

Piotr Krajewski, Karol Mrozik

Audyty krajobrazowe a realizacja zapisów europejskiej konwencji krajobrazowej w Polsce na przykładzie wybranego obszaru podmiejskiego Wrocławia

Studia i Prace Wydziału Nauk Ekonomicznych i Zarządzania 47/2, 207-218

2017

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/SIP.2017.47/2-19

Piotr Krajewski*

Uniwersytet Przyrodniczy we Wrocławiu

Karol Mrozik**

Uniwersytet Przyrodniczy w Poznaniu

AUDYT KRAJOBRAZOWY A REALIZACJA ZAPISÓW EUROPEJSKIEJ KONWENCJI KRAJOBRAZOWEJ W POLSCE NA PRZYKŁADZIE WYBRANEGO OBSZARU PODMIEJSKIEGO WROCŁAWIA¹

Streszczenie

W artykule przeanalizowano stan realizacji zapisów Europejskiej Konwencji Krajobrazowej w Polsce w kontekście obowiązku opracowania audytu krajobrazowego. Głównym celem badań było wykazanie, czy audyt krajobrazowy realizuje zalecenia zawarte w Konwencji ratyfikowanej przez Polskę w 2004 roku. Drugim celem była ocena możliwości wykorzystania metody wykonania audytu w skali pojedynczej gminy oraz określenia rekomendacji w zakresie gospodarowania wodą w krajobrazie. Aby zrealizować założone cele, przetestowano metodę wyznaczania krajobrazów priorytetowych, zawartą w projekcie rozporządzenia w sprawie audytu krajobrazowego na przykładzie gminy Kąty Wrocławskie, graniczącej bezpośrednio z Wrocławiem. Na tej podstawie wskazano podstawowe zalety i wady przyjętych rozwiązań.

Słowa kluczowe: krajobraz, audyt krajobrazowy, ocena krajobrazu, Europejska Konwencja Krajobrazowa

* Adres e-mail: piotr.krajewski@upwr.edu.pl

** Adres e-mail: kmrozik@up.poznan.pl.

¹ Praca zrealizowana w ramach projektu badawczego NCN nr 2013/09/D/HS4/01858.

Wstęp

W Europie zauważalna jest stale zwiększająca się presja na krajobraz związana z urbanizacją i rozwojem społeczeństwa (Antrop, 2004). Było to jedną z przyczyn uchwalenia w 2000 roku przez Radę Europy Europejskiej Konwencji Krajobrazowej (EKK). Polska ratyfikowała EKK 27 września 2004 roku, uznając tym samym krajobraz za ważną część jakości życia ludzi i kluczowy element dobrobytu całości społeczeństwa. Jej wejście w życie 1 stycznia 2005 roku stało się impulsem do poszerzenia zakresu badań nad krajobrazem – w badaniach podkreślano znaczenie badań krajobrazu, wzywano również do przestrzegania zapisów EKK i ich implementacji do polskiego prawa (Majchrowska, 2007; Zbierska, Zydroń, 2016). Wzrosło także zainteresowanie ochroną i odpowiedzialnym kształtowaniem krajobrazu wśród władz samorządowych i administracji publicznej (Myga-Piątek, Nita, 2015). W pozostałej części Europy krajobraz wciąż pozostaje ważnym tematem badań (Butler, Åkerskog, 2014), także na obszarach mających kluczowe znaczenie w zarządzaniu zasobami wodnymi (Le Lay, Piégay, Rivière-Honegger, 2013).

Jednak dopiero od momentu wejścia w życie, 11 września 2015 roku, ustawy z 24 kwietnia 2015 roku o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu, zwanej ustawą krajobrazową, po raz pierwszy krajobraz i konieczność dokonania jego oceny poprzez opracowanie audytu krajobrazowego zyskały umocowanie prawne. Trzeba było zatem czekać aż 11 lat od momentu ratyfikacji EKK, aby zacząć realizować w Polsce jej rekomendacje. Należy jednak zwrócić uwagę, że dopiero po opublikowaniu ustawy rozpoczęto prace nad rozporządzeniem wykonawczym określającym metodykę opracowania audytu krajobrazowego. Do kwietnia 2017 roku nie uzyskało ono jeszcze ostatecznego kształtu. Wciąż dyskutowana jest szczegółowość audytu, który ma być wiążący dla dokumentów planistycznych oraz planów ochrony (Krajewski, 2016).

