

Anna Zbierska, Adam Zydróż

Rola administracji samorządowej w ochronie krajobrazu i ładu przestrzennego w Polsce na tle Unii Europejskiej

Studia i Prace Wydziału Nauk Ekonomicznych i Zarządzania 46/2, 157-170

2016

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

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.



DOI: 10.18276/sjp.2016.46/2-14

Anna Zbierska*

Adam Zydróż**

Uniwersytet Przyrodniczy w Poznaniu

ROLA ADMINISTRACJI SAMORZĄDOWEJ W OCHRONIE KRAJOBRAZU I ŁADU PRZESTRZENNEGO W POLSCE NA TLE UNII EUROPEJSKIEJ

Streszczenie

Polska jest sygnatariuszem szeregu międzynarodowych umów, m.in. Europejskiej Konwencji Krajobrazowej. Wiele o ochronie przyrody i dóbr kultury mówi się i pisze w dokumentach strategicznych, a mimo to ciągle obserwuje się utratę tych zasobów i zachwianie ładu przestrzennego. Powodem nasilenia dyskusji na ten temat stała się obowiązująca od 11.09.2015 r. ustawa z dnia 24 kwietnia 2015 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu, potocznie zwana „ustawą krajobrazową”. Ma ona pomóc samorządom zadbać o ład przestrzenny i ochronę krajobrazu, wprowadzając wymóg identyfikacji i oceny krajobrazów, a także ustalenia standardów jakości krajobrazu z uwzględnieniem aspiracji społecznych. Czas pokaże, jak samorzady regionalne i lokalne wywiążą się z nałożonych obowiązków, jednak bez woli współpracy między poszczególnymi szczeblami planowania i gospodarowania przestrzenią żadne kolejne nakazy i zakazy, płynące z audytów krajobrazowych czy innych regulacji prawnych, mogą nie być skuteczne.

Słowa kluczowe: Europejska Konwencja Krajobrazowa, ochrona krajobrazu, ład przestrzenny, planowanie przestrzenne

* E-mail: anzbier@up.poznan.pl.

** E-mail: adzyd@up.poznan.pl.

Wprowadzenie

Spółeczeństwo oraz organy rządowe zaczęły dostrzegać niekorzystne zmiany w krajobrazie spowodowane rozwojem cywilizacyjnym i chaotyczną gospodarką przestrzenną. Powodem nasilenia dyskusji stała się obowiązująca od 11 września 2015 roku ustawa z dnia 24 kwietnia 2015 roku o zmianie niektórych ustaw, w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu (Dz.U. 2015 poz. 774), potocznie zwana „ustawą krajobrazową”. Ma ona pomóc samorządom w uporządkowaniu m.in. obecności reklam w przestrzeni publicznej oraz pozwolić zadbać o ład przestrzenny i ochronę krajobrazu. Wprowadza szereg uściśleń i zmian m.in. w ustawach: o ochronie przyrody, Prawo budowlane, Prawo ochrony środowiska, a przede wszystkim w ustawie z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (PiZP) (Dz.U. z 2015 r. poz. 199 i 443). Dopiero ta ustawa, po ponad 10 latach od ratyfikowania przez Polskę w 2004 r. Europejskiej Konwencji Krajobrazowej (EKK), wprowadziła prawną definicję krajobrazu spójną z Konwencją¹. Dając dodatkowe narzędzia ochrony krajobrazu samorządom regionalnym, ustawa znacząco ograniczyła władztwo planistyczne gmin, co jest przedmiotem licznych kontrowersji i dyskusji. Stały się one inspiracją do napisania niniejszego artykułu, którego celem jest porównanie narzędzi ochrony krajobrazu w Polsce i w Europie oraz ocena skuteczności nowych regulacji prawnych zaproponowanych w zmianie ustawy o PiZP. Analizy przeprowadzono na podstawie danych statystycznych GUS i Eurostatu, bazy danych aktów prawnych EUR-Lex oraz ISAP dokumentów planistycznych gmin i województw, a także źródeł literaturowych.

1. Co to jest krajobraz i jakie są formy jego ochrony?

Rozumienie i definiowanie krajobrazu zmieniało się na przestrzeni lat wraz z rozwojem wiedzy o środowisku oraz o wykorzystaniu jego zasobów przez człowieka. Od czasów Humboldta, który jako jeden z pierwszych sformułował naukową definicję krajobrazu, interpretacja tego terminu stopniowo ewoluowała, uwzględniając złożoność jego struktury i różnorodność oddziaływania. Ta złożoność cha-

¹ Krajobraz – należy rozumieć jako postrzeganą przez ludzi przestrzeń, zawierającą elementy przyrodnicze lub wytwory cywilizacji, ukształtowaną w wyniku działania czynników naturalnych lub działalności człowieka.

