawych formacji geologicznych, nagromadzeń skamieniałości lub tworów mineralnych. Gmina może także zapewnić ochronę fragmentów eksploatowanych lub nieczynnych wyrobisk powierzchniowych i podziemnych. Stanowiska dokumentacyjne mają wielkie znaczenie dla zachowania atrakcyjności lokalnych krajobrazów, podnoszą walory krajobrazowe, stanowią ciekawy element wnętrza widokowych, są celem odwiedzin i obserwacji przyrodniczych okolicznych mieszkańców.

Użytki ekologiczne. Tą formą ochrony gmina może objąć obszary mające duże znaczenie dla funkcjonowania i zachowania różnorodności biologicznej, a co za tym idzie i krajobrazowej na terenie gminy. Nie muszą być to obszary bardzo cenne z przyrodniczego punktu widzenia, ale muszą być ważne i wyjątkowe w skali lokalnej, np. jedyne obszary torfowiskowe na terenie gminy. Są to obiekty raczej niewielkie, obejmujące najczęściej naturalne zbiorniki wodne, śródpolne i śródleśne oczka wodne, kępy drzew i krzewów, bagna, torfowiska, wydmy, płaty nieużytkowanej roślinności, starorzecza, wychodnie skalne, skarpy, kamieńce, siedliska przyrodnicze. Dla gmin użytki ekologiczne są cennym narzędziem ochrony lokalnego krajobrazu – użytkami ekologicznymi nie muszą być obszary o nadzwyczajnych walorach przyrodniczych. W krajobrazie każdej gminy można znaleźć obiekty godne objęcia tą formą ochrony przyrody.

Zespoły przyrodniczo-krajobrazowe chronią atrakcyjne fragmenty krajobrazu naturalnego i kulturowego, ważne ze względu na ich walory widokowe lub estetyczne. Tą formą ochrony obejmowane są wartościowe i harmonijne fragmenty krajobrazu, a także obiekty przyrodniczo-kulturowe wraz z ich najbliższym otoczeniem: parki, zespoły dworsko-parkowe i pałacowe, stawy, jeziora, a także kompleksy leśne lub ich fragmenty. Na przykład zespołem przyrodniczo-krajobrazowym może być zabytkowy ogród dendrologiczny wraz ze stawami będącymi miejscami bytowania ptactwa wodnego, czy też powstałe w wyniku eksploatacji górniczej stawy i zapadliska otoczone atrakcyjną wizualnie roślinnością i będące miejscem życia różnych gatunków zwierząt.

⁶¹ Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 4 grudnia 2017 r. w sprawie kryteriów uznawania tworów przyrody żywej i nieożywionej za pomniki przyrody.

Ustanawianie gminnych form ochrony przyrody

Ustanowienie pomnika przyrody, stanowiska dokumentacyjnego, użytku ekologicznego lub zespołu przyrodniczo-krajobrazowego następuje w drodze uchwały rady gminy. Uchwała podlega uzgodnieniu z właściwym regionalnym dyrektorem ochrony środowiska.

W uchwale powołującej obiekt bądź obszar chroniony gmina musi określić jego nazwę, położenie, organ sprawujący nadzór, szczególne cele ochrony, w razie potrzeby ustalenia dotyczące jego czynnej ochrony oraz zakazy właściwe dla tego obiektu, obszaru lub jego części. Katalog zakazów możliwych do wprowadzenia stanowi zbiór zamknięty⁶². Ochronie krajobrazowych wartości gminnych form ochrony przyrody służyć mogą przede wszystkim zakazy:

- niszczenia, uszkodzenia lub przekształcania obiektu lub obszaru,
- trwałego przekształcenia powierzchni ziemi, dokonywania zmian stosunków wodnych, przekształcania naturalnych zbiorników wodnych, starorzeczy oraz obszarów wodno-błotnych, niszczenia roślinności, zabijania zwierząt i ich siedlisk,
- zmiany sposobu użytkowania ziemi,
- umieszczania tablic reklamowych.

W szczególności zakazy zmiany sposobu użytkowania ziemi oraz umieszczania tablic reklamowych mogą pomóc gminom chronić nie tylko same obiekty przyrodnicze, ale także zadbać o ich otoczenie.

Warto też przypomnieć, że konieczność ustanowienia przez gminę zespołu przyrodniczo-krajobrazowego może wynikać z rekomendacji audytu krajobrazowego (por. rozdz. 6.2).

„Gmina z widokami”



Źródło: <http://kornowac.pl/>
(Fot. J. Duda)

Jednym z ostatnich wartościowych działań w zakresie tworzenia nowych form ochrony przyrody jest uchwała Rady Gminy Kornowac⁶³. Gmina powołała Zespół Przyrodniczo-Krajobrazowy „Bociek”. Na terenie gminy występują unikatowe siedliska, znikające w krajobrazie Europy oraz walory krajobrazu rolniczego Płaskowyżu Rybnickiego. Gmina na swoich stronach internetowych zwraca się do turystów: „Razem z wszystkimi stałymi mieszkańcami gminy Kornowac cieszymy się, że możemy przebywać, na co dzień, w środowisku wyróżniającym się nieprzeciętną bioróżnorodnością, czystym powietrzem oraz niezanieczyszczonym środowiskiem” i zaprasza do przyjazdu, by „w kontakcie z żywą i bogatą przyrodą wypoczywać w dniach wolnych od pracy”.

Udział gminy w powoływaniu form ochrony przyrody

Gmina uczestniczy w tworzeniu parku krajobrazowego i obszaru chronionego krajobrazu. Uchwała sejmiku województwa dot. utworzenia tych obszarów wymaga uzgodnienia z gminą, na której terenie taki obszar ma powstać. Trzeba przy tym przypomnieć, że ustanowienie obu form ochrony przyrody może wynikać z rekomendacji audytu krajobrazowego (por. rozdz. 6.2).

Gmina ma prawo wypowiedzenia się w kwestii wyznaczenia w uchwale granic oraz zakazów wprowadzanych na terenie parku krajobrazowego i obszaru chronionego krajobrazu. Rada gminy ma także prawo odmówić uzgodnienia projektu uchwały w sprawie utworzenia obszaru, ale tylko w przypadku, gdy przyjęcie tej uchwały prowadziłoby do ograniczenia możliwości rozwojowych gminy wynikających z ustaleń studium lub planu miejscowego w stopniu nieproporcjonalnym do wartości,

⁶² Art. 45 ust. 1 Ustawy o ochronie przyrody

⁶³ Uchwała Nr XIII.97.2019 Rady Gminy Kornowac z dnia 19 grudnia 2019 r. w sprawie ustanowienia Zespołu Przyrodniczo-Krajobrazowego „Bociek” w Gminie Kornowac.

jakie park krajobrazowy lub obszar chronionego krajobrazu ma chronić⁶⁴. Odmowa nie jest zaś możliwa, jeśli utworzenie lub powiększenie obszaru parku krajobrazowego lub obszaru chronionego krajobrazu wynika z rekomendacji zawartej w audycie krajobrazowym (por. rozdz. 6.2).

Warto, aby gmina wykorzystała uzgodnienia do wprowadzenia „swoich” zakazów w obszarach chronionych na jej terenie. Katalog zakazów możliwych do wprowadzenia jest zamknięty. Niemniej gmina może starać się o wprowadzenie zakazu realizacji przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko, co z pewnością przyczyni się do ochrony krajobrazu i środowiska życia mieszkańców. Inny zakaz dotyczy budowania nowych obiektów w odległości do 100 m od linii brzegów rzek, jezior. Wskazana odległość może być określana indywidualnie, stosownie do lokalnych uwarunkowań, gmina może więc zadbać o zwiększenie tej odległości dla ochrony krajobrazów ważnych dla społeczności.

Gmina może wnioskować o utworzenie lub powiększenie parku krajobrazowego lub obszaru chronionego krajobrazu. Warto podkreślić wagę obszaru chronionego krajobrazu dla ochrony zasobów przyrodniczych i krajobrazowych gminy. Tą formą ochrony przyrody obejmuje się obszary ze względu na wyróżniający się krajobraz o zróżnicowanych ekosystemach, możliwość zaspokajania potrzeb związanych z turystyką i wypoczynkiem. Gminy opierające swój rozwój na turystyce, dążące do ładu przestrzennego i zaspokojenia potrzeb swoich mieszkańców powinny wykorzystywać możliwości, jakie daje ta forma ochrony przyrody.

Obszary chronionego krajobrazu ustanawiane są także ze względu na pełnioną przez obszary funkcję korytarzy ekologicznych. Korytarze ekologiczne są niezwykle istotne dla zapewnienia prawidłowego funkcjonowania przyrody i krajobrazu gminy. Zapewniają w środowisku przyrodniczym przepływ materii i energii, w tym przemieszczanie się gatunków. Gmina może wnioskować o włączenie w obszar chronionego krajobrazu korytarzy ekologicznych położonych na jej terenie. Objęcie ochroną prawną korytarzy ekologicznych, nawet tych lokalnych, których osi są niewielkich rozmiarów rzeki i ciek, będą sprzyjać ochronie zasobów przyrody w gminie i wzmacniać ochronę krajobrazu i dążenia władz lokalnych do ładu przestrzennego.



Rys. 11. Obszary chronionego krajobrazu chroniące lokalne korytarze ekologiczne w obszarze wiejskim i w terenie intensywnie zabudowanym (Potok Służewiecki w Warszawie)

Źródło. Opracowanie własne na podstawie <http://geoserwis.gdos.gov.pl/mapy/>

⁶⁴ Art. 16 ust. 4b i art. 23 ust. 3b Ustawy o ochronie przyrody.

Udział gminy w opracowaniu planów ochrony parku krajobrazowego

Gmina (rada gminy) jest organem uzgadniającym projekt planu ochrony parku krajobrazowego.

W planie ochrony parku krajobrazowego określa się granice stref ochrony krajobrazów, wyznaczonych w obrębie krajobrazów priorytetowych, istotnych dla zachowania walorów krajobrazowych parku krajobrazowego. Strefy ochrony krajobrazów mogą mieć wskazane zakazy, w tym dla terenów:

- objętych miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego wprowadza się zakazy: lokalizowania nowych obiektów budowlanych i zalesiania;
- nieobjętych miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego wprowadza się zakazy: lokalizowania nowych obiektów budowlanych, lokalizowania nowych obiektów budowlanych odbiegających od lokalnej formy architektonicznej, lokalizowania nowych obiektów budowlanych o wysokości przekraczającej 2 kondygnacje lub 7 m, zalesiania.

Plan ochrony dla parku krajobrazowego w zakresie powyższych zakazów, jest aktem prawa miejscowego, ma więc wpływ na działania gminy w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Rada gminy może odmówić uzgodnienia projektu uchwały w zakresie wprowadzanych zakazów w strefach ochrony krajobrazu, jeżeli ich wprowadzenie prowadziłoby do ograniczenia możliwości rozwojowych gminy wynikających z ustaleń studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego lub miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w stopniu nieproporcjonalnym do wartości jakie park krajobrazowy czy obszar chronionego krajobrazu ma chronić.

Mówiąc o udziale gminy w opracowaniu form ochrony przyrody warto także zachęcić gminy, zarówno przedstawicieli władz lokalnych, jak i mieszkańców, do angażowania się w opracowanie planów ochrony parków narodowych, rezerwatów, parków krajobrazowych oraz planów zadań ochronnych obszarów Natura 2000. Plany ochrony przyrody opracowywane są z udziałem społecznym, warto, aby przedstawiciele gminy nie rezygnowali z możliwości przedstawienia swoich interesów w trakcie prac nad planami ochrony. Jest to o tyle istotne dla gminy, że dyrektorzy parków narodowych⁶⁵ lub dyrektorzy regionalnych dyrekcji ochrony środowiska (w przypadku rezerwatów⁶⁶, parków krajobrazowych⁶⁷ i obszarów Natura 2000⁶⁸) są organami uzgadniającymi projekty studiów i planów miejscowych, w zakresie ustaleń tych dokumentów, mogących mieć negatywny wpływ na ochronę przyrody w danym obszarze chronionym, położonym na obszarze gminy. Trzeba mieć świadomość, że organ uzgadniający może odmówić uzgodnienia projektu studium lub planu, gdy będzie miał on negatywny wpływ na przyrodę lub krajobraz.

Ponadto we wspomnianych planach ochrony przyrody formułuje się ustalenia do dokumentów planowania przestrzennego (dotyczy to parków narodowych, narodowych i parków krajobrazowych) lub wskazania do zmian w obowiązujących w gminie studiów i planów miejscowych (dot. to planów zadań ochronnych obszarów Natura 2000). Te powiązania pomiędzy ochroną przyrody a lokalną polityką przestrzenną gmina może wykorzystać dla wzmocnienia ochrony krajobrazu oraz w dążeniu do ładu przestrzennego.

Tereny zieleni w obszarach zurbanizowanych

Ochrona przyrody może również polegać na ochronie terenów zieleni. Kwestię tę także reguluje Ustawa o ochronie przyrody. Zakładanie i utrzymywanie terenów zieleni na obszarze gminy należy do

⁶⁵ Art. 10 ust. 6 Ustawy o ochronie przyrody.

⁶⁶ Art. 13 ust 3a Ustawy o ochronie przyrody.

⁶⁷ Art. 16 ust. 7 Ustawy o ochronie przyrody.

⁶⁸ Art. 30 ust. 5 Ustawy o ochronie przyrody.

zadań gminy⁶⁹. Tereny zieleni – parki, skwery, ogrody, zielen przyuliczna – pełnią w krajobrazie zurbanizowanym bardzo ważną rolę. Nie tylko uatrakcyjniają i humanizują krajobraz. Tworzą podstawę przyrodniczą – błękitno-zieloną infrastrukturę, czyli system biologicznie czynnych terenów, funkcjonalnych powiązań przyrodniczych, które zapewnią terenom przekształconym przez człowieka pewną równowagę.



Fundacja Sendzimira od lat zajmuje się opracowywaniem, wdrażaniem i promowaniem rozwiązań wzorowanych na naturalnych systemach przyrodniczych. Wykorzystując swe liczne doświadczenia w zakresie tworzenia terenów zieleni i współpracy ze społecznościami lokalnymi Fundacja przygotowała publikację o błękitno-zielonej infrastrukturze. Choć publikacja dotyczy łagodzenia skutków zmian klimatu, może być z powodzeniem wykorzystana przez gminy w działaniach na rzecz ochrony krajobrazu.

Rys. 12. Publikacje Fundacji Sendzimira

Źródło: <https://sendzimir.org.pl/publikacje/>

Funkcje błękitno-zielonej infrastruktury są coraz bardziej świadomie doceniane w obliczu zmian klimatu, o czym wspomniano w rozdz. 3. W miastach, które są terenami szczególnie wrażliwymi na zmiany klimatu, i w których skutki negatywnych zjawisk klimatycznych są łatwo obserwowane i coraz dotkliwsze, podejmowane są liczne działania na szczeblu planistycznym i inwestycyjnym, na rzecz wykorzystania błękitno-zielonej infrastruktury w adaptacji miast do zmian klimatu. Świadczenia, które tereny zieleni pełnią dla łagodzenia skutków zmian klimatu, są równie ważne dla kształtowania i ochrony krajobrazu.