Należy zadać zasadnicze pytanie: czy przyjęte przez polskie władze w ostatnich latach propozycje rozwiązań w zakresie wzmocnienia roli ochrony i planowania krajobrazu realizują wszystkie zapisy EKK. W związku z powyższym głównym celem badań było określenie sposobów realizacji w Polsce poszczególnych wytycznych zawartych w EKK na podstawie analizy obowiązujących i projektowanych aktów prawnych oraz ocena, na przykładzie gminy Kąty Wrocławskie, możliwości adaptacji proponowanych rozwiązań w zakresie audytu krajobrazowego do skali

pojedynczej gminy. Pozwoliło to także sprawdzić, czy możliwe będzie opracowanie w ramach audytu krajobrazowego rekomendacji w zakresie gospodarowania wodą w poszczególnych jednostkach krajobrazowych.

1. Realizacja zapisów Europejskiej Konwencji Krajobrazowej w Polsce

Wśród podstawowych zadań, jakie związane są z wdrożeniem EKK w Polsce, wymienia się identyfikację i ocenę krajobrazu na całym obszarze kraju, ustalenie celów jakości krajobrazu (nazywanych również standardami) oraz podjęcie zadań praktycznych na rzecz ochrony, gospodarki i planowania krajobrazu (Degórski, Ostaszewska, Richling, Solon, 2014). EKK określa 4 główne zadania, do realizacji których zobowiązała się każda ze stron – zestawienie sposobów ich realizacji zawarto w tabeli.

Ustawą krajobrazową wprowadzono zmiany w Ustawie (2003), dodając definicję krajobrazu i krajobrazu priorytetowego, których dotąd nie było w aktach prawnych. Określono również konieczność opracowania audytu krajobrazowego na szczeblu regionalnym. Jego celem jest identyfikacja i ocena krajobrazów, wyznaczenie krajobrazów priorytetowych oraz zasad ich kształtowania i ochrony. Udział społeczeństwa przewidziano poprzez wyłożenie projektu audytu do publicznego wglądu. Zintegrowanie krajobrazu z polityką w zakresie planowania regionalnego i urbanistycznego oraz polityką środowiskową dotyczy wiążącego charakteru audytu krajobrazowego w stosunku do dokumentów planistycznych szczebla lokalnego i regionalnego, ale także do planów ochrony form ochrony przyrody. Obejmuje również dodanie konieczności określania zasad kształtowania krajobrazu w studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego oraz uwzględniania analizy wpływu inwestycji na krajobraz w procedurze oceny oddziaływania na środowisko.

Tabela 1. Sposób realizacji zadań Europejskiej Konwencji Krajobrazowej w Polsce

Zapis EKK	Sposób realizacji
Prawne uznanie krajobrazów jako istotnego komponentu otoczenia ludzi, jako wyrażenia dzielonej przez nie różnorodności kulturowej i przyrodniczej oraz podstawy ich tożsamości	<ol style="list-style-type: none"> 1. Wprowadzenie definicji krajobrazu oraz krajobrazu priorytetowego do polskiego prawa 2. Dodanie odniesienia do definicji krajobrazu w ustawie o ochronie przyrody 3. Dodanie odniesienia do definicji krajobrazu kulturowego w ustawie o ochronie przyrody
Ustanowienie i wdrożenie polityki w zakresie krajobrazu ukierunkowanej na ochronę, gospodarkę i planowanie krajobrazu	<ol style="list-style-type: none"> 1. Ustanowienie konieczności opracowania audytu krajobrazowego na poziomie regionalnym, wyznaczenie krajobrazów priorytetowych, a dla nich rekomendacji i wniosków w zakresie zagospodarowania i ochrony oraz odnotowanie zmian w krajobrazie
Ustanowienie procedur udziału ogółu społeczeństwa, organów lokalnych i regionalnych oraz innych stron zainteresowanych zdefiniowaniem i wdrożeniem polityki w zakresie krajobrazu	<ol style="list-style-type: none"> 1. Umożliwienie składania uwag do audytu krajobrazowego przez mieszkańców oraz organizacje w trakcie wyłożenia do publicznego wglądu 2. Opiniowanie audytu krajobrazowego przez regionalnego dyrektora ochrony środowiska, dyrektorów parków narodowych i krajobrazowych, wojewódzkiego konserwatora zabytków i rady gmin z terenu województwa 3. Udział społeczności lokalnej w opracowaniu audytu poprzez fakultatywne badania ankietowe dotyczące swojskości i tożsamości krajobrazu
Zintegrowanie krajobrazu z własną polityką w zakresie planowania regionalnego i urbanistycznego i własną polityką kulturalną, środowiskową, rolną, społeczną i gospodarczą, jak również z wszelką inną polityką, która bezpośrednio lub pośrednio oddziałuje na krajobraz	<ol style="list-style-type: none"> 1. Ustalenie wiążącego charakteru audytu krajobrazowego dla dokumentów planistycznych szczebla regionalnego i lokalnego 2. Ustalenie wiążącego charakteru audytu krajobrazowego w stosunku do planów ochrony parków narodowych, krajobrazowych, rezerwatów przyrody oraz uchwał dotyczących obszarów chronionego krajobrazu 3. Ustanowienie konieczności określania zasad kształtowania krajobrazu dokumentach planistycznych szczebla lokalnego 4. Ustanowienie konieczności analizowania wpływu inwestycji na krajobraz w procedurze oceny oddziaływania na środowisko