rakteru krajobrazu spowodowała równoległy rozwój w II połowie XX wieku co najmniej kilku nurtów badań krajobrazowych (Chmielewski, 2013): od podejścia fizjonomicznego (percepcji krajobrazu) (Skalski, 2007), poprzez geokompleksowe, geobotaniczne, ekosystemowe (Richling, Solon, 2011) i energetyczne, aż po interdyscyplinarne syntezy (Pietrzak, 1998). W ostatnich latach coraz większą popularność zyskuje zapoczątkowane w latach 80. ekonomiczne podejście do walorów środowiskowych w postaci wycen świadczeń ekosystemów (Solon, 2008; Bajerowski, Sanetra, Szczepańska, 2000; Zydróń, Szoszkiewicz, 2013; Zydróń, Kayzer, 2015).

Mimo tak dużego zainteresowania badaczy, różnorodność krajobrazowa należy do równie zagrożonych, jak różnorodność biologiczna (Degórski, 2012). Ochrona krajobrazu najczęściej rozumiana jest jako ochrona siedlisk naturalnych i łączona z tworzeniem spójnych systemów obszarów chronionych (Kistowski, 2008; Radziejowski, 2011). Polska zaliczana jest do państw europejskich o najwyższym wskaźniku różnorodności biologicznej i siedliskowej. Dążąc do zachowania posiadanych wartości przyrodniczych, Polska od wielu lat rozwija różnorodne formy ochrony prawnej obszarów i obiektów, które łącznie zajmują prawie 45% jej powierzchni, co zalicza nasz kraj do czołówki w UE (rys. 1). Niestety w wielu przypadkach są to izolowane obszary o małej powierzchni, nie spełniające do końca swojej funkcji lub będące pod silną presją inwestycyjną (Zydróń, Zbierska, Szczepański, 2015). Mimo że cele ochrony przyrody, definiowane w Ustawie o ochronie przyrody, jak i realizowane w praktyce, są stosunkowo szerokie i obejmują m.in. ochronę walorów krajobrazowych, to obserwowane od ponad dwóch dekad procesy świadczą, że skuteczność ochrony krajobrazu jest znacznie słabsza niż pozostałych elementów. Głównym problemem jest wieloznaczność pojęcia krajobrazu, rozproszenie instrumentów jego ochrony, w tym nakładanie się kompetencji, oraz nadanie im znacznie słabszej rangi i skuteczności, niż np. ochrona gatunków i siedlisk przyrodniczych.

Kompetencje w zakresie powoływania prawnych form ochrony przyrody rozrzucono po wszystkich szczeblach administracji rządowej i samorządowej² (rys. 2). Niestety ze względu na koszty i liczne ograniczenia w zagospodarowaniu terenu, same walory przyrodniczo-krajobrazowe często nie są wystarczającym argumentem, aby dany obszar objąć ochroną. To sprawia, że dla większości form obszarów chronionych w Polsce obserwowana jest stagnacja, a w przypadku obszarów chro-

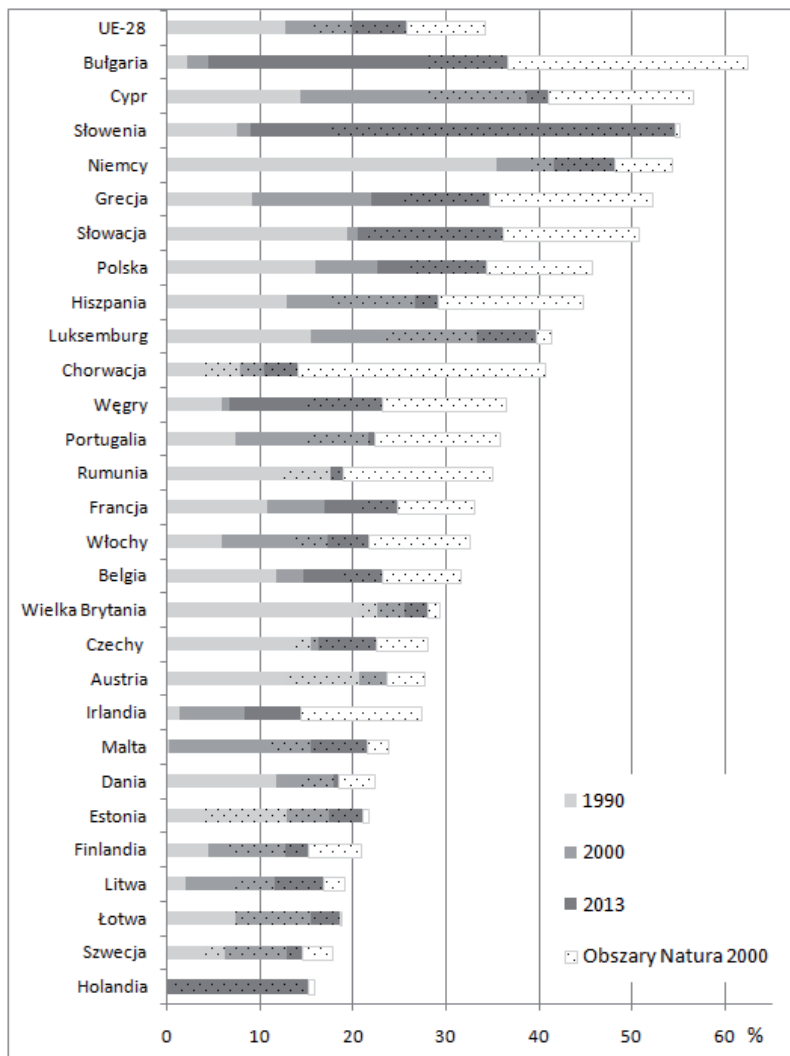
² Nakładanie kompetencji powoduje „rozmycie” odpowiedzialność za działania ochronne na danym terenie.