Ochrona zadrzewień

Ochrona pojedynczych drzew i krzewów jest zadaniem gminy. Co prawda w Ustawie o ochronie przyrody najczęściej mówi się o konieczności uzyskania zezwolenia na usuwanie drzew, dostrzega się jednak, że drzewa mają wysoką wartość przyrodniczą, pełnią ważne funkcje w ekosystemie, posiadają wartość kulturową i walory krajobrazowe.

Wycinanie starych drzew, w szczególności porastających skraje dróg i tworzących cieniste aleje, tak częste w ostatnich latach, jest skrajnie szkodliwym procederem. Rola przydrożnych zadrzewień i alei w krajobrazie jest nieoceniona:

- podnoszą jakość krajobrazu – są ważnym elementem układów przestrzennych miast i wsi, stanowiąc o prestiżu danego obszaru, odpowiednio zaprojektowane mogą zarówno wyróżniać jak i przesłaniać elementy otoczenia, w krajobrazie otwartym wyznaczają kierunek, ułatwiając orientację w przestrzeni,
- na terenach zurbanizowanych wpływają na złagodzenie formalizmu architektonicznego, czyniąc go bardziej przyjaznym i harmonijnym.

⁶⁹ Art. 78 Ustawy o ochronie przyrody.



Fot. 34. Urok zadrzewień przydrożnych.
Przedpole Parku Narodowego Gór Stołowych (Fot. M. Walczak)

Niezależnie od walorów krajobrazowych zadrzewienia:

- korzystnie wpływają na samopoczucie i zdrowie mieszkańców, działają uspokajająco, łagodzą stres,
- liniowe zadrzewienia w krajobrazie otwartym stanowią osłonę przed erozyjnym wpływem wiatru, opadów atmosferycznych, oraz przed nadmiernym nasłonecznieniem,
- zwiększają różnorodność biologiczną będąc schronieniem dla wielu gatunków roślin i zwierząt, pełnią funkcję korytarzy ekologicznych,
- łagodzą mikroklimat obniżając temperaturę powietrza i zwiększając wilgotność,
- oczyszczają powietrze, glebę, wody powierzchniowe i podziemne redukując zanieczyszczenia.

Częstym powodem wysuwanych przez decydentów, uzasadniającym wycinkę starych zadrzewień wzdłuż dróg są względy bezpieczeństwa. Oczywiście, czasami konieczne jest wycięcie drzew zmurszałych czy uschniętych, niemniej argument ten jest zdecydowanie za często nadużywany. To nie drzewa są winowajcami wypadków drogowych, tylko człowiek, który nie zachował ostrożności, a spadający ułamany konar drzewa jest efektem zaniedbań w ich pielęgnacji (braku przeglądów sanitarnych i ewentualnego przycinania). Wzdłuż dróg jest wiele obiektów, które mogą być zagrożeniem dla człowieka w ruchu drogowym (latarnie, słupy energetyczne, domy), ale przecież nikt ich nie usuwa, uważamy je za niezbędne. Musimy nauczyć się myśleć, że drzewa są tak samo niezbędne.

Przepisy zawarte w Ustawie o ochronie przyrody określają m.in. zasady dotyczące zezwoleń na usunięcie drzewa lub krzewu, wykonywania nasadzeń zastępczych, czy przycinania gałęzi. Za zadania dotyczące zieleni i zadrzewień odpowiada gmina i to jej organy wydają decyzje administracyjne rozstrzygające o działaniach w zieleni gminnej. Niektóre drzewa wymagają zezwolenia innego organu – wojewódzkiego konserwatora zabytków.

Ważne jest, aby usuwanie drzew było rozwiązaniem przemyślanym i ostatecznością. W pierwszym rzędzie gmina powinna zadbać o zachowanie istniejących zadrzewień i wprowadzenie nowych drzew w terenach ich pozbawionych. Przykładów dobrej praktyki dostarczają projekty Fundacji Ekologicznej Zielona Akcja, o których można przeczytać na stronie Fundacji. Gmina Gaworzyce w jednym z takich projektów opracowała wzorcową koncepcję kształtowania zadrzewień w gminie. Koncepcja tworzona była wspólnie z mieszkańcami i uwzględniła plany rozwoju miejscowości. Przeprowadzono liczne spotkania z decydentami i mieszkańcami, wspólne prace terenowe, w tym inwentaryzację istniejących zadrzewień, określono szczegółowe potrzeby w zakresie nasadzeń, a do wdrożenia koncepcji zapewniono źródła finansowania. Mieszkańcy włączyli się w sadzenie drzew.

PODSUMOWANIE

Skuteczna ochrona krajobrazu i świadome jego kształtowanie wymaga powszechności. Obszary chronionej przyrody, o większym i mniejszym rygorze ochronnym sprzyjają ochronie krajobrazu w ich zasięgu. Niemniej dla skutecznej ochrony krajobrazu obszary chronione nie wystarczą, krajobraz jest przecież wszędzie. Takie podejście odpowiada współczesnym koncepcjom ochrony przyrody, często odwołującym się do zmian klimatu. Koncepcje te kładą nacisk na dbałość o harmonijne funkcjonowanie krajobrazu – dla trwałego funkcjonowania ekosystemów i ich odporności potrzebna jest ochrona „ponad-ekosystemowego” układu ekologicznego.

Zachowanie różnorodności krajobrazu, zachowanie ciągłości struktur przyrodniczych, zapewnienie funkcjonalnych powiązań pomiędzy ekosystemami – jest jednym z celów ochrony przyrody. Tworzenie struktur funkcjonalno-przestrzennych, form zagospodarowania terenu, struktur użytkowania ziemi, które sprzyjają temu celowi lub przynajmniej nie stoją z nim w sprzeczności, służy także ochronie krajobrazu.

8 Kształtowanie krajobrazu z uwzględnieniem ochrony dóbr kultury

Krajobraz kulturowy jako zabytek

Podstawowym aktem prawnym regulującym problemy ochrony środowiska kulturowego jest Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Ustawa definiuje pojęcie krajobrazu kulturowego jako przestrzeni historycznie ukształtowanej w wyniku działalności człowieka, zawierającej wytwory cywilizacji oraz elementy przyrodnicze. Krajobraz kulturowy oznacza zatem (w rozumieniu omawianej ustawy) fizjonomię miejsca – cywilizacyjnie ukształtowanego środowiska, które ma określoną przeszłość historyczną, i ta przeszłość odzwierciedla się w tej fizjonomii⁷⁰. Zgodnie z zapisem ustawy krajobraz kulturowy może być uznany za zabytek nieruchomy⁷¹, który podlega ochronie i opiece (obok takich zabytków, jak układy urbanistyczne i ruralistyczne, zespoły budowlane, dzieła architektury i budownictwa, dzieła budownictwa militarnego, obiekty techniczne, parki, ogrody, cmentarze itd.).

Tak, jak inne zabytki nieruchome, krajobraz kulturowy może być chroniony poprzez wpisanie do rejestru zabytków lub utworzenie parku kulturowego⁷². Podobnie, jak w przypadku ochrony walorów przyrodniczych, walory krajobrazowe mogą być chronione poprzez ustalenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego (rozdz. 6.4). Na mocy innych ustaw (Prawo ochrony środowiska i Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym) ustalenia dotyczące ochrony walorów krajobrazu kulturowego mogą być też zapisane w studium gminy. Są także uwzględnione w planie zagospodarowania przestrzennego województwa. Zarówno studium gminy i plan wojewódzki nie mają jednak mocy prawnej, dlatego w ustawie o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami nie zostały wymienione jako narzędzia ochrony.

Park kulturowy

Utworzenie parku kulturowego, chroniącego m.in. walory krajobrazu kulturowego, odbywa się na mocy uchwały rady gminy, po zasięgnięciu opinii wojewódzkiego konserwatora zabytków.⁷³ Uchwała ta określa nazwę parku kulturowego, jego granice, sposób ochrony oraz zakazy i ograniczenia. Zakazy te i ograniczenia mogą dotyczyć:⁷⁴

- zmiany dotychczasowego sposobu wykorzystywania obiektu,
- umieszczania tablic, napisów, ogłoszeń reklamowych i innych znaków niezwiązanych z ochroną parku,
- składowania lub magazynowania odpadów.

Dla parku kulturowego sporządza się plan ochrony⁷⁵. Podmiotem sporządzającym taki plan jest wójt gminy lub burmistrz/prezydent miasta, a zatwierdzającym – rada gminy. Stroną uzgadniającą jest wojewódzki konserwator zabytków. Rada gminy może powołać jednostkę organizacyjną do zarządzania parkiem. Z utworzenia parku kulturowego wynika obowiązek sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obejmującego obszar, na którym ten park się znajduje. W studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz w planie miejscowym uwzględnia się ochronę w formie parku kulturowego (o ile taki w gminie i na obszarze objętym danym planem miejscowym został utworzony). W tych dokumentach planistycznych mogą być również ustalone strefy ochrony konserwatorskiej, których przedmiotem może być min. krajobraz kulturowy.⁷⁶

⁷⁰ Art. 3 pkt 14 Ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami.

⁷¹ Art. 6 ust. 1 pkt 1 Ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami.

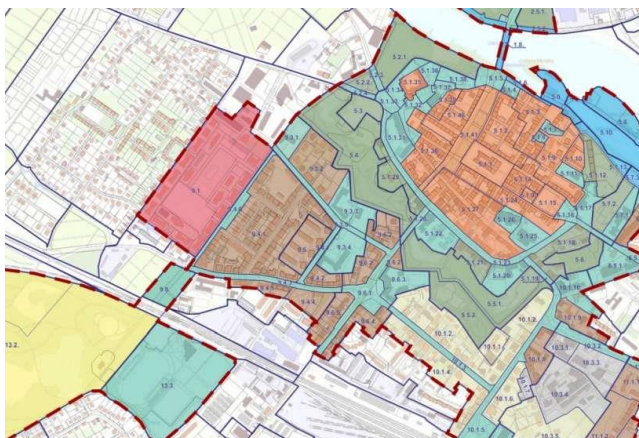
⁷² Art. 7 Ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami – odpowiednio pkt 1, 1a i 3.

⁷³ Art. 16 ust. 1 Ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami.

⁷⁴ Art. 17 ust. 1 Ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami.

⁷⁵ Art. 16 Ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami.

⁷⁶ Art. 19 ust. 3 Ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami.



Rys. 13. Dokumenty dot. Parku Kulturowego Książęce Miasto Brzeg

Źródło: <https://www.dworniczak.com/>

Powiązanie ochrony zabytków z planowaniem przestrzennym

Jak widać z powyższej charakterystyki przepisów ustawy, ochrona krajobrazu kulturowego, i w ogóle walorów środowiska kulturowego, jest silnie powiązana z planowaniem zagospodarowania przestrzennego. Ochrona wartości kulturowych w planowaniu przestrzennym jest nawet bardziej zagwarantowana niż ochrona przyrody. Wynika to m.in. z obligatoryjnego (ustawowego) wymogu uzgadniania z wojewódzkim konserwatorem zabytków planów zagospodarowania przestrzennego województw oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Obowiązek takiego uzgadniania wymienionych planów wynika też z ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (rozdz. 6.4).

Jeśli chodzi o studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, to projekt tego dokumentu jest jedynie opiniowany przez wojewódzkiego konserwatora zabytków. Warto przy tym przypomnieć, że zgodnie z Ustawą o zagospodarowaniu i planowaniu przestrzennym, w studium gminy określa się (w szczególności) obszary oraz zasady ochrony krajobrazu kulturowego.

Lokalne dziedzictwo kulturowe

Mówiąc o ochronie krajobrazu kulturowego, nie można pominąć aspektu zachowania lokalnego dziedzictwa kulturowego. Nawet jeśli dany obiekt, czy zespół lub forma zagospodarowania terenu (np. rolniczego) nie charakteryzuje się szczególnymi walorami wizualnymi (estetycznymi), to może (a nawet powinna) być chroniona sposobami omówionymi powyżej, jeśli reprezentuje lokalne dziedzictwo kulturowe. Mogą to być np. obiekty, zespoły lub miejsca związane z ważnym wydarzeniem historycznym albo ze znaną lub zasłużoną postacią, sławne pola bitew (w przypadku terenu bez zabudowy) itp. W krajobrazie (w środowisku wizualnym) mogą się one szczególnie nie wyróżniać, nawet symbolicznie.

Inaczej jest w przypadku architektury budowli (lub ich fragmentów) reprezentującej określony styl lub szkołę budownictwa czy urbanistyki (np. Bauhaus, Miasto Ogród Hawarda itp.). Niektóre budowle lub układy reprezentować też mogą przeszłe formy gospodarki (np. zabudowa przemysłowa z okresu rewolucji przemysłowej), a dzisiaj wykorzystywana na inne funkcje. Adaptacja takich, często zrujnowanych i szpecących obiektów lub zespołów, stanowi obecnie jeden z poważniejszych problemów gospodarki przestrzennej kraju, w tym ochrony i kształtowania krajobrazu.

Istotną cechą obiektu lub zespołu reprezentującego lokalne dziedzictwo kulturowe jest jego autentyczność. W działaniach ochrony czynnej pojawia się zatem istotny problem, w jakim stopniu należy zachować pierwotne cechy architektoniczne w przypadku remontu, modernizacji, przebudowy, czy też adaptacji – przystosowania do nowych funkcji lub potrzeb (np. uwzględnienia dostępności dla osób niepełnosprawnych). Przyjęte rozwiązania mogą się okazać wielce kontrowersyjne, np. nierzadko spotykane pomalowanie elewacji budynku z okresu międzywojennego zjadliwymi kolorami. Wiele

dyskusji budzą także decyzje o odbudowie całkowicie zniszczonego obiektu – czy wiernie odtworzyć pierwotną formę, przynajmniej zewnętrzną (Zamek Królewski w Warszawie), czy też zbudować całkowicie nowy obiekt zachowując jego funkcję i symbolikę.

Źródło wiedzy

Narodowy Instytut Dziedzictwa wspiera gminy w ich zadaniach w zakresie ochrony i kształtowania krajobrazu kulturowego. Instytut zorganizował kampanię społeczną „Krajobraz mojego miasta”. Jej celem jest zwrócenie uwagi władz samorządowych, firm i instytucji oraz społeczeństwa na problemy krajobrazu kulturowego. Na stronie kampanii przedstawiciele administracji gmin znajdą wiedzę nie tylko o ochronie krajobrazu, ale także o narzędziach edukacji i promowania ochrony krajobrazu w gminie. Publikacja „Dziedzictwo obok Mnie – poradnik zarządzania dziedzictwem w gminach” dostarcza ogromną porcję wiedzy, pomysłów i konkretnych rozwiązań – narzędzi ochrony dziedzictwa kulturowego na poziomie lokalnym.