Źródło: opracowanie własne na podstawie Ustawa (2015).

EKK zawiera także szereg środków specjalnych, których zastosowanie ma na celu realizację jej zapisów. Wśród nich jest identyfikacja krajobrazów na terenie kraju, określenie ich charakterystyk oraz przekształcających je sił i presji, odnotowanie zmian oraz ocena tak zidentyfikowanych krajobrazów. Zadania te ma re-

alizować audyt krajobrazowy. Żaden z aktów prawnych nie uwzględnia natomiast konieczności określenia standardów jakości krajobrazu, czyli sformułowania przez organy publiczne aspiracji społeczeństwa w odniesieniu do cech otaczającego je krajobrazu.

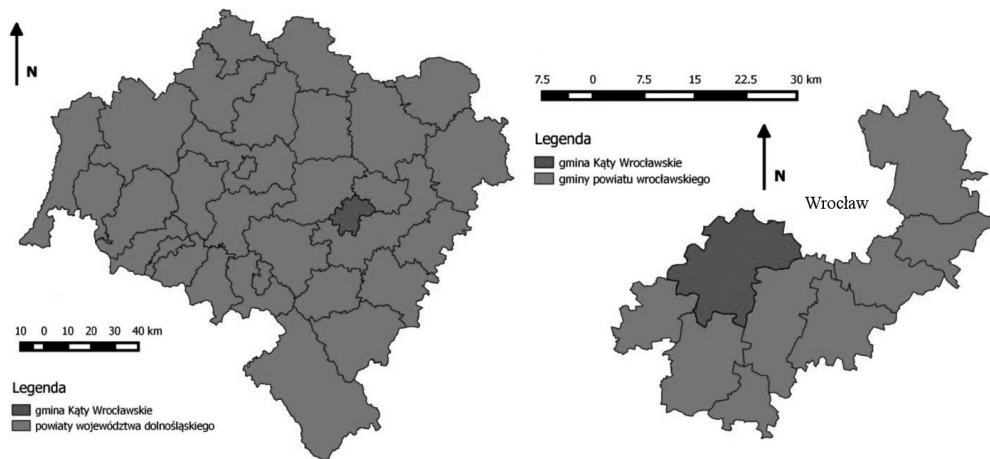
EKK według zakresu przedmiotowego powinna dotyczyć całego terytorium kraju i obejmować wszystkie rodzaje krajobrazów, także te pospolite czy zdegradowane. Biorąc pod uwagę, że identyfikacja i charakterystyka krajobrazów w audycie krajobrazowym odnosi się do całego obszaru kraju, postulat ten zostaje spełniony. Jednak identyfikacja źródeł zagrożeń oraz rekomendacje, które mają mieć charakter wiążący dla dokumentów planistycznych i planów ochrony, dotyczą już tylko wyznaczonych krajobrazów priorytetowych, czyli tych szczególnie cennych dla społeczeństwa. W tym kontekście można mieć wątpliwości czy zakres przedmiotowy, do którego odnosi się EKK, został w pełni uwzględniony w przyjętych rozwiązaniach.