nionego krajobrazu i rezerwatów krajobrazowych³ nawet regres powierzchni w stosunku do 2000 r. (rys. 3). Od połowy lat 90. XX wieku przepisy, w tym tzw. specustawy, sukcesywnie osłabiały możliwości ochrony krajobrazu (Kistowski, Kowalczyk, 2011; Kistowski, 2012). W sytuacji prawnej sprzed „ustawy krajobrazowej” z 2015 r. najbardziej skutecznym instrumentem ochrony krajobrazu dysponowały regionalne dyrekcje ochrony środowiska, które uzgadniały dokumenty planistyczne w granicach tych form ochrony przyrody. Głównym narzędziem ochrony krajobrazu stały się więc nie narzędzia wynikające z ustawy o ochronie przyrody czy prawa ochrony środowiska, ale procedury wynikające z ustawy o PiZP, która jednocześnie silnie zagraża krajobrazowi, m.in. dopuszczając zabudowę na podstawie decyzji o warunkach zabudowy. To wyjaśnia, dlaczego to właśnie w tej ustawie wprowadzono tak wiele zmian wynikających ze wzmocnienia narzędzi ochrony krajobrazu. Wskazuje to również na dużą rolę samorządów w tym zakresie.

Prawnej możliwości ochrony krajobrazu nie poprawiło znacząco nawet podpisanie przez Polskę Europejskiej Konwencji Krajobrazowej. Akcesja Polski do UE poprawiła natomiast nieco sytuację krajobrazów przyrodniczych poprzez ustanowienie wynikających z dyrektyw: siedliskowej i ptasiej obszarów europejskiej sieci ekologicznej Natura 2000. W Polsce, głównie dzięki oddolnym inicjatywom różnych instytucji i organizacji, w ramach tej sieci wyznaczono dotychczas obszary o łącznej powierzchni 68 296 km² (prawie 20% pow. kraju, co nieznacznie przewyższa średnią europejską). W skład sieci wchodzi wszystkie parki narodowe i część parków krajobrazowych (rys. 1), ale dodatkowo również najbardziej typowe i wciąż jeszcze powszechne układy przyrodnicze charakterystyczne dla naszych regionów biogeograficznych. Podobna idea ochrony krajobrazów nie tylko rzadkich i wyjątkowych, ale też typowych dla danego regionu, przyświeca wdrażaniu EKK. Niestety pomimo intensywnych działań i zaangażowania znacznych środków w ochronę ekosystemów w obrębie obszarów Natura 2000, to „wdrażanie ochrony krajobrazu zostało całkowicie zaniechane na wszystkich płaszczyznach: instytucjonalno-organizacyjnej, finansowej, prawnej, planistycznej i realizacyjnej” (Kistowski, 2012).

³ Rezerваты krajobrazowe stanowią ok. 15% powierzchni wszystkich rezerwatów, jednak ich obszar zmniejszył się w Polsce w latach 2004–2014 o ok. 13 tys. ha, mimo że liczba pozostała na podobnym poziomie (110 obiektów).