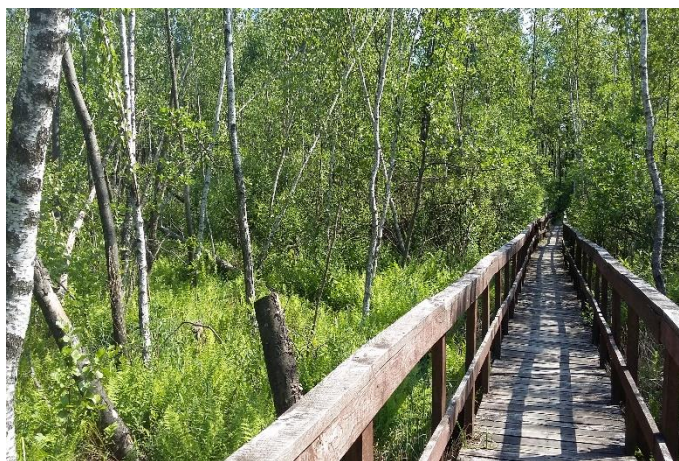
Rys. 14. Zaproszenia na pokaz filmu „Krajobraz mojego miasta” i dyskusję po jego projekcji wystosowane przez organizatorów do mieszkańców miast. Projekcje tego filmu odbyły się w wielu polskich miastach.

PODSUMOWANIE

Istotną częścią środowiska kulturowego są zabytki nieruchome, które zaznaczają się w krajobrazie (w środowisku wizualnym) wpływając na jego charakter i atrakcyjność. Gmina ma szereg możliwości zabezpieczenia najcenniejszych obiektów tego rodzaju poprzez: wpisanie do gminnej ewidencji zabytków, wskazane przez wójta, burmistrza lub prezydenta miasta, a także znajdujące się w wojewódzkiej ewidencji zabytków, ustanowienie parku kulturowego i sporządzenie jego planu ochrony lub opracowanie gminnego programu opieki nad zabytkami.

Postanowienia i wytyczne z powyższych dokumentów muszą być uwzględnione w planach zagospodarowania przestrzennego. Niezależnie od tego plany te mogą formułować własne ustalenia dotyczące zagospodarowania przestrzennego służące (przynajmniej pośrednio) ochronie, a właściwie kształtowaniu atrakcyjnego krajobrazu kulturowego. O atrakcyjności materialnego obiektu kulturowego, który chcemy chronić i zachować dla przyszłości, decyduje nie tylko istotny dla krajobrazu jego walor estetyczny (artystyczny – ważny np. w przypadku współczesnych obiektów architektonicznych lub architektoniczno-urbanistycznych), ale również jego historia – upamiętnienie jakiegoś ważnego wydarzenia z przeszłości albo sławnej lub zasłużonej postaci. Ochrona tych ostatnich jest jednocześnie ochroną dziedzictwa kulturowego (niekoniecznie – tylko narodowego). Do sfery dziedzictwa kulturowego zaliczyć też należy obiekty (lub ich części) – zwłaszcza prestiżowe (np. teatr, opera, pałac), które reprezentują określoną epokę lub styl w architekturze (generalnie w sztuce). Często pojawia się dylemat, w jakim stopniu odtworzyć pierwotną formę obiektu, który uległ całkowitemu zniszczeniu (wojna, pożar, inna klęska żywiołowa) lub poddawany jest istotnej modernizacji.

Część IV. O edukacji i udziale społeczności w ochronie i kształtowaniu krajobrazu



Fot. M. Hajto

9 Edukacja o krajobrazie, kształtowanie postawy troski o krajobraz i promocja krajobrazu

Świadome kształtowanie krajobrazu

Człowiek gospodaruje swoim środowiskiem i wpływa na cechy krajobrazu, przyczyniając się – świadomie lub nieświadomie – do przekształcenia krajobrazu kulturowego (Gil-Mastalerczyk 2016). Ważne jest jednak, by robił to świadomie. Podnoszenie świadomości mieszkańców o wartości krajobrazu, świadczeń, jakie krajobraz pełni na rzecz mieszkańców oraz możliwości jego kształtowania, jest jednym z tzw. środków specjalnych wymienionych w Konwencji Krajowej. W realizacji tych zapisów Konwencji rola społeczności lokalnych, zarówno przedstawicieli administracji publicznej, jak i samych mieszkańców i ich organizacji jest szczególna. Zważywszy na opisane wyżej problemy w gospodarowaniu przestrzenią w Polsce, wydaje się, że wciąż konieczna jest radykalna zmiana postaw wśród społeczeństwa wobec krajobrazu, w tym w szczególności wobec relacji człowiek – przyroda i budowanie poczucia obowiązku troski o krajobraz i przyrodę.

Gospodarowanie, planowanie i ochrona krajobrazu
niosą w sobie **prawa i obowiązki dla każdego człowieka**.

Preambuła Konwencji Krajowej

Jest oczywiste, że to czego nauczymy dzieci o krajobrazie i jak skutecznie pomożemy im wykształcić postawę troski o krajobraz, zaowocuje w przyszłości. Trzeba jednak z całą mocą podkreślić, że zmiana postaw wobec krajobrazu i przyrody dotyczy całego społeczeństwa i różnych grup społecznych. Działaniami edukacyjnymi na rzecz krajobrazu należy więc obejmować całą społeczność lokalną. Działania te mają na celu:

- poznanie krajobrazu,
- zrozumienie wartości krajobrazu i jej doświadczenie,
- odkrycie relacji pomiędzy działaniami człowieka a krajobrazem,
- zbudowanie szacunku do przyrody i poczucia odpowiedzialności za krajobraz,
- podejmowanie działań z szacunkiem dla krajobrazu.

Rola gmin w edukacji o krajobrazie, kształtowaniu postaw i aktywności na rzecz krajobrazu

Edukacja o krajobrazie i promocja lokalnego krajobrazu wpisuje się w politykę lokalną. Z jednej strony administracja publiczna odpowiedzialna jest za edukację formalną, w szczególności jako organ prowadzący szkoły. Z drugiej strony rolą administracji publicznej jest kreowanie takiej polityki lokalnej, która będzie wyrazem oczekiwań i dążeń społeczności lokalnych. Można więc wskazać, że rola gminy w edukacji o krajobrazie powinna się spełniać na dwóch poziomach:

- wspierania szkoły i innych jednostek organizacyjnych w działaniach edukacyjnych,
- wspierania uczestnictwa społeczności lokalnej w działaniach na rzecz gminy, w tym organizacji społecznych działających w lokalnym środowisku.

Rolą gminy jest zapewnienie spójności działań na rzecz krajobrazu wszystkich podmiotów środowiska lokalnego (szkół, placówek oświatowych, instytucji kulturalnych, ośrodków sportowych, stowarzyszeń i organizacji). Dzięki temu możliwe będzie osiągnięcie warunków sprzyjających wszechstronnemu rozwojowi zarówno dzieci i młodzieży, jak i dorosłych mieszkańców regionu.

Edukacja w krajobrazie

Zadaniem szkoły jest między innymi budowanie zaangażowanej, demokratycznej i obywatelskiej społeczności oraz otwieranie pola do aktywności, kreatywności, inicjatywności uczniów w środowisku lokalnym (Kula 2015). Te zadania szkoły bez wątpienia mogą i powinny być realizowane we współpracy z administracją lokalną. Jako organ prowadzący szkoły, poza sformalizowanymi zadaniami

wynikającymi z przepisów prawa, gmina może więc inicjować wspólne ze szkołą działania na rzecz lokalnego środowiska i krajobrazu.

Krajobraz daje ogromne możliwości uczenia się przez odkrywanie, przeżywanie i działania. Lokalny krajobraz jest doskonałą sceną do przekazywania wiedzy, różnego rodzaju zajęć w tym praktycznych i ukierunkowanych na rozwiązywanie problemu. Krajobraz – jako przedmiot badań, nauki i zabawy jest także łatwo dostępny. Krajobraz jest więc także zasobem, który powinien zostać wykorzystany w edukacji szkolnej. Warto zadać pytanie, jak często widzimy naszych uczniów uczących się w lokalnym środowisku czy wśród społeczności lokalnej?

Wspólne działania edukacyjne szkół i administracji lokalnej pozwolą uczniom nawiązać osobistą relację z lokalnym krajobrazem, budować tożsamość i doświadczać swojskości krajobrazu, budować poczucie dumy z cennych elementów krajobrazu i brać odpowiedzialność za jakość krajobrazu. Dzięki temu gmina może osiągnąć korzyści (Kula 2015):

- włączenie się dzieci i młodzieży w działania na rzecz środowiska lokalnego i przejęcie przez nich odpowiedzialności za rozwój swojej „małej ojczyzny”,
- zintegrowanie ze środowiskiem lokalnym i podejmowanie współpracy z dorosłymi mieszkańcami gminy,
- wzbogacenie i ożywienie codziennego funkcjonowania środowiska dzięki kreatywności młodych ludzi i ich zdolności do podejmowania samodzielnych działań i proponowanie nowych rozwiązań,
- zaangażowanie dzieci i młodzieży w planowanych i proponowanych przez gminę działaniach, służących kształtowaniu pożądanych postaw i wartości (obywatelskich, społecznych, kulturalnych),
- w przyszłości – partycypacja w działaniach na rzecz społeczności lokalnej dorosłych mieszkańców gminy.

Włączenie społeczności w działania na rzecz krajobrazu

Dla podnoszenia świadomości i kształtowania postawy troski o krajobraz, udział społeczności w działaniach na rzecz krajobrazu przynosi najwięcej korzyści:

- sprzyja budowaniu postawy odpowiedzialności i wrażliwości na krajobraz,
- uświadamia korzyści z życia w harmonijnym krajobrazie,
- uświadamia zagrożenia dla krajobrazu i pomaga przeciwdziałać zagrożeniom krajobrazu,
- pozwala zdobyć wiedzę o krajobrazie, o miejscu zamieszkania,
- buduje tożsamość,
- umożliwia uczestnictwo szerokiemu gronu osób i sprzyja budowaniu więzi w lokalnej społeczności,
- pozwala zdobyć doświadczenia, które motywują do podejmowania kolejnych działań na rzecz krajobrazu.

W poprzednim rozdziale opisano różne metody angażowania społeczeństwa w procesy decyzyjne, które mają wpływ na krajobraz. Z jednej strony udział społeczeństwa w tych procesach jest niewątpliwie dowodem na troskę o przestrzeń i środowisko, w którym żyją, z drugiej strony należy traktować partycypację społeczną jako szansę na podniesienie świadomości krajobrazowej i budowanie postawy sprzyjającej ochronie krajobrazu. Opisane wyżej metody różnią się stopniem partycypacji społecznej i aktywnością uczestników, ale każdą z nich można wykorzystać do uczenia o krajobrazie i promowania krajobrazu.

Metody edukacji oraz promocji krajobrazu w społecznościach lokalnych

Najbardziej rozpowszechnione metody edukacyjne, to te które mają na celu, aby odbiorca przyswoił wiedzę, dowiedział się czegoś. Takie metody, podają wiedzę. Są to przede wszystkim

wszelkiego rodzaju **publikacje**, w których można opowiedzieć o lokalnym krajobrazie i jego ochronie. Są to: książki, przewodniki, broszury, portale internetowe, filmy.

Do przekazywania wiedzy o krajobrazie gminy i jego promowania można wykorzystać **imprezy lokalne** takie jak festyny i jarmarki, festiwale i koncerty, spektakle i wystawy. Tego typu imprezy dają okazję do zaproszenia uczestników do aktywności po przez działania takie jak, konkursy, wykłady czy warsztaty.



Nową ciekawą inicjatywą jest Festiwal Ogrodów i Przestrzeni Publicznej "In Garden", który w 2020 roku po raz pierwszy zorganizowała Fundacja Krajobraz z Lublina. Celem imprezy była prezentacja sztuki ogrodów, ale festiwal był doskonałym sposobem edukacji o krajobrazie i promowania korzyści z pięknie zaprojektowanej przestrzeni publicznej.

Fot. 35. Jeden z sześciu ogrodów, wykonanych na potrzeby Festiwalu.
W taki sposób w Lublinie uczono o projektowaniu przestrzeni.

Źródło: https://www.facebook.com/ingarden/?ref=py_c

Konkursy, wykłady czy warsztaty nie muszą być zorganizowane w ramach większych imprez. Mogą odbywać się poza imprezami i być **aktywnością w terenie**, gdzie o krajobrazie opowiadać najłatwiej. Terenowymi metodami edukacji krajobrazowej i promocji ochrony krajobrazu są także szlaki krajobrazowe, ścieżki dydaktyczne i szlaki turystyczne, czy gry terenowe. Wytyczone ścieżki i szlaki, których uzupełnieniem mogą być tablice informacyjne oraz broszury, zachęcają to poznawanie różnych miejsc, czasem nie odkrytych. Właśnie takie nie odkryte miejsca są kanwą spacerów organizowanych od 20 lat w krakowskiej dzielnicy Podgórze, przez Stowarzyszenie Podgórze.pl. Co roku Stowarzyszenie organizuje „Podgórskie Dni Otwartych Drzwi”, na których program składają się spacer tematyczny i odwiedzanie miejsc na co dzień niedostępnych.



Fot. 36. Prace terenowe. Badania starych sadow w programie „Ratujmy Tradycyjne Sady”

Źródło: <http://www.tradycyjniesady.pl/>

Ważne miejsce w tym obszarze zajmuje współpraca z lokalną społecznością, zaproszenie mieszkańców do współudziału w działaniach edukacyjnych. Fundacja „Tradycyjna Zagroda” z Pogorza Dynowskiego realizuje działania na rzecz krajobrazu kulturowego. W ramach Programu „Ratujmy Tradycyjne Sady” powstała gra terenowa (quest), którą wspólnie przygotowali mieszkańcy terenu. Warsztaty i testowanie gry terenowej były okazją do poszukiwania i przekazywania wiedzy o starych odmianach drzew owocowych. W działania zaangażowano dwa pokolenia – młodych ludzi i ich babcie i dziadków.

GDOŚ jest inicjatorem spacerów krajobrazowych organizowanych w ramach obchodów Międzynarodowego Dnia Krajobrazu. Celem spacerów jest promowanie lokalnego krajobrazu i przekazanie wiedzy o krajobrazie. Na stronach GDOŚ poświęconych Dniu Krajobrazu znajduje się baza danych o przeprowadzonych spacerach. <http://www.gdos.gov.pl/spacery-krajobrazowe>

Źródło wiedzy

Cenne informacje na temat promowania ochrony dziedzictwa kulturowego znaleźć można w publikacji „Rozgryźć dziedzictwo – Podręcznik dobrych praktyk” przygotowanej przez Narodowy Instytut Dziedzictwa i Fundację Plenerownia. Publikacja ta nie tylko w sposób niezwykle atrakcyjny wyjaśnia, na czym polega promowanie dziedzictwa, ale także dostarcza wiele pomysłów na zorganizowanie różnych działań edukacyjnych i promocyjnych w gminie.

PODSUMOWANIE

Na edukację o krajobrazie i promocję ochrony krajobrazu w gminie należy spojrzeć jako na spójny system aktywnych działań. Działania te realizowane przez różne metody, dobrane do specyficznych potrzeb odbiorców mają na celu zainteresowanie krajobrazem, jego walorami, jego znaczeniem dla jakości życia i uświadomienie potrzeb jego ochrony.