2. Audyt krajobrazowy na przykładzie gminy Kąty Wrocławskie

Uwzględniając zgłaszane przez różne instytucje uwagi odnoszące się do zbyt dużej szczegółowości audytu krajobrazowego (Myga-Piątek i in., 2016) na poziomie regionalnym, dokonano próby adaptacji opracowanej metody do poziomu gminy i jednocześnie przeanalizowano możliwość określania zasad gospodarowania wodą w ramach rekomendacji wynikających z audytu. Bazą był tekst projektu rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie sporządzania audytów krajobrazowych ogłoszony 14 października 2016 roku. Określa on między innymi zasady wyznaczania krajobrazów priorytetowych oraz zakres rekomendacji i wniosków wynikających z audytu.

Obszarem testowym była gmina Kąty Wrocławskie o powierzchni 176,66 km², położona w województwie dolnośląskim, w powiecie wrocławskim, przy południowo-zachodniej granicy Wrocławia (rys. 1). Według regionalizacji Polski Kondraczkiego gmina Kąty Wrocławskie leży na Nizinie Śląskiej, w mezoregionie Równiny Wrocławskiej.

Rysunek 1. Lokalizacja gminy Kąty Wrocławskie na tle województwa dolnośląskiego (po lewej) i powiatu wrocławskiego (po prawej)



Źródło: opracowanie własne.

Pierwszym etapem opracowania audytu krajobrazowego była identyfikacja typów oraz podtypów krajobrazu. W tym celu dokonano analizy pokrycia terenu gminy i wyodrębniono strefy z odrębnym tłem krajobrazowym. Tłem są tu obszary z dominacją lasu, obszary gruntów ornych, łąk, pastwisk, obszary zabudowane i zainwestowane technicznie. Następnie dla tak wyznaczonych stref określono typ i podtyp krajobrazu z opracowanej na potrzeby audytu klasyfikacji krajobrazów Polski (Chmielewski, Myga-Piątek, Solon, 2015). Zidentyfikowano 6 typów krajobrazu na terenie analizowanej gminy: leśne, wiejskie (rolnicze), przemysłowe, podmiejskie/rezydencjonalne, małomiasteczkowe, komunikacyjne, a wśród nich 8 podtypów krajobrazu (tab. 2 i rys. 2).

Rysunek 2. Jednostki krajobrazowe na terenie gminy Kąty Wrocławskie



Źródło: opracowanie własne.

Tabela 2. Typy i podtypy krajobrazu na terenie gminy Kąty Wrocławskie

Kod jednostki	Typ krajobrazu	Podtyp krajobrazu	Powierzchnia [km ²]
01.318.53.01	podmiejski/ rezydencjonalny	miejsowości o zwartej, wielorzędowej zabudowie o charakterze wiejskim, bez funkcjonujących obszarów polnych	0,91
01.318.53.02	małomiasteczkowy	miasteczko z zachowanym układem historycznym	2,68
01.318.53.03	wiejski (rolniczy)	z przewagą mozaikowo rozmieszczonych użytków rolnych, tworzących pola średniej wielkości	49,01
01.318.53.04	przemysłowy	duże kompleksy przemysłowe	0,38
01.318.53.05	podmiejski/ rezydencjonalny	zróżnicowana typologicznie i przestrzennie zabudowa nierolnicza na terenach wcześniej rolniczych	27,16
01.318.53.06	przemysłowy	duże kompleksy przemysłowe	0,31

Kod jednostki	Typ krajobrazu	Podtyp krajobrazu	Powierzchnia [km ²]
01.318.53.07	przemysłowy	duże kompleksy przemysłowe	0,57
01.318.53.08	komunikacyjny	kompleksy lotniskowe	0,36
01.318.53.09	wiejski (rolniczy)	z przewagą mozaikowo rozmieszczonych użytków rolnych, tworzących pola średniej wielkości	46,16
01.318.53.10	wiejski (rolniczy)	z przewagą wstęgowo ułożonych zespołów niewielkich pól ornych, łąk i pastwisk	37,79
01.318.53.11	leśny	z przewagą siedlisk łągowych, bagiennych i olsowych	5,15
01.318.53.12	leśny	z przewagą siedlisk łągowych, bagiennych i olsowych	9,77

Źródło: opracowanie własne.