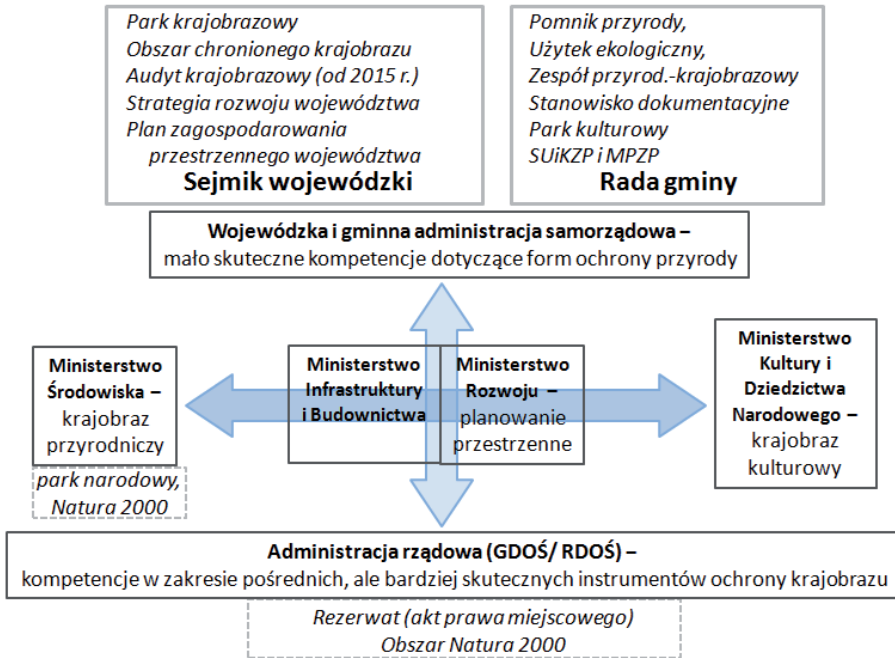
Rysunek 1. Przyrost udziału obszarów chronionych w powierzchni poszczególnych krajów UE



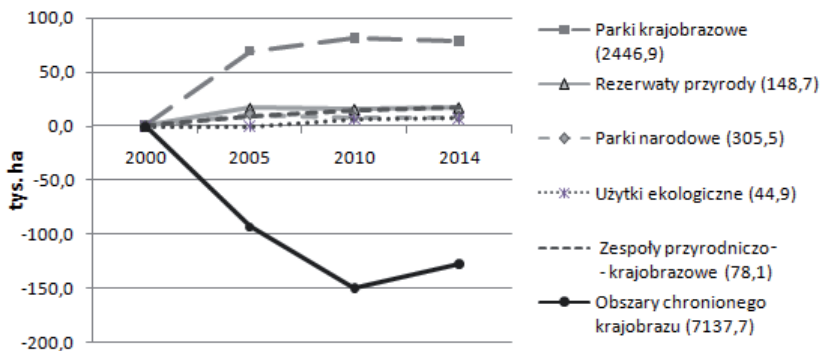
Źródło: Baza danych Banku Światowego (GUS, 2015) – udział krajowych form ochrony przyrody w latach 1990–2013 oraz European Environment Agency (EEA)⁴ – udział obszarów Natura 2000 i części wspólnych z krajowymi formami obszarów chronionych

⁴ Complementarity between European designations (Natura 2000 and Emerald networks) and national designations by share of terrestrial area <http://www.eea.europa.eu>.

Rysunek 2. Węzeł instytucji administracji publicznej zaangażowanych w procesy ochrony i przekształcania krajobrazu w Polsce (Kistowski, 2012, zmienione)



Rysunek 3. Zmiany powierzchni obszarowych form ochrony przyrody w Polsce (w nawiasie podano powierzchnie [tys. ha] w roku bazowym 2000)



2. „Standardy jakości krajobrazu” jako realizacja polityki Unii Europejskiej w zakresie ochrony krajobrazu

Termin „standardy jakości środowiska” jako tłumaczenie angielskiego sformułowania „landscape quality objective” z EKK⁵ przez niektórych przyjmowany jest jako lepszy od pojęcia „cele jakości krajobrazu”, którego użyto w oficjalnym tłumaczeniu opublikowanym w Rozporządzeniu ministra środowiska z dnia 29 stycznia 2006 r. (Dz.U. nr 14, poz. 98). Oba terminy definiowane są dla określonego krajobrazu jako „sformułowane przez właściwe organy publiczne aspiracje społeczeństwa w odniesieniu do cech otaczającego je krajobrazu” (*Europejska...*, 2006) i zdaniem autorów budzą duże wątpliwości interpretacyjne. Niezależnie od licznych definicji krajobrazu podawanych przez różne nury badawcze, generalnie przyjąć można, że jest to jednostka przestrzenna tworząca pewną całość ukształtowaną w określonym czasie przez czynniki biotyczne i działalność człowieka, która w dodatku cały czas ewoluuje. Stąd próby „standaryzowania” krajobrazu należałoby raczej uznać za zagrażające jego różnorodności. Jednak z praktycznego punktu widzenia, na etapie wdrażania EKK, „standardy jakości” na pewno mocniej oddziaływać będą na społeczeństwo i władze lokalne niż kolejne „cele”. Jeszcze lepsze, pod kątem możliwości oceny skuteczności podjętych działań, byłoby zaproponowanie mierzalnych wskaźników jakości krajobrazu, które byłyby porównywalne w czasie i w przestrzeni. Niezależnie od przyjętej terminologii, najważniejsze jest, by prace nad wyznaczeniem jakości krajobrazów Polski oraz metodologią audytu krajobrazowego nie poszły w kierunku „szablonowania” jego cech, co prowadziłoby do ich ujednolicania (Degórski, 2004).