Różne metody wymagają różnego stopnia zaangażowania uczestników, przy czym zaangażowanie to nie odnosi się tylko do udziału odbiorców. Ważne miejsce w tym obszarze zajmuje współpraca z lokalną społecznością, zaproszenie mieszkańców do współtworzenia ścieżki edukacyjnej, wystawy czy nawet publikacji. Ważne jest także współdziałanie ze szkołami, lokalnymi ośrodkami kultury i organizacjami społecznymi zajmującymi się dziedzictwem kulturowym i przyrodniczym. Współpraca jest sposobem budowania społeczności lokalnych, ale także udział społeczności w działaniach edukacyjnych jako ich współtwórców realizuje cele edukacji krajobrazowej. Zaangażowanie w rozwiązywanie jakiegoś problemu służy kształtowaniu poczucia obywatelskości wyrażającej się troską o otaczające środowisko.

Wiedza o krajobrazie, w którym mieszkamy, świadomość korzyści, jakie daje nam wysokiej jakości krajobraz – są konieczne do kształtowania postawy troski o krajobraz. Jej przejawem jest między innymi świadomy udział w procesie planowania, ochrony i kształtowania krajobrazu.

10 Udział społeczności lokalnej w kształtowaniu i ochronie krajobrazu

Interesariusze kształtowania i ochrona krajobrazu oraz ich role

Europejska Konwencja Krajobrazowa jest odpowiedzią „na życzenie społeczeństwa pragnącego cieszyć się krajobrazami o wysokiej jakości i pełnić aktywną rolę w kształtowaniu krajobrazów”. Ten cel EKK wskazany w jej Preambule, jest dobrym przyczynkiem do zidentyfikowania interesariuszy kształtowania krajobrazu i ich ról. Z jednej strony – ochrona, planowanie, i gospodarka krajobrazem są zadaniem publicznym – działaniem władz, które powinno prowadzić do zapewnienia wysokiej jakości życia obywateli, a więc także wysokiej jakości krajobrazów. Z drugiej zaś strony – za kształtowanie krajobrazu odpowiedzialny jest każdy użytkownik krajobrazu. Takie ujęcie pozwala zidentyfikować dwie główne grup interesariuszy kształtowania i ochrony krajobrazu. Są to:

- władze publiczne, na których ciąży obowiązek troski i dbania o ład przestrzenny i wysoką jakość środowiska – warunki wysokiej jakości życia obywateli,
- społeczeństwo, w szczególności zaś społeczność zainteresowana danym krajobrazem, wszelcy użytkownicy krajobrazu, którzy mają prawo do aktywnego udziału w działaniach na rzecz krajobrazu, a jednocześnie ponoszą odpowiedzialność za swoje osobiste działania mające wpływ na krajobraz.

Problemem polityki w zakresie krajobrazu ustanawianej przez władze publiczne jest uwzględnienie uwarunkowań związanych ze społeczeństwem i wartością jaką nadają cechom krajobrazu jego użytkownicy. Perspektywa Konwencji Krajobrazowej pozwala sądzić, że w ochronie i kształtowaniu krajobrazu władze publiczne realizować powinny potrzeby społeczności. Ma to pierwszorzędne znaczenie dla określenia zasad i metod udziału społeczeństwa w ochronie i kształtowaniu krajobrazu.

Udział społeczeństwa w ochronie i kształtowaniu krajobrazu wg EKK

Udział społeczności w ochronie, gospodarowaniu i planowaniu krajobrazu jest kluczowy dla wdrażania idei Konwencji Krajobrazowej. Tak jak społeczny jest krajobraz jako zasób, tak też społeczne musi być działanie na rzecz krajobrazu. Dlatego też EKK nie tylko daje podstawy udziału społeczeństwa w kształtowaniu krajobrazu, ale wskazuje jednoznacznie, w których elementach kształtowania krajobrazu udział społeczeństwa musi być zapewniony. Podstawą zapewnienia udziału zainteresowanej społeczności w definiowaniu i wdrażaniu polityki w zakresie krajobrazu powinny być właściwe procedury (art. 5c). Ustanowienie procedur przez Strony Konwencji ma gwarantować, że głos zainteresowanej społeczności zostanie wzięty pod uwagę w identyfikacji i ocenie krajobrazu (art. 6C), definiowaniu celów jakości krajobrazu (art. 6D) oraz wdrażaniu polityki w zakresie krajobrazu.

Rola udziału społeczeństwa w kształtowaniu i ochronie krajobrazu

Konwencja Krajobrazowa wskazuje obszary włączenia społeczeństwa w przygotowania i wdrażanie polityki w zakresie krajobrazu. Wiele jest jednak obszarów działania władz lokalnych, nie związanych bezpośrednio z polityką w zakresie krajobrazu, ale które mają wpływ na krajobraz. Dlatego też na udział społeczeństwa w ochronie i kształtowaniu krajobrazu należy spojrzeć szeroko, nie zapominając o udziale społecznym w niemal wszystkich procesach podejmowania decyzji przez władze publiczne. W takim szerokim ujęciu zapewnienie udziału społeczeństwa w kształtowaniu i ochronie krajobrazu ma na celu:

- poznanie wartości, poglądów, stanowisk, opinii, uwag interesariuszy, tak aby decyzje lepiej dopasować do oczekiwań społeczności,
- usprawnienie procesów podejmowania decyzji, poprawę ich przejrzystości,
- budowanie relacji pomiędzy interesariuszami, poprawa wzajemnej wiarygodności, wzrost zaufania demokratycznego,

- dostarczanie wiedzy interesariuszom i czerpanie wiedzy, którą posiadają interesariusze,
- poszukiwanie nowych rozwiązań, pomysłów, inspiracji,
- rozpoznanie zagadnień kontrowersyjnych dla interesariuszy, które mogą być zarzewiem konfliktu,
- zapobieganie konfliktom lub rozwiązywanie konfliktów, jeśli już wystąpiły.

Dialog pomiędzy władzą publiczną i społeczeństwem

Udział społeczeństwa w podejmowaniu decyzji, aby spełniało wymienione wyżej cele musi opierać się na dialogu interesariuszy. Ten zaś powinien charakteryzować się pewnymi cechami:

- być podejmowany odpowiednio wcześnie, gdy możliwe są jeszcze różne rozwiązania,
- być zainicjowany dzięki aktywności interesariuszy, nie zaś być odpowiedzią na domaganie się udziału w podejmowaniu decyzji (podejście reaktywne),
- być otwarty, interesariusze nie mogą mieć „ukrytych” celów,
- być odpowiedzialny, poważnie traktować wszystkich uczestników podejmowania decyzji,
- dostarczać rzeczowych i merytorycznych odpowiedzi na zgłaszane opinie, stanowiska, wyrażane poglądy.

Procedury udziału społeczeństwa w sprawach dotyczących środowiska

Każda decyzja wpływająca na krajobraz zmienia środowiskowe warunki życia człowieka, jest więc truizmem stwierdzenie, że każdy z nas powinien mieć udział w podejmowaniu decyzji, która może go dotyczyć. Udział społeczeństwa w podejmowaniu decyzji jest uzasadniony „prawem każdej osoby, z obecnego oraz przyszłych pokoleń, do życia w środowisku odpowiednim dla jej zdrowia i pomyślności”. W odniesieniu do tego prawa sformułowany jest cel Konwencji z Aarhus, która została ustanowiona, aby chronić to szczególne prawo człowieka. Konwencja z Aarhus z dnia 25 czerwca 1998 r. *o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska* obowiązuje w Polsce od 2002 r. i jest podstawowym aktem prawa międzynarodowego w zakresie uspołecznienia podejmowania decyzji. Konwencja z Aarhus jest także wymieniona w Preambule EKK, wśród aktów normatywnych, które Konwencja Krajobrazowa ma na względzie.

Konwencja wymienia trzy podstawowe obszary zapewnienia udziału społeczeństwa w ochronie środowiska. Są to:

- dostęp do informacji o środowisku,
- udział w procesach decyzyjnych,
- dostęp do wymiaru sprawiedliwości (możliwość egzekwowania przez społeczeństwo przepisów).

W tych trzech obszarach Konwencja nakłada na władze wiele obowiązków, nie tylko obowiązek transparentności podejmowania decyzji, ale także brania pod uwagę opinii obywateli. Wzięcie pod uwagę opinii społeczeństwa w podejmowaniu decyzji, w szczególności społeczności, której decyzje te dotyczą, jest kluczowe w kształtowaniu krajobrazu.

Zapisy Konwencji z Aarhus znalazły odzwierciedlenie w dyrektywach UE. Dwie dyrektywy są tu istotne – Dyrektywa SOOŚ i Dyrektywa OOŚ. Dyrektywa SOOŚ wymaga konsultacji dokumentów strategicznych i planistycznych ze społeczeństwem, którego dotyczy choćby potencjalnie dany dokument. Dyrektywa OOŚ dotyczy między innymi zapewnienia udziału społeczeństwa w podejmowaniu decyzji o przedsięwzięciach.

Społeczeństwo to jedna lub więcej osób fizycznych lub prawnych oraz, zgodnie z krajowym ustawodawstwem lub praktyką, ich stowarzyszenia, organizacje lub grupy.

Konwencja z Aarhus, Dyrektywa SOOŚ, Dyrektywa OOŚ

Zainteresowana społeczność to część społeczeństwa, która jest lub może być dotknięta skutkami lub ma interes w podejmowanej decyzji dotyczącej środowiska;
organizacje pozarządowe wspierające ochronę środowiska
i spełniające wymagania przewidziane w prawie krajowym
uważa się za posiadające interes w tym zakresie.

Konwencja z Aarhus, Dyrektywa OOŚ

W świetle Konwencji z Aarhus, podejmowanie decyzji dotyczących środowiska obejmuje decyzje dotyczące trzech poziomów zarządzania: przygotowywania planów i programów, planowania przedsięwzięć oraz ustanawiania aktów normatywnych. Na wszystkich trzech poziomach decyzje dotyczą także kształtowania krajobrazu.

Udział społeczeństwa w przygotowaniu planów i programów

Udział społeczeństwa w przygotowaniu programów i planów oraz przedsięwzięć jest w krajowych przepisach prawa sformalizowany i w zasadzie określa pewne minimum, które musi spełnić administracja publiczna opracowująca dokument strategiczny lub wydająca decyzję o przedsięwzięciu. W minimum tym znalazły się informowanie społeczeństwa i konsultowanie ze społeczeństwem – stopnie uczestnictwa społeczeństwa, które nie dają zainteresowanej społeczności realnego wpływu na treść dokumentu lub decyzji. Dyrektywa SOOŚ nie określa narzędzi partycypacji społecznej. Mówi jedynie, że społeczeństwo musi mieć „wczesną i realną możliwość, we właściwych ramach czasowych, wyrażenia swojej opinii”. Zapewnienie możliwości udziału społeczeństwa jest jednym z elementów definiujących SOOŚ w Ustawie OOŚ. W praktyce „możliwość” ta jest niedostatecznie wykorzystywana przez mieszkańców. Dlatego organizując konsultacje społeczne dokumentu strategicznego lub planistycznego administracja publiczna musi mieć świadomość, że takie konsultacje mogą znacząco różnić się od konsultacji przedsięwzięć, szczególnie tych dużych, które często mogą wywoływać znaczne zainteresowanie społeczeństwa, a nawet budzić konflikty społeczne. Wydaje się więc uzasadnione, że jeśli administracji publicznej zależy na poznaniu opinii mieszkańców, a może nawet na współdecydowaniu przez nich, określone w prawie minimum będzie niewystarczające.

Minimum to obejmuje:

- 1) poinformowanie społeczeństwa o przystąpieniu do opracowania dokumentu
- 2) zapewnienie możliwości składania uwag i wniosków
- 3) rozpatrzenie uwag i wniosków
- 4) poinformowanie społeczeństwa o sposobie rozpatrzenia uwag i wniosków wraz z uzasadnieniem

Dodatkowo przepisy szczególne w przypadku dokumentów planowania przestrzennego (studium i planu miejscowego) obligują do zapewnienia możliwości udziału społecznego dwukrotnie w całym procesie – na etapie przystąpienia do opracowania dokumentu przez gminę (1) oraz przed jego uchwaleniem, gdy gotowy jest projekt dokumentu (2). Ponadto w drugim etapie obowiązkowo powinna się odbyć co najmniej jedna dyskusja publiczna.

Zastosowanie tego minimum sprowadza się do dość „mechanicznego” wypełnienia przepisów prawa i jest jedynie formalnością. Nie zachęca mieszkańców do aktywnego udziału, nie daje im realnego wpływu na zapisy w dokumencie, a jednocześnie nie pozwala budować odpowiedzialności za miejsce, w którym żyją, w tym za krajobraz, których ich otacza.



Dobrej praktyki dostarcza projekt „BYTOM odNOWA”, którego celem było wsparcie miasta w przygotowaniu procesu rewitalizacji. Uchwalanie gminnego programu rewitalizacji było potraktowane jako długotrwały uspołeczniony proces. W ciągu trzech lat wykonano ogrom pracy, przeprowadzono dziesiątki warsztatów i spotkań z mieszkańcami, z organizacjami pozarządowymi i biznesem oraz badań. Ten program prac stał się początkiem zmian w mieście.

Rys. 15. Plakat warsztatów komunikacji i wspólnego działania w praktyce. Akcja „Poznaj sąsiada” organizowana przez Fundację „Napraw Sobie Miasto” miała na celu wypracowanie wspólnych inicjatyw społecznych.

Źródło: <https://www.bytom.pl/poznaj-sasiada-i-dzialajcie-razem>

Ze szczegółami procedury udziału społeczeństwa w SOOŚ wynikającymi z przepisów prawa zapoznać się można w publikacji GDOŚ „Udział społeczeństwa w ochronie, zarządzaniu i planowaniu krajobrazu – podręcznik dobrych praktyk”⁷⁷.

Udział społeczeństwa w planowaniu przedsięwzięć

Podobnie w przypadku przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko udział społeczeństwa obejmuje jedynie informowanie i konsultacje społeczne. W przypadku takich przedsięwzięć udział społeczeństwa jest elementem postępowania w sprawie oceny oddziaływania na środowisko, w którym administracja publiczna wydaje decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach. Procedura udziału społeczności w podejmowaniu decyzji dla tych ważnych przedsięwzięć obejmuje:

- 1) poinformowanie społeczeństwa o przystąpieniu do oceny oddziaływania
- 2) zapewnienie możliwości składania uwag i wniosków
- 3) możliwość przeprowadzenia rozprawy administracyjnej otwartej dla społeczeństwa
- 4) rozpatrzenie uwag i wniosków
- 5) poinformowanie o wydaniu decyzji i o możliwościach zapoznania się z jej treścią

W postępowaniu w sprawie oceny oddziaływania na środowisko, traktowanym jako formalna procedura, nie ma miejsca na realny wpływ mieszkańców na decyzję. Dlatego też coraz częściej przedsięwzięcia mogące znacząco oddziaływać na środowisko budzą konflikty społeczne. Co więcej konflikty te często wybuchają, kiedy decyzja o realizacji przedsięwzięcia jest już wydana i prawomocna. Takie sytuacje dowodzą niestety porażki organów administracji publicznej, które nie potrafią współpracować ze społecznością, a co gorsza, w konfliktach po wydaniu decyzji – nie potrafią skutecznie poinformować mieszkańców o planowanych inwestycjach lub świadomie nie informują skutecznie w nadziei, że „jakoś to będzie”. Takie sytuacje dowodzą także, że z jednej strony mieszkańcy czują się odpowiedzialni za środowisko, z drugiej – że obie strony nie mają do siebie zaufania. Co gorsze, po doświadczeniu konfliktu, często nierozwiązanego, na innych płaszczyznach współpracy między mieszkańcami i administracją publiczną zaufanie społeczne będzie trudne do zbudowania.