Dla wyznaczonych w ten sposób jednostek krajobrazowych dokonano charakterystyki, przygotowując tabele inwentaryzacyjne, karty charakterystyki i oceny krajobrazów. Następnie wyłoniono krajobrazy priorytetowe za pomocą kryteriów określonych w projekcie rozporządzenia w sprawie sporządzania audytów krajobrazowych: unikatowości występowania, reprezentatywności, czystości formy, dotychczasowej ochrony prawnej oraz ważności krajobrazu. Trzy jednostki zostały uznane za priorytetowe: Kąty Wrocławskie (krajobraz małomiasteczkowy) oraz Łęgi nad Bystrzycą i Przeplatki nad Bystrzycą (krajobraz leśny) (rys. 3). Dla tych jednostek dokonano inwentaryzacji zagrożeń oraz opracowano rekomendacje i wnioski wynikające z audytu.

Na tym etapie oceniono także możliwość wprowadzenia wytycznych w zakresie zarządzania zasobami wodnymi jako jednego z elementów rekomendacji wynikających z audytu. W sposób bezpośredni możliwość ta została zawarta wśród działań mających na celu pozostawienie dotychczasowego stanu krajobrazu lub doprowadzenie do stanu pożądanego. Oczywiście w sposób pośredni zadania w tym zakresie mogą zawierać się także wśród wytycznych dotyczących kierunków zamian w strukturze przestrzennej, przeznaczeniu terenów lub zasadach ich zagospodarowania, w tym ustaleń dotyczących wskaźników zagospodarowania terenu. Zasoby wodne mogą również być wymienione jako ten element krajobrazu, który wymaga określenia zasad zabudowy, zagospodarowania i użytkowania.

Rysunek 3. Krajobrazy priorytetowe na terenie gminy Kąty Wrocławskie



Źródło: opracowanie własne.

3. Ocena możliwości wykorzystania przyjętych rozwiązań w skali gminy

Zastosowanie dla pojedynczej gminy rozwiązań zaproponowanych dla skali regionalnej w większej części prowadzonych analiz stanowiło ułatwienie. Identyfikacja typów i podtypów krajobrazów nie sprawiła problemów w skali lokalnej, gdyż wydzielane jednostki są mniejsze niż cała gmina. Do zalet opracowania audytu krajobrazowego w skali lokalnej można zaliczyć:

- a) dużo mniejszą liczbę jednostek krajobrazowych, dla których należy opracować karty charakterystyki i karty oceny oraz mniejszy zakres danych potrzebnych do charakterystyki krajobrazów, co może przełożyć się na większą dokładność i rzetelność opracowania;

- b) możliwość pozyskania większej ilości dokładnych danych o poszczególnych jednostkach krajobrazowych oraz identyfikacja występujących lokalnie zagrożeń dla poszczególnych krajobrazów;
- c) realną możliwość włączenia lokalnej społeczności do oceny cech syntetycznych krajobrazów przy wykorzystaniu badań ankietowych w przeciwieństwie do skali regionalnej;
- d) tak szczegółowy zakres rekomendacji i wniosków zaproponowany dla skali województwa jest możliwy do określenia w pełnym zakresie jedynie w skali gminy, jeżeli ma mieć realne przełożenie na dokumenty planistyczne.

Podstawową wadą był brak możliwości zastosowania kryterium unikatowości i reprezentatywności krajobrazu w granicach gminy, bez odniesienia do szerszego kontekstu krajobrazów województwa, podczas wyznaczania krajobrazów priorytetowych. Dlatego konieczne było w tym zakresie zastosowanie oceny eksperckiej, by określić dany krajobraz jako unikatowy czy reprezentacyjny. Trudno bowiem uznać za unikatowy dany podtyp krajobrazu, który występuje w granicach gminy tylko raz, jeżeli na sąsiadujących obszarach dany podtyp jest powszechny.