Obszerny opis problemów formułowania i stosowania standardów jakości krajobrazu zawiera Raport Rady Komisji Europejskiej z 2006 r. (*Landscape...*, 2006). Z racji ograniczeń objętościowych artykułu, nie da się omówić tutaj wszystkich kwestii. Z punktu widzenia roli samorządów w ochronie krajobrazu za kluczowe w raporcie uznać można przyjęcie jako nadrzędny cel „przewidywanie i tworzenie krajobrazów przyszłości, w porozumieniu ze społeczeństwem lokalnym” (Chmielewski, 2013) oraz wskazanie jako jednego z trzech głównych problemów metodycznych ustalenie skali kartograficznej opracowania oraz zasięgu przestrzennego poszczegól-

⁵ Termin wykorzystano w tłumaczeniu EKK z 2005 r., udostępnionym przez Państwową Radę Ochrony Przyrody.

nych analiz. Zgodnie z dotychczasowym doświadczeniem większości państw Europy opisanych w raporcie (m.in. Hiszpanii, Norwegii, Portugalii, Słowenii, Wielkiej Brytanii), prowadziły one prace w skali krajowej (od 1:1 000 000 do 1:10 000). Nie brakuje jednak przykładów państw, w których prowadzono rozbudowane analizy w skali regionów (Hiszpania, Francja, Czechy), a nawet w skali lokalnej (Niemcy, Holandia, Szwajcaria, Wielka Brytania). Najkorzystniejsze wydaje się więc prowadzenie prac w kilku wzajemnie zintegrowanych skalach przestrzennych. Podobnie jest w Polsce z gromadzeniem baz danych topograficznych (BDOT500, BDOT10k, BDOO)⁶, które zgodnie z Ustawą o infrastrukturze informacji przestrzennych mają służyć jako baza referencyjna do opracowań tematycznych. Zasadnicze prace nad standardami jakości krajobrazu powinny być jednak prowadzone w skali, z jaką identyfikują się społeczności lokalne. Trudno wyobrazić sobie, by audyty krajobrazowe powstawały na szczeblu wojewódzkim (w skalach 1:100 000) bez aktywnego udziału mieszkańców i władz gmin. Tym bardziej, że ich wyniki mają obowiązywać jako akt prawa miejscowego i być wprowadzane w formie uzgodnień do dokumentów planistycznych gmin, opracowywanych w skalach 1:25 000, 1:1000.

3. Identyfikacja, waloryzacja i ochrona krajobrazu – wyzwania dla samorządów

Polska, podobnie jak 38 innych krajów, które ratyfikowały EKK⁷, zobowiązała się do podjęcia szeregu działań na rzecz ochrony i planowania krajobrazu, z których najistotniejsze z punktu widzenia samorządów są (*Landscape...*, 2006; Majchrowska, 2007):

- 1) zintegrowanie krajobrazu z własną polityką w zakresie planowania regionalnego, urbanistycznego oraz wszelkich innych polityk oddziałujących na krajobraz;
- 2) zidentyfikowanie krajobrazów na własnym terytorium, przekształcających je siłą i presji;

⁶ Rozporządzenie MSWiA z dnia 17 listopada 2011 r. w sprawie bazy danych obiektów topograficznych oraz bazy danych obiektów ogólnogeograficznych, a także standardowych opracowań kartograficznych (Dz.U. 2011, nr 279, poz. 1642); Rozporządzenie MSWiA z dnia 2 listopada 2015 r. w sprawie bazy danych obiektów topograficznych oraz mapy zasadniczej (Dz.U. 2015, poz. 2028).

⁷ Stan na 11.04.2016. Pobrano z: <http://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/176/signatures>.

- 3) podnoszenie świadomości społeczeństwa i organów publicznych w zakresie wartości krajobrazów, ich roli;
- 4) przeprowadzenie konsultacji społecznych w zakresie zdefiniowania celów jakości krajobrazu, przypisanych im przez ludność, której to dotyczy.

Brak skutecznie działających, uporządkowanych zasad gospodarki przestrzennej, uwzględniającej potrzeby ochrony krajobrazu przyrodniczego, został również wskazany jako problem przez Państwową Radę Ochrony Przyrody w opinii z 14 kwietnia 2016 roku⁸. Dotyczy to głównie samorządów lokalnych, w których pokrycie MPZP jest niewielkie, a dominują decyzje o warunkach zabudowy. Efektem jest masowe rozpraszanie się zabudowy na tereny przyrodniczo-rolnicze, chaos przestrzeny, zmniejszanie powierzchni naturalnych i półnaturalnych, degradacja funkcjonalna i estetyczna krajobrazu, rozrywanie przyrodniczych i widokowych powiązań przestrzennych, gęstnienie sieci barier ekologicznych. Problemem jest także niska skuteczność, wręcz iluzoryczność strategicznych prognoz oddziaływania studiów uwarunkowań i MPZP, które zwykle nie obejmują zagadnień krajobrazowych.