Ze szczegółami procedury udziału społeczeństwa w OOS wynikającymi z przepisów prawa zapoznać się można w publikacji GDOŚ „Udział społeczeństwa w ochronie, zarządzaniu i planowaniu krajobrazu – podręcznik dobrych praktyk”.

⁷⁷ Podręcznik jest dostępny na stronie GDOŚ <https://ochronaprzyrody.gdos.gov.pl/publikacje-i-materialy-promocyjne-2>

Udział społeczeństwa w definiowaniu i wdrażaniu polityki w zakresie krajobrazu

W Konwencji Krajobrazowej dąży się, aby udział społeczeństwa był zagwarantowany w definiowaniu i wdrażaniu polityki w zakresie krajobrazu. W polskich przepisach odnoszących się do audytu krajobrazowego, podobnie jak w przypadku wyżej opisanych procedur ocen oddziaływania na środowisko, zakres udziału społecznego jest niewielki i określony przez elementy takie jak:

- 1) wyłożenie do publicznego wglądu i udostępnienie w Biuletynie Informacji Publicznej
- 2) zbieranie uwag
- 3) rozpatrzenie zgłoszonych uwag
- 4) poinformowanie o uwagach nieuwzględnionych

Taki sposób zapewnienia udziału społeczeństwa w formułowaniu polityki w zakresie krajobrazu nie zapewnia aktywnego zaangażowania społeczności w działania na rzecz krajobrazu. Trzeba jednak podkreślić, że wąski zakres udziału społeczeństwa określony w przepisach prawa może zostać rozszerzony. **„Partycypacja nie jest zakazana”**, a społeczność może wykorzystać formy i metody wpływania na decyzje, których prawo nie nakazuje (Pawłowska K. i in. 2012). Audyt krajobrazowy będzie wiązał administrację lokalną w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, jego zapisy będą miały wpływ na życie mieszkańców. Aby polityka w zakresie krajobrazu była wdrażana, szczególnie, gdy mówimy o ochronie krajobrazu, konieczne jest uzyskanie przyzwolenia i akceptacji społeczeństwa. Społeczność lokalna powinna domagać się, aby jej głos został wzięty pod uwagę na wczesnym etapie definiowania tej polityki.

„Tożsamość krajobrazu to identyfikowanie się mieszkańców ze swoim regionem, rozumianym jako układ przyrodniczo-kulturowy z określonymi elementami, przekonaniami i sposobem kreowania przestrzeni, zapis trwałej identyfikacji danej społeczności z określonym obszarem – krajobrazem. Tożsamość krajobrazu identyfikuje i „dopowiada” genezę odmian krajobrazów przyrodniczych i odróżnia typy krajobrazów kulturowych utworzone m.in. przez grupy etniczne od kultury masowej. Jest źródłem umacniania swojskości krajobrazu i tworzenia jego tradycji.”

„Swojskość krajobrazu to właściwość obszaru polegająca na wykształceniu się pomiędzy człowiekiem a miejscem związków przynależności i przywiązania.”

Solon i in. 2014

Rady gmin są organami opiniującymi audyt krajobrazowy. Opinia ta może nadać ramy włączenia mieszkańców gminy w politykę krajobrazową, poprzez zaangażowanie mieszkańców w opracowanie treści i uzasadnienia opinii rady gminy. Przyczynkiem do włączenia mieszkańców gminy w politykę krajobrazową może być ankieta przeprowadzona wśród mieszkańców na potrzeby opracowania audytu krajobrazowego. Zgodnie z metodyką audytu krajobrazowego dwie cechy krajobrazu – tożsamość i swojskość – określane są przy pomocy ankiety przeprowadzonej wśród mieszkańców. Ważne jest, aby badania społeczności lokalnej na etapie charakteryzowania krajobrazów nie były pominięte. Ten wczesny etap przygotowania audytu jest właściwym momentem do otwarcia partycypacji społecznej w polityce krajobrazowej.

Organizowanie udziału społeczeństwa w kształtowaniu i ochronie krajobrazu – ludzie, pieniądze i czas

Zapewnienie udziału społeczeństwa w definiowaniu polityki krajobrazowej i podejmowaniu wszelkich decyzji mających wpływ na krajobraz wymaga określonych zasobów: ludzkich, finansowych i czasu. Zasoby, które wymagają wykorzystania zależą od zakresu angażowania społeczeństwa w podejmowaniu decyzji. Udział społeczny, w którym zastosowane będą różnorodne metody partycypacji, szczególnie te aktywizujące interesariuszy, wymagać może nie tylko osób posiadających szczególną wiedzę, kompetencje i umiejętności społeczne, ale być może ram organizacyjnych, takich jakie tworzą wydziały lub departamenty komunikacji społecznej w urzędach gmin, lub specjalnie powołana grupa zadaniowa. Dla skuteczności działań grupy odpowiedzialnej za udział społeczny w

podejmowaniu decyzji niezbędne jest ustalenie lidera – osoby, która będzie kierowała całym procesem angażowania społeczeństwa w proces decyzyjny.

Zapewnienie udziału społeczeństwa w podejmowaniu decyzji wymaga mobilizowania pewnych środków finansowych. Niestety zwykle to one decydują o zakresie angażowania społeczeństwa, niesłuszne jest jednak przekonanie, że zapewnienie udziału społeczeństwa jest bardzo kosztowne. Jest bowiem wiele metod aktywnego włączania społeczności lokalnych w procesy decyzyjne, które nie wymagają wysokich nakładów. Niewątpliwie wykorzystanie środków finansowych na zaangażowanie ekspertów komunikacji społecznej może przynieść wiele korzyści i podnieść efektywność całego procesu decyzyjnego, generuje jednak dodatkowe koszty całego procesu. W sformalizowanych procedurach udziału społeczeństwa w podejmowaniu decyzji – jak np. budowie przedsięwzięcia celu publicznego – liderem konsultacji społecznych powinien być przedstawiciel administracji publicznej. W realizowaniu działań na rzecz społeczności lokalnej, które nie podlegają ściśle określonej prawem procedurze, zadania lidera konsultacji można powierzyć lokalnemu autorytetowi, osobie, która będzie miała zaufanie obu stron. W wielu społecznościach lokalnych działają tacy liderzy. Można ich zaprosić do współpracy w przygotowaniu i przeprowadzeniu spotkań czy warsztatów z interesariuszami.

Na udział społeczny w procesie decyzyjnym potrzebny jest dodatkowy czas. Przepisy prawa określają konkretne terminy – liczbę dni wymaganą w określonym etapie zapewnienia udziału społecznego w podejmowaniu decyzji. Często są to ramy określające minimalny zakres włączania społeczności w proces decyzyjny. Rozszerzenie zakresu udziału społeczeństwa w podejmowaniu decyzji będzie wymagać dodatkowego czasu nie tylko na prowadzenie określonych działań (np. jednodniowych warsztatów dla mieszkańców), ale także na ustalenie metod i harmonogramu działań, odpowiednio wczesnego rozpropagowania informacji o wydarzeniu, przygotowanie odpowiednich materiałów, zebrania i przeanalizowania wyników działania. Wymienione czynności są przykładowymi elementami procesu, który opisano poniżej.

Dodatkowy czas może być także potrzebny w sytuacji wystąpienia konfliktów. Co do zasady udział społeczeństwa w podejmowaniu decyzji wiąże się z godzeniem interesów różnych grup społecznych. Ryzyko wystąpienia konfliktów w tej sytuacji jest stosunkowo wysokie. Rzetelny plan działań związanych z udziałem społeczeństwa sprzyja zmniejszeniu ryzyka, trzeba jednak pamiętać opracowując harmonogram udziału społeczeństwa, że mogą wystąpić nieoczekiwane konflikty lub problemy, których rozwiązanie może wymagać czasu, a także zaangażowania dodatkowych środków bądź osób.

Organizowanie udziału społeczeństwa w kształtowaniu i ochronie krajobrazu – etapy

Zapewnienie udziału społeczeństwa w procesach decyzyjnych dotyczących kształtowania i ochrony krajobrazu jest procesem, który powinien składać się z określonych etapów (kroków). Opisano je poniżej.

Etap 1. Ustalenie ram organizacyjnych udziału społeczeństwa

Etap 1 ma charakter organizacyjny. Właśnie na tym etapie potrzebne są kluczowe rozstrzygnięcia dotyczące stopnia i metod udziału społeczeństwa w procesie decyzyjnym, a dalej określenie, jakie zasoby będą niezbędne do realizacji działań. Udział społeczeństwa w procesie decyzyjnym należy rozpocząć od nazwania problemu lub zagadnienia, będącego przedmiotem konsultacji lub partycypacji społecznej. Trzeba przy tym być świadomym kontekstu udziału społecznego w danej społeczności – ważne są tu także doświadczenia społeczności lokalnej i ich angażowanie się w działania na rzecz środowiska lokalnego. Ważne jest uświadomienie sobie złożoności zagadnienia i odpowiedzi na pytanie, jak bardzo zaangażowane będzie (lub musi być zgodnie z przepisami prawa) społeczeństwo w proces decyzyjny. Pozwoli to określić cele udziału społeczeństwa w danym przypadku. Na tym etapie potrzebne jest także zidentyfikowanie interesariuszy, którzy będą brali udział w procesie decyzyjnym oraz przypisanie im ról. Wreszcie trzeba pamiętać o przepisach prawa, które wymuszają przynajmniej niektóre czynności w procesie decyzyjnym.

Wybór odpowiednich metod partycypacji zależy od dostępnych zasobów ludzkich, ilości czasu i pieniędzy. Etap 1 ma wspierać racjonalne gospodarowanie tymi zasobami i ich dostosowanie do charakteru zagadnień będących przedmiotem procesu z udziałem społeczeństwa. Warto pamiętać, że zwykle w danej gminie jest realizowanych wiele zadań, którymi potencjalnie zainteresowana może być społeczność lokalna. Przedstawiciele administracji publicznej odpowiedzialni za podejmowanie decyzji powinni więc rozważyć, jak dysponować zasobami i kierować w procesach, które dla wspólnoty lokalnej mogą być najważniejsze.

W 1 etapie opracowany powinien być także plan komunikacji. Określone w nim będzie, w których etapach procesu decyzyjnego, w jaki sposób informowani będą interesariusze o wydarzeniach, postępach, rezultatach. Podstawami komunikacji muszą być zasady otwartości i przejrzystości procesu, tylko w ten sposób możliwe jest wypracowanie zaufania pomiędzy interesariuszami.

Rezultatami tego etapu powinny być:

- 1) Ustalone cele udziału społeczeństwa w procesie decyzyjnym
- 2) Zidentyfikowane najistotniejsze problemy do rozwiązania
- 3) Zidentyfikowani interesariusze przedmiotowej sprawy
- 4) Ustalone osoby odpowiedzialne za udział społeczny i poszczególne działania
- 5) Określony zakres udziału społecznego i dobrane metody
- 6) Ustalone zasady wykorzystania wyników partycypacji
- 7) Opracowany harmonogram działań
- 8) Opracowany plan komunikacji
- 9) Określony sposób monitorowania przebiegu procesu z udziałem społeczeństwa
- 10) Określone potrzebne zasoby (zaangażowanie osób, czas trwania i budżet)

Zasoby:

- przedstawiciele administracji publicznej,
- czas i koszty pracy zaangażowanych urzędników,
- ewentualnie koszty zatrudnienia ekspertów komunikacji społecznej, którzy profesjonalnie zaplanują wszystkie elementy procesu.

Etap 2. Zapewnienie udziału społeczeństwa w podejmowaniu decyzji (etap realizacji)

Etap 2 należy traktować jako proces, który niekiedy może wymagać zaangażowania wielu zasobów – czasu, pieniędzy i ludzi. Etap polega na zapewnieniu udziału społeczeństwa w procesie decyzyjnym, zgodnie z ustaleniami etapu 1. Postępowanie zgodnie z planem wymaga pewnego zakresu elastyczności. Tak jak powiedziano wyżej, w procesach, w których mamy do czynienia z różnymi interesami, trzeba zostawić przestrzeń na nieoczekiwane sytuacje, w tym konflikty społeczne. Szczególnie te ostatnie weryfikują plan działań i metody partycypacji społecznej. Elastyczne podejście do ustaleń etapu 1 będzie wspierane monitorowaniem postępów i rezultatów udziału społecznego, potrzebnym w szczególności, gdy mowa o procesach wykorzystujących wiele metod partycypacji społecznej. Monitorowanie pozwoli na dostosowywanie planu działań do pojawiających się wyzwań.

W etapie 2 wykorzystane będą różne metody w zależności od stopnia partycypacji społecznej (opisane poniżej). Szczególnie ważnym elementem tego etapu, kluczowym w każdym procesie decyzyjnym, jest informowanie społeczeństwa o przedmiocie decyzji. Włączenie społeczności w proces decyzyjny musi rozpoczynać się od zainteresowania potencjalnych uczestników sprawą i zaproszenia do zaangażowania się i dostarczenia im rzetelnych informacji o przedmiocie decyzji.

Zasoby:

- zaangażowani interesariusze, w tym przedstawiciele administracji publicznej
- czas i koszty pracy zaangażowanych urzędników i ewentualnie ekspertów komunikacji społecznej

- czas i koszty komunikacji, w tym rozpropagowania informacji o przedmiocie procesu z udziałem społeczeństwa
- czas i koszty przygotowania dla uczestników procesu informacji na temat zagadnienia – przedmiotu procesu decyzyjnego
- czas i koszty wdrożenia metod konsultacji, dialogu, partycypacji i współdecydowania.

Etap 3. Wykorzystanie wyników w podejmowaniu decyzji

Etap trzeci to etap podejmowania decyzji. Na tym etapie administracja publiczna rozstrzygnie, w jaki sposób głos społeczeństwa zostanie wzięty pod uwagę w decyzji lub polityce. Sposób ten co do zasady powinien zostać ustalony w etapie pierwszym. Osoby zaangażowane muszą wiedzieć od początku jaka będzie siła ich głosu. Szczególnie jeśli decydenci mogą, ale nie muszą włączyć wyników udziału społeczeństwa w decyzję ważne jest, aby rzeczowo uzasadnili rozstrzygnięcia i poinformowali zainteresowanych o tym, w jaki sposób ich głos został wzięty pod uwagę.