Podsumowanie

Ratyfikacja EKK przez Polskę dała podstawy prawne do stworzenia polityki w zakresie ochrony i kształtowania krajobrazu. W znacznej części nowe uregulowania prawne, w tym obowiązek opracowania audytu krajobrazowego, realizują zapisy EKK. Bazując na projekcie rozporządzenia w sprawie sporządzania audytów krajobrazowych, można stwierdzić, że nie jest to jednak narzędzie idealne. Zakres szczególności opracowania jest na tyle duży, że stawia pod znakiem zapytania możliwość oraz rzetelność jego opracowania na poziomie regionu. Z punktu widzenia nadrzędności audytu nad dokumentami planistycznymi gmin lepszym rozwiązaniem byłoby zdaniem autorów opracowanie audytu na szczeblu gminy. W tym ujęciu audyt krajobrazowy stanowiłby dobre miejsce dla szczegółowych wytycznych w zakresie zarządzania zasobami wodnymi. Jednak by zachować obiektywizm, musiałby zostać wykonany przez niezależne zespoły specjalistów powoływane przez marszałka województwa, a nie przez władze gmin.

Literatura

- Antrop, M. (2004). Landscape Change and the Urbanization Process in Europe. *Landscape and Urban Planning*, 67, 9–26.
- Butler, A., Åkerskog, A. (2014). Awareness-raising of Landscape in Practice. An Analysis of Landscape Character Assessments in England. *Land Use Policy*, 36, 441–449.
- Chmielewski, T.J., Myga-Piątek, U., Solon, J. (2015). Typologia aktualnych krajobrazów Polski. *Przegląd Geograficzny*, 87 (3), 377–408.
- Degórski, M., Ostaszewska, K., Richling, A., Solon, J. (2015). Współczesne kierunki badań krajobrazowych w kontekście wdrażania Europejskiej Konwencji Krajobrazowej. *Przegląd Geograficzny*, 86 (3), 295–314.
- Europejska Konwencja Krajobrazowa. Dz.U. 2006, nr 14, poz. 98.
- Krajewski, P. (2016). Rola audytu krajobrazowego w kontekście zasad funkcjonowania wybranych obszarów chronionych. *Problemy Ekologii Krajobrazu*, XLIII, 63–72.
- Le Lay, Y., Piégay, H., Rivière-Honegger, A. (2013). Perception of Braided River Landscapes: Implications for Public Participation And Sustainable Management. *Journal of Environmental Management*, 119, 1–12.
- Majchrowska, A. (2007). Realizacja zapisów Europejskiej Konwencji Krajobrazowej. *Czasopismo Techniczne. Architektura*, 104 (7-A), 179–184.
- Myga-Piątek, U., Nita, J. (2015). Polityka krajobrazowa Polski – u progu wdrożeń. *Przegląd Geograficzny*, 87 (1), 5–25.
- Myga-Piątek, U., Nita, J., Sobala, M., Pukowiec, K., Dzikowska, P., Żemła-Siesicka, A., Piątek, J. (2016). *Sporządzenie audytu krajobrazowego – testowanie metodyki identyfikacji i oceny krajobrazu*. Warszawa: Ministerstwo Środowiska.
- Projekt rozporządzenia Rady Ministrów ws. sporządzania audytów krajobrazowych. Pobrane z: <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12290958/katalog/12384528#12384528> (6.04.2017).
- Ustawa z 27.03.2003 o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. T.j. Dz.U. 2016, poz. 778, z późn. zm.
- Ustawa z 24.04.2015 o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu. Dz.U. 2015, poz. 774, z późn. zm.
- Zbierska, A., Zydroń, A. (2016). *Rola administracji samorządowej w ochronie krajobrazu i ładu przestrzennego w Polsce na tle Unii Europejskiej*. Studia i Prace Wydziału Nauk Ekonomicznych i Zarządzania Uniwersytetu Szczecińskiego, 46 (2), 157–170.

**LANDSCAPE AUDIT AND IMPLEMENTATION
OF EUROPEAN LANDSCAPE CONVENTION IN POLAND
ON THE EXAMPLE OF SELECTED SUBURBAN AREA OF WROCLAW**

Abstract

The article analyzes the level of European Landscape Convention implementation in Poland in the context of landscape audit. The main aim of the study was to assess the way of implementation in landscape audit the recommendations from the Convention, ratified by Poland in 2004. The second goal was to verify the possibility of adapting landscape audit method for a single municipality and determining recommendations for water management. To achieve objectives the method of designation the priority landscapes has been tested on the example of Katy Wrocławskie municipality, located near Wrocław. It was the basis for identification of the main advantages and disadvantages of proposed solutions.

Translated by Piotr Krajewski

Keywords: landscape, landscape audit, landscape assessment, European Landscape Convention

JEL Code: R58