W zakresie identyfikacji krajobrazów intensyfikację prac w Polsce wymusiła nowelizacja Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, wynikająca z ustawy dotyczącej wzmocnienia narzędzi ochrony krajobrazu (Dz.U. 2015, poz. 774). Nakłada ona na organy samorządu województwa obowiązek sporządzenia nie rzadziej niż raz na 20 lat audytu krajobrazowego, w tym wyznaczenie tzw. krajobrazów priorytetowych oraz społecznie pożądanых cech jakościowych krajobrazu. Typologie krajobrazów powstają od lat w bardzo wielu krajach, również w Polsce. Jednego z najobszerniejszych przeglądów doświadczeń w tym zakresie, obejmującego ponad 50 opracowań z 14 państw europejskich, dokonano w 2005 roku – jako wstępu do utworzenia ogólnoeuropejskiej typologii i mapy krajobrazów (Majchrowska, 2008, na podstawie Warscher, 2005). Pierwszą pełną typologię krajobrazów naturalnych Polski opracował Kondracki w końcu lat 50. XX wieku, przyjmując rzeźbę terenu i budowę geologiczną jako główne czynniki krajobrazotwórcze⁹. Uszczegółowiona wersja klasyfikacji krajobrazów powstała w 1995 roku pod kierunkiem Richlinga i Dąbrowskiego (Chmielewski, 2013). Na jej podstawie trwają aktualnie

⁸ PROP/2016-04. Pobrano z: <http://prop.info.pl/>.

⁹ W badaniach naukowych każda z dziedzin zajmujących się krajobrazem wypracowała własny system typologii, jednak porównanie przestrzennych zasięgów regionów fizycznogeograficznych, przyrodniczo-leśnych i kulturowych (regionalnych form architektonicznych) wykazuje, że pomimo odmiennych kryteriów klasyfikacji, w wielu przypadkach granice regionów są podobne.

w Ministerstwie Środowiska prace nad wyznaczeniem i przetestowaniem jednolitej metodyki identyfikacji i ocen krajobrazu na potrzeby audytu krajobrazowego (Solon, 2013; *Sporządzenie...*, 2015) i rozporządzenia Rady Ministrów w tej sprawie. Ponadto w Polsce już w 2004 r. opracowano tzw. Czerwoną Księgę Krajobrazów (Baranowska-Janota, Marcinek, Myczkowski, 2004), czyli katalog 198 obszarów, charakteryzujących się krajobrazami o wyjątkowym znaczeniu dla dziedzictwa przyrodniczego i kulturowego naszego kraju, które można uznać za priorytetowe w myśl Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Biorąc pod uwagę dotychczasowe doświadczenia w zakresie kategoryzacji krajobrazu, obszarowych form ochrony, ochrony zabytków, a także postęp technologiczny w zakresie analiz przestrzennych oraz fakt, że metodyka audytów krajobrazowych zostanie ustalona na poziomie rządowym, można uznać, że identyfikacja krajobrazów nie powinna stanowić dla samorządów wojewódzkich dużego wyzwania. Mają na to czas do września 2018 roku. Gorzej może być z wdrożeniem tych przepisów w praktyce. Szczególnie jeśli audyty krajobrazowe będą tworzone bez należytej współpracy z gminami. Powinien to być efekt uzgodnień i mediacji między zarządem województwa, organami gmin, instytucji ochrony przyrody i dóbr kultury oraz mieszkańcami. Głównym wyzwaniem dla samorządów będzie właściwa organizacja procedury opinii i uzgodnień do projektu audytu krajobrazowego, nie tylko pod względem prawnym, ale przede wszystkim społecznym, dodatkowo na przykład z etapem publicznej dyskusji lub e-partycypacji (Pawłowska, Konopacki, 2013). Potrzebny jest system rzeczywistych konsultacji, negocjacji i możliwości zawierania wiążących kontraktów z systemem rekompensat i dofinansowania gmin i ich mieszkańców w zakresie potrzeb ochronnych (np. rozwoju infrastruktury, przebranzowienia, modyfikacji gospodarki rolnej i leśnej, edukacji, inwestycji w turystykę, promocję). W przeciwnym razie, przy negatywnym podejściu władz gminnych do tematu i szukaniu „luk w przepisach” inwestorów, zapisy nie będą skuteczne. Sytuacje konfliktowe mogą powstawać głównie na terenach parków krajobrazowych i obszarów chronionego krajobrazu, dla których dano sejmikom wojewódzkim prawo sporządzania uchwał stanowiących akty prawa miejscowego wraz z szeregiem zakazów obowiązujących na tych terenach. Znacząco ograniczono też wpływ rad gminy na procedurę tworzenia i powiększania parków krajobrazowych, a ustalając zasady ochrony m.in. krajobrazów priorytetowych, sejmik województwa będzie wchodził w ich kompetencje.