Zasoby:

- przedstawiciele administracji publicznej odpowiedzialni za proces podejmowania decyzji
- czas i koszty pracy zaangażowanych urzędników i ewentualnie ekspertów komunikacji społecznej
- czas i koszty przygotowania, zgromadzenia i przeanalizowania wyników procesu decyzyjnego
- czas i koszty komunikacji, w tym rozpowszechnia informacji o sposobach uwzględnienia wyników udziału społeczeństwa w decyzji.

Etap 4. Udział interesariuszy we wdrażaniu decyzji

Niektóre decyzje poprzedzają podjęcie działań, które mogą być realizowane wspólnie przez administrację publiczną oraz mieszkańców. Wspólne wdrażanie decyzji uważane jest za sukces partycypacji społecznej. Służy nie tylko realizacji jakiegoś przedsięwzięcia, ale także przyczynia się do dbania o wspólną przestrzeń.

Stopnie partycypacji społecznej

Udział społeczeństwa może być w procesie decyzyjnym zapewnione w różnym stopniu. W 1969 r. Amerykanka Sherry Arnstein opracowała drabinę partycypacji – koncepcja ta do dziś jest stosowana w opisie udziału społeczeństw w podejmowaniu decyzji. Autorka koncepcji wyróżniła 8 „szczebli” – stopni udziału społeczności w sprawach publicznych, charakteryzujących się różną rolą społeczeństwa i władz publicznych w podejmowaniu decyzji. Koncepcja ta pokazuje, że tylko niektóre typy uczestniczenia społeczności w sprawach publicznych można nazywać partycypacją i tylko nieliczne zapewniają realny udział społeczeństwa w podejmowaniu decyzji. Tylko tym stopniom poświęcono uwagę poniżej. Są to:

- 1) Informowanie
- 2) Konsultowanie
- 3) Partycypacja
- 4) Współdecydowanie

Informowanie

Informowanie nie odnosi się jedynie to przekazania informacji społeczeństwu przez decydentów o podejmowaniu decyzji i o jej wydaniu, tak jak to określono w przepisach, które zobowiązują władze lokalne do podania informacji do publicznej wiadomości. Informowanie jest także niezbędnym elementem aktywnego udziału społeczeństwa w procesie decyzyjnym. Po pierwsze bowiem społeczność powinna posiadać wiedzę o zagadnieniu, planie lub przedsięwzięciu, które będzie przedmiotem partycypacji. Po drugie informowanie jest także zaproszeniem mieszkańców do udziału w procesie decyzyjnym.

Informowanie musi być przede wszystkim skuteczne, co oznacza, że informacja powinna być:

- przygotowana w **języku zrozumiałym** dla interesariuszy – ważne jest tu stosowanie odpowiedniego języka pozbawionego technicznych wyrazów, skomplikowanych wzorów, wykorzystanie materiałów graficznych, które lepiej przemawiają do społeczności niż elaboraty,
- **przekazana i odebrana** – do informowania powinno wykorzystywać się narzędzia, które pozwolą na dotarcie z informacją do odpowiednio szerokiego grona. Informacja powinna pojawić się tam, gdzie pojawiają się interesariusze oraz gdzie mają czas zapoznać się z informacją. Do informowania należy wykorzystać wszystkie zwyczajowo przyjęte w gminie kanały informacji, bo informacja musi być łatwa do zdobycia przez różne grupy zainteresowanych.

Sposób informowania społeczeństwa przez administrację publiczną buduje lub nie zaufanie i zdradza intencje władzy. Społeczność z pewnością odczyta, czy informując o planie lub przedsięwzięciu administracji publicznej zależy na skutecznym przekazaniu informacji, czy zamierza liczyć się z opinią społeczeństwa i czy zamierza tę opinię wziąć pod uwagę i wykorzystać w decyzji. Jeśli plan zagospodarowania przestrzennego dostępny jest do wglądu jedynie w urzędzie gminy od 8.00 do 16.00 – mieszkańcy będą przekonani, że gminie nie zależy na tym by mieszkańcy byli zainteresowani. Jeśli ogłoszenie o konsultacjach społecznych zostało umieszczone jedynie na tablicach informacyjnych urzędu gminy, z pewnością informacja nie dotrze do wszystkich zainteresowanych i nie tylko wykluczy ich z konsultacji, ale także da im do zrozumienia, że administracja publiczna nie chce, aby mieszkańcy wpływali na kształt decyzji. Szerokie informowanie społeczeństwa, nawet jeśli niewiele osób skorzysta z możliwości aktywnego udziału w procesie decyzyjnym, jest kluczowe dla całego procesu.

Metod informowania społeczeństwa jest bardzo dużo. Mają one z reguły formą bierną – przekazywanie informacji społeczeństwu. Główne metody informowania to:

- materiały drukowane i e-publikacje: ogłoszenia, ulotki, broszury, opracowania, raporty, biuletyny informacyjne, wydrukowane dokumenty będące przedmiotem angażowania społeczeństwa, plakaty,
- media tradycyjne – informacje prasowe i reklamowe: ogłoszenia, filmy i spoty, komunikaty prasowe, konferencje prasowe,
- media społecznościowe – posty,
- zebrania – zabrania publiczne i rozprawy publiczne, narady, konferencje,
- spotkania – seminaria, wystawy i prezentacje, spacer i wycieczki terenowe, spotkania różnych grup np. sąsiedzkich, eksperckich.



Fot. 37. Strona tytułowa raportu po-warsztatowego dot. zieleni miejskiej wokół Centrum Nauki Kopernik w Warszawie

Źródło: <https://sendzimir.org.pl/wp-content/uploads/2019/12/RAPORT-POWARSZTATOWY.pdf>

Fundacja Sendzimira zorganizowała warsztaty projektowe poświęcone koncepcji przebudowy terenów zieleni wokół Centrum Nauki Kopernik. Celem warsztatów były wypracowanie koncepcji, która w jak największym stopniu przyczyni się zwiększenia bioróżnorodności w centrum Warszawy oraz podnoszenie poziomu świadomości ekologicznej i kształtowanie postaw ekologicznych społeczeństwa poprzez promowanie zasad zrównoważonego rozwoju. Fundacja Sendzimira przygotowała raport po-warsztatowy – dobry przykład informowania społeczności o wynikach partycypacji społecznej.

Trzeba podkreślić, że podczas konsultacji, partycypacji i współdecydowania również następuje informowanie społeczeństwa w mniej lub bardziej zorganizowanej formie.

Konsultowanie

Konsultowanie to stopień angażowania społeczeństwa, który polega na wysłuchaniu mieszkańców i daje szansę, że mieszkańcy będą wysłuchani. Na tym stopniu zaangażowana społeczność nie ma pewności, że jej opinie będą rzeczywiście wzięte pod uwagę. Decydenci mogą uwzględnić uwagi społeczności lub je odrzucić, społeczeństwo nie ma więc realnego wpływu na kształt decyzji, a jego przedstawiciele mogą także nie mieć poczucia, że ich troska o krajobraz jest istotna.

Konsultacje społeczne mogą być ważnym krokiem do zapewnienia pełnego uczestnictwa społeczności w podejmowaniu decyzji. Jest więc bardzo ważne, aby były traktowane jako element szerszego procesu partycypacji. Jeżeli administracja publiczna ograniczy udział społeczeństwa do tego szczebla, społeczność nie będzie miała poczucia partycypacji, a jedynie „partycypacji w partycypacji”.

Konsultowanie jest jednym z elementów procedury udziału społeczeństwa w ocenach oddziaływania na środowisko oraz w opracowaniu audytu krajobrazowego. Zgodnie z przepisami prawa obligatoryjnym elementem konsultacji jest umożliwienie społeczeństwu zgłaszania pisemnych uwag i wniosków. W procedurze tej gmina może wykorzystać także inne metody, takie jak:

- badania opinii publicznej – ankiety (pocztowe, telefoniczne, rozdawane, internetowe, geo-panele) oraz wywiady (indywidualne, fokusowe), obserwacje
- media społecznościowe – posty
- zebrania – zabrania publiczne i rozprawy publiczne, narady, konferencje
- spotkania – seminaria, spacer i wycieczki terenowe, panele dyskusyjne

Metody wykorzystywane na kolejnym stopniu udziału społeczeństwa nie są pozbawione elementu konsultacji, zaś metody konsultacyjne zawierają w sobie komponent informacyjny.



Ideę „ulicy do mieszkania” z miast holenderskich do Łodzi „przeniosła” Fundacja Normalne Miasto Fenomen. Fundacja dążąc do uspokojenia ruchu samochodowego na ulicy zorganizowała spotkania z mieszkańcami i właścicielami lokali użytkowych. Choć wszyscy wiedzieli potrzebę zmian, reakcje na ograniczenie ruchu samochodowego w ulicy były różne. Fundacja zaproponowała konkretne rozwiązania zagospodarowania ulicy, które poddała konsultacjom społecznym. Po dostosowaniu projektu do oczekiwań mieszkańców, pomysł został zgłoszony do budżetu obywatelskiego i wygrał finansowanie.

Fot. 38. Ul.6-go Sierpnia w Łodzi, pierwszy w Polsce woonerf – ulica do mieszkania. Projekt zrealizowane we współpracy z mieszkańcami. Był początkiem współpracy lokalnej społeczności, która współuczestniczy w tworzeniu bezpiecznej, przyjaznej człowiekowi przestrzeni w różnych częściach miasta Łodzi.

Źródło: <https://uml.lodz.pl/>

Partycypacja

Partycypacja jest definiowana jako aktywny udział społeczności w istotnych dla niej sprawach, oparty na współdziałaniu zainteresowanych stron. Obie strony godzą się na wspólne uczestniczenie w procesie planowania i podejmowania decyzji i stają się partnerami. Dobra wola musi charakteryzować obie strony. Ze strony administracji publicznej musi płynąć wyraźny komunikat, że jest gotowa dostosować plany, politykę lub decyzje do propozycji społeczności.

Partycypacja jest procesem, niekiedy długotrwałym i kosztownym. Wymienione wyżej metody informowania i konsultowania są w partycypacji na równi wykorzystywane z metodami typowymi dla aktywnego angażowania społeczności. Warto podkreślić, że niezwykle ważnym elementem partycypacji społecznej jest informowanie, bez rzetelnej informacji nie jest możliwa partycypacja oraz budowanie zaufania między interesariuszami. Do metod aktywizujących społeczność należą przede wszystkim metody nastawione na rozwiązywanie problemu, takie jak:

- „burze mózgów”,
- gry symulacyjne,
- warsztaty (m.in. *charrette*, *design thinking*, *world café*, *hackathon*),
- grupy doradcze,
- spotkania różnych grup np. sąsiedzkich, eksperckich.

Współdecydowanie

Współdecydowanie opiera się na wysokim zaufaniu społecznym i polega na przekazaniu społeczeństwu pewnego zakresu decyzji. Współdecydowanie jest wyższym stopniem angażowania społeczeństwa niż partycypacja, gdyż odpowiedzialność za decyzję w pewnej mierze ponosi społeczność. Na tym stopniu sprawdzają się metody właściwe dla partycypacji. Różnica polega na tym, że w przypadku współdecydowania, uczestnicy procesu decyzyjnego są od początku świadomi, że wypracowane przez nich rozwiązania znajdą odzwierciedlenie w decyzji. Dlatego ważne jest, aby wykorzystując te metody, zapewnić reprezentację jak najszerszego spektrum interesów. Szczególnie na tym poziomie udziału społeczności w procesie decyzyjnym, na którym społeczność współdecyduje, bardzo ważna jest rzetelna informacja i zapewnienie dostępu do wszystkich istotnych materiałów, dokumentów, które dotyczą przedmiotu decyzji.

Metodami angażowania społeczności na tym szczeblu są ponadto:

- referendum, którego wynik uwzględniany jest w decyzji, a które powinno być poprzedzone kampanią informacyjną,
- grupy robocze, powołane do wypracowania jakiegoś rozwiązania, składające się z przedstawicieli i przedstawicielek różnych zainteresowanych stron – administracji publicznej, ekspertów, grup zawodowych, zarządców i właścicieli terenów, organizacji społecznych.

Budżety obywatelskie (partycypacyjne) są rozpowszechnianą praktyką współdecydowania w gminach. To mieszkańcy proponują projekty i w głosowaniach wybierają te z nich, które będą realizowane. Dzięki budżetom porządkowana jest przestrzeń publiczna, powstają zieleńce, sadzone są drzewa, organizowane są spacer, zachowywane jest także dziedzictwo niematerialne.



Fot. 39. "Ławka Krzysztofa Gąsiorowskiego". w Warszawie na Bemowie, zgłoszona do budżetu obywatelskiego, przez społeczność dla uczczenia lokalnego poety i działacza kulturalnego.

Źródło: <https://tustolica.pl/>



Fot. 40. Park przy Dekerta 15 w Krakowie. Stowarzyszenie Podgórze.pl zgłaszając projekt do budżetu obywatelskiego Miasta Krakowa zorganizowało spotkanie z mieszkańcami, by zachęcić ich do głosowania na projekt.

Źródło: <https://podgorze.pl/>

Konflikty

Na każdym etapie procesu decyzyjnego z udziałem społeczeństwa mogą pojawić się konflikty. Zwykle wybuchają one, gdy zawiodły działania podejmowane w celu informowania społeczeństwa o decyzji lub, gdy wcale nie były podejmowane. W efekcie konflikty pojawiają się wówczas, gdy w procesie podejmowania decyzji wykorzystano już wiele zasobów – czas, pieniądze i zaangażowanie osób. Konfliktom trzeba zapobiegać, ale gdy dochodzi do konfliktu, konieczne jest podjęcie próby rozwiązania poprzez wielopoziomową komunikację, polegającą między innymi na organizowaniu współpracy różnych grup interesów wokół wspólnego celu. Celem tym powinno być wypracowanie porozumienia, do którego konieczna jest wspólna dla stron definicja problemu, ze wskazaniem punktów zbieżnych i sprzecznych dla stron. Rozwiązywaniu konfliktów służą negocjacje, mediacje lub arbitraż. Każda z tych metod jest szczególnym procesem komunikacji nastawionej na cel osiągnięcia porozumienia, co nie musi oznaczać rozwiązania kompromisowego. Ważne jest, że w procesie tym jasno określone zostają warunki niezgody, w których władza publiczna podejmuje decyzję, a których musi być świadoma.

Negocjacje to metoda, którą przedstawiciele administracji publicznej często stosują wobec społeczności lokalnej nie uświadamiając sobie, że angażują się właśnie w ten typ komunikacji. Często więc, gdy rozpoczyna się konflikt, przyczyniają się do jego pogłębienia, popełniając różne błędy. Negocjacje muszą być przygotowane, nie mogą być spontaniczne, nie mogą też być sprowadzone do przekonania, że któraś strona musi być zwycięzcą. Wreszcie negocjacje są trudne i wymagają specjalnych umiejętności negocjowania. Gdy więc konflikt już wybuchł najlepszym rozwiązaniem może być skorzystanie z pomocy profesjonalnego negocjatora lub mediatora. Dzięki takiemu rozwiązaniu możliwe jest nie tylko osiągnięcie porozumienia, ale także budowanie zaufania społecznego poprzez jasny komunikat, że administracja publiczna troszczy się o mieszkańców.