Do głównych zadań stojących przed gminami należeć będzie zmiana mentalności zarówno władz gmin, jak i społeczeństwa w zakresie świadomości krajobrazowej. Konieczne będą działania informacyjne i promocyjne na rzecz budowania lokalnej tożsamości, uzmysłowienie potrzeby ochrony krajobrazu jako dobra wspólnego, niezależnie od lobby gospodarczego i aktualnych interesów politycznych. Bez udziału gmin lub lokalnych organizacji społecznych nie będzie możliwe zdiagnozowanie wartości przypisanych krajobrazom przez ludność oraz oczekiwań społeczeństwa w stosunku do „przyszłościowej” wizji krajobrazu, czego wymaga konwencja krajobrazowa.

Podsumowanie

Nasilająca się antropopresja i związane z tym procesy destrukcyjne w krajobrazie powodują konieczność planowania oraz kształtowania krajobrazu jako dobra wspólnego obecnych i przyszłych pokoleń. Polska posiada wybitne walory przyrodniczo-krajobrazowe na tle Europy, jednak mimo wielu form ochrony i deklaracji w dokumentach strategicznych ciągle obserwuje się utratę tych zasobów i zachwianie ładu przestrzennego. Problem leży przede wszystkim na poziomie lokalnym, w efektywnym wdrażaniu przepisów. Wyraźnie widać, że negatywne oceny planowania przestrzennego w Polsce po przekazaniu go w 1994 r. w ręce gmin, spowodowały, że przy okazji „ochrony krajobrazu” stopniowo odbiera się władztwo planistyczne z tego poziomu i przenosi więcej kompetencji na poziom wojewódzki. Dla zrównoważenia „kija” w postaci audytów krajobrazowych, dano gminom „marchewkę” w postaci możliwości uchwalania lokalnego „kodeksu reklamowego” i opłat reklamowych. Jest to dość pozytywnie oceniane przez środowiska planistyczne i samorządowe narzędzie realizacji ładu przestrzennego w miastach i walki z chaosem reklamowym. Wymaga jednak dużych nakładów pracy, w tym często zatrudnienia specjalistów w zakresie inwentaryzacji form małej architektury, ogrodzeń oraz tablic i urządzeń reklamowych a także ustalenia jednoznacznych granic stref o różnych regulacjach. Wiele miast, szczególnie dużych, przystąpiło jednak do sporządzania takich uchwał (m.in. Gdańsk, Gdynia, Warszawa, Poznań, Kielce, Kraków, Gorzów Wielkopolski).

Czas pokaże, jak samorządy regionalne i lokalne wywiążą się z nałożonych obowiązków identyfikacji i ochrony krajobrazu, jednak bez woli współpracy i po-

rozumienia między poszczególnymi szczeblami planowania i gospodarowania przestrzenią oraz przy braku widzenia szerszego dobra, tylko prywatnych interesów, zarówno władz gmin, jak i mieszkańców, żadne kolejne nakazy i zakazy płynące z audytów krajobrazowych czy innych regulacji prawnych mogą nie być skuteczne.

Literatura

- Bajerowski, T., Sanetra, A., Szczepańska, A. (2000). *Wycena krajobrazu – rynkowe aspekty oceny i waloryzacji krajobrazu*. Olsztyn: Wyd. EDUCATERA Sp. z o.o.
- Baranowska-Janota, M., Marcinek, R., Myczkowski, Z. (2004). *Czerwona Księga Krajobrazu Polski*, Kraków. Pobrane z: www.mos.gov.pl.
- Blomberg, P., Fidler, K. (2013). *Podręcznik planowania krajobrazu z partycypacją społeczną*. Elbląg. Pobrane z: www.lifescape.eu.
- Chmielewski, T.J. (2013). *Systemy krajobrazowe. Struktura – funkcjonowanie – planowanie*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Degórski, M. (2004). Formalnoprawne uwarunkowania planowania krajobrazu w Unii Europejskiej. W: M. Kistowski (red.), *Studia ekologiczno-krajobrazowe w programowaniu rozwoju zrównoważonego*. Gdańsk.
- Degórski, M. (2012). Problemy planowania ochrony krajobrazu w Polsce. *Problemy Ekologii Krajobrazu*, 33.
- Europejska Konwencja Krajobrazowa – Sejm RP, ISAP (Dz.U. 2006, nr 14, poz. 98).
- Kistowski, M. (2008). Koncepcja krajobrazu przyrodniczego i kulturowego w planach zagospodarowania przestrzennego województw. W: A. Zaręba, D. Chylińska (red.), *Studia krajobrazowe jako podstawa właściwego gospodarowania przestrzenią*. Wrocław: Uniwersytet Wrocławski.
- Kistowski, M., Kowalczyk, J. (2011). Wpływ transformacji modelu zarządzania parkami krajobrazowymi na skuteczność realizacji ich funkcji w przestrzeni Polski. *Biuletyn KPZK PAN*, 247. Warszawa.
- Kistowski, M. (2012). Perspektywy ochrony krajobrazu w Polsce ze szczególnym uwzględnieniem parków krajobrazowych. *Przegląd Przyrodniczy XXIII*.
- Landscape and sustainable development: Challenges of the European Landscape Convention* (2006). Strasburg: Council of Europe Publishing, 1–214.
- Majchrowska, A. (2013). Doświadczenia innych krajów w identyfikowaniu typów krajobrazowych. W: *Identyfikacja i waloryzacja krajobrazów – wdrażanie Europejskiej Konwencji Krajobrazowej*. Warszawa: GDOŚ.