Skuteczność metod udziału społeczeństwa w podejmowaniu decyzji

Opisane powyżej stopnie partycypacji społecznej możemy podzielić na pasywne i aktywne. Do pasywnych należą informowanie i konsultowanie, do aktywnych zaliczane są partycypacja i współdecydowanie. Skuteczność poszczególnych metod jest różna na różnych stopniach partycypacji społecznej. Poniżej w tabeli 3 przedstawiono skuteczność metod w zależności od celu udziału społeczeństwa w procesie decyzyjnym.

Tabela 3. Skuteczność zastosowania metod na różnych stopniach udziału społeczeństwa w podejmowaniu decyzji.

Metody udziału społeczeństwa w podejmowaniu decyzji \ Stopnie udziału społeczeństwa w podejmowaniu decyzji	Informowanie: Cel: Skuteczne dostarczenie informacji społeczeństwu	Konsultowanie: Cel: Poznanie opinii społeczeństwa	Partycypacja Cel: Zapewnienie aktywnego udziału społeczeństwa	Współ-decydowanie: Cel: Przekazanie społeczeństwu częściowej odpowiedzialności za decyzję
Materiały drukowane i e-publikacje: ogłoszenia, ulotki, broszury, opracowania, raporty, biuletyny informacyjne, wydrukowane dokumenty będące przedmiotem angażowania społeczeństwa, plakaty	XXX			
Media tradycyjne: informacje prasowe i reklamowe: ogłoszenia, filmu i spoty, komunikaty prasowe, konferencje prasowe	XXX			
Media społecznościowe: post	XX	X		
Zebrania: zabrania publiczne i rozprawy publiczne, narady, konferencje	XXX	XXX	X	
Spotkania: seminaria, wystawy i prezentacje, spacer i wycieczki terenowe, spotkania różnych grup np. sąsiedzkich, eksperckich	XX	XX	XX	X
Badania opinii publicznej: ankiety (pocztowe, telefoniczne, rozdawane, internetowe) oraz wywiady (indywidualne, fokusowe), obserwacje	X	XXX		
Metody nastawione na rozwiązywanie problemu: „burza mózgu”, gra symulacyjna, warsztaty, grupy doradcze, grupy robocze	XX	XXX	XXX	XXX
Referenda		XXX	X	XXX
Metody nastawione na budowanie konsensusu (negocjacje, mediacje i arbitraż)	X	X	XX	

X oznacza, że metoda może być wykorzystana na danym stopniu partycypacji, ale nie pozwala na osiągnięcie celu,

XX oznacza, że metoda może być skutecznie wykorzystana na danym stopniu partycypacji i pozwala na osiągnięcie celu, jeśli jest zastosowana z innymi metodami właściwymi dla tego lub wyższego stopnia partycypacji,

XXX oznacza właściwą skuteczną metodę ociągania celu danego stopnia partycypacji.

Źródło wiedzy

O metodach partycypacji społecznej wypróbowanych w praktyce można przeczytać publikacji GDOŚ „Udział społeczeństwa w ochronie, zarządzaniu i planowaniu krajobrazu – podręcznik dobrych praktyk”. W publikacji tej Czytelnik znajdzie także przykłady praktycznego zastosowania różnych metod partycypacji.

PODSUMOWANIE

Poczucie swojskości definiowane jako przynależność do określonej przestrzeni i określonej grupy ludzi jest potrzebne do uczestnictwa w działaniach na rzecz krajobrazu, w którym żyjemy. Poczucie odpowiedzialności za krajobraz wśród społeczności lokalnej jest trudne do zbudowania, jeśli administracja publiczna i władze lokalne nie działają jawnie i w otwartości na mieszkańców. Rolą decydentów jest zarządzanie gminą w sposób czytelny dla mieszkańców i dający im poczucie sprawczości.

Jeśli społeczność lokalna ma mieć realny wpływ na krajobraz, w którym żyje, decydenci muszą wyjść poza proceduralne ramy wyznaczone przez przepisy prawa dotyczące udziału społecznego w planowaniu przestrzennym i procesach inwestycyjnych. Możliwe jest włączenie społeczności lokalnych w niemal każde działanie administracji publicznej, a spektrum metod, dzięki którym można angażować mieszkańców w działania na rzecz gminy – niemal nieograniczone. Wykorzystanie tych możliwości pozwala nie tylko na poznanie opinii mieszkańców, ich aspiracji co do krajobrazu, lepsze decyzje odpowiadające wszystkim lub większości mieszkańców, ale przede wszystkim sprzyja budowaniu poczucia swojskości w danym miejscu i zaufania społecznego.

Zakończenie. O krajobrazie jako nauce i roli ekspertów

Krajobraz jest pojęciem używanym w języku potocznym w odniesieniu do obserwowanej i doświadczanej wieloma zmysłami przestrzeni wokół nas, stanowiącej tak istotny i ważny element jakości życia. Jest to termin wieloznaczny i stosowany w różnych dyscyplinach naukowych. Najczęściej posługują się nim geografowie i biolodzy, jest używany również w geologii i w architekturze. Tak więc krajobraz jest przedmiotem badań różnych dyscyplin naukowych, które starają się zgłębić jego funkcjonowanie, poznać strukturę, ewolucję, rozpoznać walory, a także wskazać kierunki właściwego kształtowania i zagospodarowywania przestrzeni.

Krajobraz jest przedmiotem badań dyscypliny naukowej zwanej architekturą krajobrazu. Jest ona bardzo szeroka, interdyscyplinarna i łączy elementy nauk przyrodniczych, rolniczych, humanistycznych, technicznych oraz sztuki. Jest to bardzo istotne, ponieważ kształtowanie krajobrazu nie może obejmować jedynie działań o charakterze technicznym, zmierzających do podniesienia jakości infrastruktury czy zabudowy. Wszelkie działania w przestrzeni winny uwzględniać lokalne uwarunkowania związane z zamieszkującymi ją społecznościami, specyficznym krajobrazem, w tym pospolitym, miejscową tradycją kulturową. Nie są to łatwe działania i stawiają specjalistów zawodowo zajmujących się szeroko rozumianą przestrzenią i kreowaniem krajobrazu – planistów, urbanistów, architektów, architektów krajobrazu, geografów, przyrodników czy konserwatorów zabytków – przed szczególnym zadaniem. Dlatego tak ważne jest, aby na wszystkich etapach działalności planistycznej i inwestycyjnej gminy brali udział eksperci posiadający umiejętności łączenia i analizy tych wszystkich dziedzin.

Młodą dyscypliną naukową zajmującą się krajobrazem jest ekologia krajobrazu. Zajmuje się ona analizą elementów składowych krajobrazu i zachodzącymi między nimi relacjami, identyfikacją przyrodniczych jednostek przestrzennych, ich hierarchiczną klasyfikacją. Głównym jej zadaniem jest diagnoza sposobu organizacji przestrzeni przyrodniczej i analiza ekologicznych konsekwencji przekształcania krajobrazów naturalnych lub bliskich naturalnym w antropogeniczne (kulturowe). Daje podstawy racjonalnej gospodarki zasobami przyrody.

Poważnym wyzwaniem dla ekspertów zajmujących się ochroną i kształtowaniem krajobrazu są problemy związane ze zmianami klimatu. Do ich grona muszą dołączyć klimatolodzy i hydrolodzy, którzy będą mogli rozwiązać problemy związane z adaptacją przestrzeni do nowych warunków klimatycznych i przystosowaniem krajobrazu do negatywnych skutków zmian klimatu, tak aby zapewnić możliwą ochronę systemom przyrodniczym i społecznym. W planowaniu i gospodarowaniu krajobrazem pojawiają się także zagadnienia dotyczące sposobów minimalizowania skutków zjawisk ekstremalnych takich, jak nawalne deszcze, powodzie, susza, fale upałów. Wreszcie architekci krajobrazu nie mogą nie włączać się w działania na rzecz łagodzenia zmian klimatu.

Nauka o krajobrazie wciąż ewoluuje, staje się coraz bardziej kompleksowa, ale i skomplikowana, dlatego cenne jest, aby gminy realizujące swoje zadania w zakresie planowania i zagospodarowania przestrzennego korzystały z bogatej wiedzy i doświadczenia środowiska naukowego i eksperckiego.

Administracja publiczna na poziomie lokalnym ma oczywisty, ogromny wpływ na krajobraz. Jest rolą samorządu lokalnego zapewnić, że realizowane przez gminę działania w zakresie planowania polityki rozwoju i polityki przestrzennej będą zgodne z aktualną wiedzą o krajobrazie. Takie dokumenty jak strategie rozwoju gminy, studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, programy rewitalizacji, plany adaptacji do zmian klimatu czy miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego gminy zwykle zlecają ekspertom w ramach zamówień publicznych. Zapewnienie jak najwyższej jakości takich dokumentów, w tym poprawne uwzględnienia zagadnień kształtowania i ochrony krajobrazu, powinno być troską gminy. Już na etapie poszukiwania zespołu ekspertów opracowujących dany dokument (zgodnie z prawem zamówień publicznych), administracja powinna w swoich wymaganiach wskazać konieczność zaangażowania doświadczonego architekta krajobrazu w zespole eksperckim, zaś na etapie odbioru projektu dokumentu powinna mieć różne narzędzia do zweryfikowania jakości dokumentu.

Cennym zasobem gminy są urzędnicy świadomi znaczenia krajobrazu i dbałości o niego, którzy potrafią sformułować odpowiednie zapisy w dokumentach zamówienia publicznego, a następnie procedować opracowanie projektu dokumentu tak, żeby ważne kwestie krajobrazowe nie zostały pominięte. Trzeba przy tym podkreślić, że na jakość dokumentu wpływa niewątpliwie zacieśniona współpraca między zespołem ekspertów oraz przedstawicielami gminy. Eksperci posiadają dogłębną wiedzę o procesach w systemie krajobrazowym, a przedstawiciele gminy mają szczególną wiedzę o jej terenie, wynikającą z zarządzania gminą – dla wysokiej jakości dokumentu strategicznego czy planistycznego niezbędna jest wymiana wiedzy i wzajemne uczenie się.

Szczególnym przypadkiem w tym zakresie są opracowania ekofizjograficzne i prognozy oddziaływania na środowisko. Te specjalistyczne opracowania są z reguły opracowywane przez jeden zespół urbanistów, który opracowuje wszystkie dokumenty potrzebne do uchwalenia planu miejscowego lub studium. Nie jest to dobra praktyka, choć ułatwia administracji prowadzenie zamówień publicznych, skrócenie czasu procedur i minimalizuje ryzyko rozproszenia odpowiedzialności. Jest jednak bardzo ważne, aby w całym procesie planowania przestrzennego począwszy od rozpoznania uwarunkowań przyrodniczych, a skończywszy na ocenie oddziaływania na środowisko danego dokumentu brali udział eksperci – architekci krajobrazu, którzy na środowisko gminy spojrzą kompleksowo, holistycznie. Dzięki temu aspekty ochrony i kształtowania krajobrazu będą mogły uzyskać właściwą rangę w polityce gminy.

Podobnie jest w przypadku przygotowania inwestycji lub podejmowania decyzji o przedsięwzięciu. Tu także właściwe jest włączenie profesjonalistów. Jeśli gmina jest inwestorem powinna zadbać, aby raport o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko przygotowany był przez profesjonalistów. Jeśli inwestor dostarcza raport OOŚ jako podstawę do podjęcia decyzji o przedsięwzięciu urzędnicy powinni upewnić się, że w raporcie kwestie krajobrazu zostały dostatecznie uwzględnione. Jeśli tak nie jest, raport powinien być uzupełniony, aby lokalna społeczność otrzymała odpowiedź na wszelkie nurtujące ją pytania i obawy dotyczące jakości krajobrazu, a decydenci mieli rzetelną podstawę do wydania decyzji. Coraz częstszą praktyką jest zatrudnienie niezależnego eksperta, który potrafi ocenić jakość dokumentacji, czy to na potrzeby planowania przestrzennego czy procesów inwestycyjnych. Dla gminy są to dodatkowe koszty i czas, ale takie działania dowodzą, jak ważna dla władz jest jakość środowiska, w którym żyje lokalna społeczność, za którą ta władz bierze odpowiedzialność.

Literatura

- Bernat S. 2017. Wartość krajobrazu dla rozwoju turystyki w uzdrowiskach. *Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska Lublin – Polonia*. LXXII, z.2: 97-126.
- Betlej M, Radziejowska A. 2016. Rozwój idei stref woonerf w Polsce na przykładzie miasta Łodzi. *Autobusy* 2016/6: 68-74
- Chmielewski TJ. 2012. Systemy krajobrazowe: struktura, funkcjonowanie, planowanie. PWN Warszawa, 408 pp.
- Chmielewski TJ, Śleszyński P, Chmielewski S, Kułak A. 2018. Wpływ zmian zachodzących w KSE na pulę usług ekosystemowych i krajobrazowych [w:] *Ekologiczne i fizjonomiczne koszty bezładu przestrzennego*. *Prace Geograficzne* 264: 45-46
- Cichocki Z. 1997. Zasady sporządzania prognoz skutków wpływu ustaleń miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego na środowisko przyrodnicze. IOŚ. Warszawa. 38 pp.
- Cichocki Z. 2006. Problematyka opracowań ekofizjograficznych do projektów miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. IOŚ. Warszawa. 41 pp.
- Erbel J, Sadura P. 2012. Partycypacja. Przewodnik Krytyki Politycznej. Wydawnictwo Krytyki Politycznej. Warszawa. 384 pp.
- Fogel A. 2018. Ochrona zabytków przy wydawaniu decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Baza Wiedzy Narodowego Instytutu Dziedzictwa.
- Gil-Mastalerczyk J. 2016. Ochrona krajobrazu w kontekście planowania przestrzennego (na szczeblu lokalnym) Mazowsze. *Studia Regionalne*. Nr 18: 13-25. DOI:10.21858/msr.18.01
- Kalinowska A, Lenart W. 2014. Zrównoważony Rozwój a ochrona różnorodności biologicznej. Seria broszur Przyroda-Obywatele-Rozwój. Fundacja Instytut na rzecz Ekorozwoju. Warszawa
- Kiryluk H. 2008. Problemy rozwoju funkcji turystycznych na obszarach parków krajobrazowych. [w:] *Zimniewicz K. (red.). 2008. Bariery w zarządzaniu parkami krajobrazowymi w Polsce*. Warszawa. 101-118
- Kowalska O. 2004. Scalenie i podział nieruchomości. <http://urbnews.pl/scalenie-podzial-nieruchomosci-cz-1/>
- Kula B, Krawczyk B, Kordziński J, Pulwarska V. 2015. Jak samorząd może wspierać szkoły? Informacje o nowym systemie wspomagania pracy szkół. Ośrodek Rozwoju Edukacji. Warszawa, pp. 56
- Makała H. 2016. Turystyka uzdrowiskowa w Polsce. *Zeszyty Naukowe. Turystyka i Rekreacja*. Nr 2(18): 119-130
- Millennium Ecosystem Assessment, 2005. *Ecosystems and Human Well-being: Synthesis*. Island Press. Washington, DC. 155 pp.
- Mizgajski A. 2008. Krajobraz jako przedmiot ochrony i zarządzania. Wybrane problemy. [w:] *Zimniewicz K. (red.). 2008. Bariery w zarządzaniu parkami krajobrazowymi w Polsce*. Warszawa. 36-49
- Myga-Piątek U, Nita J. 2015. Polityka krajobrazowa Polski – u progu wdrożeń. *Przegląd Geograficzny*. 87.1: 5-25
- Richling A, Solon J. 2011. *Ekologia krajobrazu*. Wydawnictwo Naukowe PWN. Warszawa. 464 pp.
- Solon J. 2008. Koncepcja „Ecosystem Services” i jej zastosowania w badaniach ekologiczno-krajobrazowych. *Problemy Ekologii Krajobrazu*. Tom XXI: 25-44