- Majchrowska, A. (2007). Realizacja zapisów Europejskiej Konwencji Krajobrazowej, *Czasopismo Techniczne Politechniki Krakowskiej*, 7-A. Kraków.
- Myga-Piątek, U. (red.). (2015). *Sporządzenie audytu krajobrazowego – testowanie metodyki identyfikacji i oceny krajobrazu*. Będzin. Pobrano z: www.mos.gov.pl.
- Ochrona Środowiska 2015* (2015). Informacje i opracowania statystyczne. Warszawa: GUS.
- Pawłowska, K., Konopacki, J. (2013). Udział społeczeństwa w procesie identyfikacji krajobrazów cennych, E-partycypacja zamiast „...i partycypacji”. W: *Identyfikacja i waloryzacja krajobrazów – wdrażanie Europejskiej Konwencji Krajobrazowej*. Materiały konferencyjne. Warszawa: GDOŚ.
- Pietrzak, M. (1998). *Syntezy krajobrazowe – założenia, problem, zastosowania*. Poznań: Bogucki Wydawnictwo Naukowe.
- Radziejowski, J. (2011). *Obszary chronionej przyrody – historia, stan obecny, wyzwania przyszłości*. Warszawa: Wszechnica Polska.
- Richling, A., Solon, J. (2011). *Ekologia krajobrazu*. Warszawa: PWN.
- Skalski, J.A. (2007). *Analiza percepcyjna krajobrazu jako działalność twórcza, inicjująca proces projektowania*. Warszawa: SGGW.
- Solon, J. (2008). Koncepcja „Ecosystem Services” i jej zastosowania w badaniach ekologiczno-krajobrazowych. *Problemy Ekologii Krajobrazu*, XXI.
- Solon, J. (2013). Wybrane podejścia do typologii krajobrazu w Polsce i ich przydatność dla implementacji Europejskiej Konwencji Krajobrazowej. W: *Identyfikacja i waloryzacja krajobrazów – wdrażanie Europejskiej Konwencji Krajobrazowej*. Materiały konferencyjne. Warszawa: GDOŚ.
- Żarska, B. (2003). *Ochrona krajobrazu*. Warszawa: SGGW.
- Zydroń, A., Kayzer, D. (2015). *Podnoszenie świadomości społeczeństwa o nowych metodach wyceny wartości przyrody Willingness to Pay oraz Willingness to Accept na przykładzie Wielkopolskiego Parku Narodowego*. Poznań: Bogucki Wydawnictwo Naukowe.
- Zydroń, A., Szoszkiewicz, K. (2013). Wartość środowiska a gotowość społeczeństwa do zapłacenia za to dobro. *Rocznik Ochrony Środowiska*, 15. Koszalin.
- Zydroń, A., Zbierska, A., Szczepański, P. (2015). The Effect of Nature Conservation Legal Instruments on Spatial Management in a Commune. *Barometr Regionalny*, 13, 3.

THE ROLE OF LOCAL ADMINISTRATION IN LANDSCAPE PROTECTION AND SPATIAL ORDER IN POLAND COMPARED WITH THE EUROPEAN UNION

Abstract

Poland has outstanding natural and landscape values compared with the rest of UE. It is a signatory to a number of international agreements in the field of nature and landscape protection, including European Landscape Convention. Many had been said and written in strategic documents about the protection of nature and cultural assets. And yet it is still observed the loss of these resources and disturbance of spatial order. The reason for increase in discussion on this topic is Law of 24 April 2015, commonly called the “Act landscape”. It should help governments to sort out, the presence of advertising in public space and let take care of spatial order and protection of the landscape. Time will show how local and regional authorities fulfil their obligations, but without the will of cooperation and understanding between the various levels of planning and management of space, further orders and prohibitions flowing from audits landscape or other regulations may not be effective.

Translated by Anna Zbierska

Keywords: European Landscape Convention, landscape protection, spatial development, sustainable development, spatial order

Kod JEL: R58