- Solon J, Chmielewski TJ, Myga-Piątek U, Kistowski M. 2014. Identyfikacja i ocena krajobrazów – metodyka oraz główne założenia. Zadanie III.1. – Opracowanie szczegółowej instrukcji postępowania, prowadzącej wykonawcę audytu od rozpoczęcia prac do pełnego zakończenia. PAN. GDOŚ.
- Śleszyński P. 2018. Ekspansja przestrzenna osadnictwa oraz komplikacja struktury i funkcjonowania struktury osadniczej [w:] Chmielewski TJ, Śleszyński P, Chmielewski S, Kułak A. 2018 Ekologiczne i fizjonomiczne koszty bezładu przestrzennego. *Prace Geograficzne* 264: 60-61
- Śleszyński P, Kowalewski A, Markowski T. 2018. Synteza. Uwarunkowania, skutki i propozycje naprawy chaosu przestrzennego. [w:] P. Śleszyński, A. Kowalewski, T. Markowski (red.) 2018. *Studia nad chaosem przestrzennym*, Studia PAN KPZK, Warszawa.
- Śleszyński P. 2015. Błędy polskiej polityki przestrzennej i krajobrazowej oraz propozycje ich naprawy. *Problemy Ekologii Krajobrazu*. Tom XL: 27-44
- Szpura A. 2020. Bilansowanie terenów pod zabudowę – praktyka sporządzania. *Urban Development* 66.1: 23-133
- Welc J. 2019. Ochrona historycznych układów ruralistycznych (wiejskich) w opracowaniach planistycznych sporządzanych przez gminne jednostki samorządu terytorialnego. Narodowy Instytut Dziedzictwa. http://samorząd.nid.pl/baza_wiedzy/ochrona-historycznych-ukladow-ruralistycznych-wiejskich-w-opracowaniach-planistycznych-sporzadzanych-przez-gminne-jednostki-samorządu-terytorialnego/
- Wolski A. 2014. Percepcja przestrzeni w społeczności lokalnej. *Prace Komisji Krajobrazu Kulturowego* 24: 77-86
- Ziemniewicz K. 2008. Parki krajobrazowe w ocenie władz samorządowych [w:] Ziemniewicz K. (red.). 2008. *Bariery w zarządzaniu parkami krajobrazowymi w Polsce*. Warszawa. pp. 85-100.
- Żarska B. 2011. *Ochrona krajobrazu*. Wydawnictwo: SGGW. Warszawa. 268 pp.

Poradniki

Wytyczne do opracowania programów ochrony środowiska. Ministerstwo Środowiska. 2017, 2020.
<https://bip.mos.gov.pl/strategie-plany-programy/wytyczne-do-programow-ochrony-srodowiska/>

Gminny program opieki nad zabytkami. Poradnik metodyczny.
Krajowy Ośrodek Badań i Dokumentacji Zabytków. 2008.
<http://samorząd.nid.pl/publikacje/gminny-program-opieki-nad-zabytkami/>

Uchwała reklamowa. Przewodnik dla gmin.
Narodowy Instytut Dziedzictwa. 2015.
<http://krajobrazmojegomiasta.pl/dla-samorzadow/uchwala-reklamowa>

Dziedzictwo obok Mnie - poradnik zarządzania dziedzictwem w gminach.
Narodowy Instytut Dziedzictwa. 2019
<http://samorząd.nid.pl/publikacje/dziedzictwo-obok-mnie-poradnik-zarzadzania-dziedzictwem-w-gminach/>

Zasady projektowania i umieszczania nośników informacji wizualnej i reklam na obiektach i obszarach zabytkowych. Polski Komitet Narodowy ICOMOS. 2015.
https://www.nid.pl/pl/Informacje_ogolne/KRAJOBRAZ%20MOJEGO%20MIASTA/WYDAWNICTWA/

Rozgrzyć dziedzictwo – Podręcznik dobrych praktyk.
Narodowy Instytut Dziedzictwa, Fundacja Plenerownia. 2016
https://www.nid.pl/pl/Informacje_ogolne/Konkursy/MATERIA%C5%81Y%20EDUKACYJNE/Podrecznik%20dobrych%20praktyk_.pdf

Udział społeczeństwa w ochronie, zarządzaniu i planowaniu krajobrazu - podręcznik dobrych praktyk.
Instytut Architektury Krajobrazu Politechniki Krakowskiej, Pracownia Podstaw Kulturowych Architektury Krajobrazu. Generalna Dyrekcja Ochrony Środowiska. 2012
<https://ochronaprzyrody.gdos.gov.pl/publikacje-i-materialy-promocyjne-2>

Błękitno-zielona infrastruktura dla łagodzenia zmian klimatu – katalog techniczny.
Fundacja Sendzimira 2020
<https://sendzimir.org.pl/publikacje/blekitno-zielona-infrastruktura-katalog-techniczny/>

Błękitno-zielona infrastruktura dla łagodzenia zmian klimatu – narzędzia strategiczne.
Fundacja Sendzimira. 2020
<https://sendzimir.org.pl/publikacje/blekitno-zielona-infrastruktura-dla-adaptacji-miast-do-zmian-klimatu-narzedzia-strategiczne/>

Problematyka ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków w studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania gmin oraz w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego. Poradnik dla planistów i samorządów lokalnych. Narodowy Instytut Dziedzictwa. 2011.
https://www.nid.pl/pl/Dla_wlascieli_i_zarzadcow/dla-samorzadow/planowanie-przestrzenne/

Jak samorząd może wspierać szkoły? Informacje o nowym systemie wspomagania pracy szkół.
Ośrodek Rozwoju Edukacji. 2015
<https://www.ore.edu.pl/2015/09/jak-samorzad-moze-wspierac-szkoly/>

Spis rysunków

- Rys. 1. Audyt krajobrazowy a dokumenty planowania przestrzennego w gminie.
- Rys. 2. Uwarunkowania i kierunki zagospodarowania przestrzennego w Studium
- Rys. 3. Wynik bilansowania a możliwość wyznaczania nowych terenów pod zabudowę
- Rys. 4. Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Przemyśla – kierunki zmian w przeznaczeniu terenów
- Rys. 5. Strefy ochrony konserwatorskiej wyznaczone w Studium
- Rys. 6. Ocena stanu zachowania walorów krajobrazowych oraz możliwości ich kształtowania.
- Rys. 7. Ekspozycja widokowa kluczowych struktur krajobrazowych Warszawy
- Rys. 8. Uchwała reklamowa Słupska. Uchwała weszła w życie 1 stycznia 2020 r. Według przyjętych zasad do końca 2020 roku z terenu miasta powinny zniknąć banery, reklamy emitujące zmienne światło oraz reklamy mobilne.
- Rys. 9. Strona tytułowa poradnika dot. uchwały krajobrazowej w Sopocie.
- Rys. 10. Rysunki z kodeksu reklamowego Gminy Kościelisko
- Rys. 11. Obszary chronionego krajobrazu chroniące lokalne korytarze ekologiczne w obszarze wiejskim i w terenie intensywnie zabudowanym (Potok Służewiecki w Warszawie)
- Rys. 12. Publikacje Fundacji Sendzimira
- Rys. 13. Park Kulturowy Książęce Miasto Brzeg
- Rys. 14. Zaproszenia na pokaz filmu „Krajobraz mojego miasta” i dyskusję po jego projekcji wystosowane przez organizatorów do mieszkańców miast. Projekcje tego filmu odbyły się w wielu polskich miastach.
- Rys. 15. Plakat warsztatów komunikacji i wspólnego działania w praktyce. Akcja „Poznaj sąsiada” organizowana przez Fundację „Napraw Sobie Miasto” miała na celu wypracowanie wspólnych inicjatyw społecznych.

Spis fotografii

- Fot. 1. Krajobraz naturalny. Tatry Zachodnie (Fot. M. Hajto)
- Fot. 2. Krajobraz o cechach naturalnych. Śródleśne bagno wraz z zarastającym jeziorem (Fot. G. Rąkowski)
- Fot. 3. Harmonijny krajobraz naturalno-kulturowy – zamek Olsztyn w Parku Krajobrazowym Orlich Gniazd (Fot. G. Rąkowski)
- Fot. 4. Naturalno-kulturowy krajobraz Suwalszczyzny. Jego harmonia została pokazana w filmie Andrzeja Wajdy „Pan Tadeusz” (Fot. M. Hajto)
- Fot. 5. Krajobraz kulturowy. Bielawa, dawna sudecka wieś fabryczna (Fot. Z. Cichocki)
- Fot. 6. Tradycyjna drewniana zabudowa wsi Mołoczki na Białostocczyźnie (Fot. G. Rąkowski)
- Fot. 7. Kopy siana, niegdyś charakterystyczny, dziś coraz rzadszy element krajobrazu rolniczego wyżynnej Polski (Fot. M. Hajto)
- Fot. 8. Harmonijny krajobraz rolniczy w rejonie Gór Stołowych, równowaga elementów naturalnych i antropogenicznych (Fot. M. Bidłasik)
- Fot. 9. Przedpole widokowe Szczelińca Wielkiego w Parku Narodowym Gór Stołowych „zaśmiecone” przez wielkoformatowe reklamy i linie energetyczne (Fot. M. Walczak)
- Fot. 10. Jednolita zabudowa, pozbawiona zadrzewień tworzy banalny krajobraz (Fot. M. Hajto)
- Fot. 11. Zdegradowany krajobraz przemysłowy (Fot. A. Kuśmierz)
- Fot. 12. Zabytkowy dwór dawnego folwarku Srebrna Góra w Warszawie. Poprzez zaniedbanie stał się elementem degradacji krajobrazu. (Fot. J. Pawlak)
- Fot. 13. Osiedle mieszkaniowe, zaprojektowane bez myślenia o potrzebach człowieka (Fot. J. Pawlak)
- Fot. 14. Krajobraz wsi na Dolnym Śląsku. Brak poczucia tożsamości krajobrazu ludności przesiedlonej po II wojnie światowej wpłynął w takich wsiach na dekapitalizację zabudowy (Fot. M. Hajto)
- Fot. 15. Krajobraz, który powinien być chroniony biernie. Puszcza Białowieska (Fot. M. Hajto)
- Fot. 16. Pięknie skomponowana zieleń ogrodów przydomowych podnosi walory krajobrazowe terenów osadniczych (Fot. M. Walczak)
- Fot. 17. Dzika przyroda w mieście. Basen Portu Żerańskiego w Warszawie (Fot. J. Pawlak)
- Fot. 18. Zadrzewienia śródpolne, nie tylko uatrakcyjniają krajobraz, ale dostarczają ważnych świadczeń regulacyjnych w przestrzeni rolniczej (Fot. M. Hajto)
- Fot. 19. Osiedle mieszkaniowe zbudowane na terenach o wrażliwym środowisku gruntowo-wodnym (Fot. J. Pawlak)
- Fot. 20. Fragmentacja struktur przyrodniczych. Pas terenu przygotowany pod autostradę (Fot. M. Hajto)
- Fot. 21. Obiekt produkcyjny na śródleśnej polanie Park Krajobrazowy Lasy nad Górną Liswartą (Fot. M. Walczak)
- Fot. 22. Porzucony zakład przemysłowy (Fot. M. Hajto)
- Fot. 23. Zakład przemysłowy wybudowany w otwartych terenach rolniczych, z dala od terenów zurbanizowanych (Fot. M. Hajto)
- Fot. 24. Elektrownia wiatrowa jako przykład dominanty krajobrazowej (Fot. J. Borzyszkowski)
- Fot. 25. Zapora w Sudetach (Fot. Z. Cichocki)
- Fot. 26. Wielkopowierzchniowe uprawy rolnicze (Fot. M. Hajto)
- Fot. 27. Łąka w międzywalu Wisły w Warszawie (Fot. J. Pawlak)
- Fot. 28. Monofunkcyjne osiedla domów jednorodzinnych (Fot. M. Hajto)
- Fot. 29. Monofunkcyjne osiedle wielorodzinne. Tzw. osiedle deweloperskie (Fot. M. Hajto)
- Fot. 30. Obca pod względem stylu architektura w Beskidzie Niskim (Fot. M. Hajto)
- Fot. 31. Park krajobrazowy „Lasy nad Górną Liswartą” (Fot. M. Walczak)
- Fot. 32. Otulina Kampinoskiego Parku Narodowego (Fot. M. Walczak)
- Fot. 33. Jedno z największych osiedli mieszkaniowych Warszawy wybudowane „w szczerym polu”, na gruntach rolnych na podstawie decyzji o warunkach zabudowy (Fot. J. Pawlak)
- Fot. 34. Urok zadrzewień przydrożnych. Przedpole Parku Narodowego Gór Stołowych (Fot. M. Walczak)
- Fot. 35. Jeden z sześciu ogrodów, wykonanych na potrzeby Festiwalu. W taki sposób Lublinie uczono o pięknie zaprojektowanej przestrzeni.
- Fot. 36. Prace terenowe. Badania starych sadów w programie „Ratujmy Tradycyjne Sady”
- Fot. 37. Strona tytułowa raportu po-warsztatowego dot. zieleni miejskiej wokół Centrum Nauki Kopernik w Warszawie
- Fot. 38. Ul. 6-go Sierpnia w Łodzi, pierwszy w Polsce woonef – ulica do mieszkania. Projekt zrealizowane we współpracy z mieszkańcami. Był początkiem współpracy lokalnej społeczności, która współuczestniczy w tworzeniu bezpiecznej, przyjaznej człowiekowi przestrzeni w różnych częściach miasta Łodzi.
- Fot. 39. "Ławka Krzysztofa Gąsiorowskiego". w Warszawie na Bemowie, zgłoszona do budżetu obywatelskiego, przez społeczność dla uczynienia lokalnego poety i działacza kulturalnego.
- Fot. 40. Park przy Dekerta 15 w Krakowie. Stowarzyszenie Podgórze.pl zgłaszając projekt do budżetu obywatelskiego Miasta Krakowa zorganizowało spotkanie z mieszkańcami, by zachęcić ich do głosowania na projekt.