



Krzysztof Kasprzak

**PLAN OCHRONY A PLAN ZAGOSPODAROWANIA
PRZESTRZENNEGO PARKU KRAJOBRAZOWEGO JAKO
OBSZARU FUNKCJONALNEGO**

Protection plan and spatial management plan of a landscape park as a functional area

Abstract

An instrument of certain effectiveness in the execution of nature protection in a landscape park is a protection plan. In ensuring protection of a landscape park, concrete protection and spatial management plans are indispensable in addition to records kept of protection limitations for all parts of the park's area. Particularly effective in protecting a landscape park is a process of localizing a described object within a given area.

KEY WORDS: spatial management, landscape protection, landscape park, protection plan, spatial management plan

1. Wstęp. Ustawa o ochronie przyrody (1991) wprowadziła wymóg (art. 24 ust. 9) sporządzania dla parków krajobrazowych, podobnie jak dla parków narodowych (art. 14 ust. 9) oraz rezerwatów przyrody (art. 23 ust. 4) planu ochrony. Podstawowym celem planu ochrony, będącego planem obszaru funkcjonalnego w rozumieniu ustawy o planowaniu przestrzennym (1984) i obejmującego swym zasięgiem także otulinę chronionych obszarów, jest stworzenie realnych i prawnie zagwarantowanych podstaw zapewniających możliwie jak najskuteczniejszą ochronę terenów szczególnie wartościowych pod względem przyrodniczym i kulturowym. Ustawodawca uznał tym samym plan ochrony za jeden z podstawowych gwarantów skuteczności wykonywania ochrony przyrody. Rola jaką mają spełniać plany ochrony w stosunku do obszarów chronionych została ustawowo zabezpieczona jeszcze w inny sposób. Zgodnie z ustawą o ochronie przyrody (1991) wszystkie ustalenia zawarte w planie ochrony są wiążące przy sporządzaniu planów zagospodarowania przestrzennego, zarówno obszarów chronionych (np. parku narodowego lub parku krajobrazowego), jak i jednostek administracyjnych (gmin).

2. Plan ochrony w planowaniu przestrzennym. Ustawa o planowaniu przestrzennym (1984) zakłada, że dla obszarów wyodrębniających się ze względu na spełnianie szczególnych funkcji gospodarczych, społecznych, kulturowych lub przyrodniczych, sporządza się zupełnie odrębne plany zagospodarowania przestrzennego - plany obszarów funkcjonalnych. Ustawa o planowaniu przestrzennym nie określiła jednak miejsca tych planów w systemie planów przestrzennych (Sommer 1992). Brak jest obecnie całkowitej zgodności poglądów, czy plany obszarów funkcjonalnych są planami regionalnymi, czy też stanowią zupełnie odrębny rodzaj planów, mających funkcjonować równorzędnie z planami regionalnymi i miejscowymi. Utrwalić jednak powinien się pogląd, że plan ochrony parku narodowego lub krajobrazowego jest odrębnym rodzajem planu, nie mieszczącym się zarówno w kategorii planu regionalnego, jak i planu miejscowego (Sommer 1992). Wspomniany zapis w ustawie o ochronie przyrody (1991) mówiący, że zawarte w planie ochrony ustalenia są wiążące przy sporządzaniu planów zagospodarowania przestrzennego, wskazuje nawet na jego wyższą nadrzędność w stosunku do tych ostatnich. Zgodnie z ustawą o planowaniu przestrzennym plany obszarów funkcjonalnych, a więc także plany ochrony parków, w zależności od ich zasięgu terytorialnego sporządza się na zasadach i w trybie przewidzianym dla regionalnych lub miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. W przypadku planu ochrony parku krajobrazowego organem uprawnionym do sporządzania planów ochrony i ich zatwierdzania jest wojewoda (Ustawa o ochronie przyrody 1991).

Wprowadzenie nowych zasad ochrony parków krajobrazowych wyrażonych w planach ochrony do istniejących, uchwalonych i realizowanych praktycznie ogólnych i szczegółowych miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego gmin natrafia obecnie na poważne trudności. Plany zagospodarowania przestrzennego uchwalone przed wejściem w życie ustawy o ochronie przyrody, co nastąpiło dokładnie w dniu ogłoszenia tej ustawy tj. 12 grudnia 1991 r., powinny być dostosowane obecnie do wymogów wynikających z planów ochrony. W obowiązujących planach dokonać należy wprowadzenia korekt, a organy upoważnione do uchwalania planów zagospodarowania, jako aktów prawa miejscowego, winny korekty te uchwalić. Poważną barierą dla takiego postępowania jest powszechny brak obowiązujących planów ochrony, na wykonanie których brak jest środków finansowych oraz podobny brak środków finansowych w gminach na korekty istniejących aktualnych planów zagospodarowania przestrzennego lub aktualizację planów starych.

Zwrócić należy także uwagę, że poprzez plany ochrony uchwalane przez

województw następują ograniczenia samorządu w zakresie planowania przestrzennego. Organy gminy realizują bowiem zadania w zakresie dotyczącym planowania przestrzennego dotyczące zwłaszcza uchwalania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, udzielania wskazań dotyczących lokalizacji inwestycji o znaczeniu lokalnym oraz wydawanie decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji (Ustawa o podziale zadań i kompetencji ... 1991). Podkreślić należy, że niezwykle duże znaczenie dla ochrony środowiska i zasobów przyrody na obszarze gminy mają zwłaszcza kompetencje do wydawania decyzji lokalizacyjnych inwestycji o znaczeniu lokalnym. Praktycznie jest to najważniejszy instrument administracyjno-prawny jakim dysponuje samorząd do wykonywania kompleksowej ochrony środowiska na terenie swojego działania. Jednocześnie jest to skuteczny i bardzo tani środek łagodzący lub eliminujący konflikty występujące pomiędzy interesami użytkownika obiektu i terenu, a ochroną środowiska, ochroną przyrody i interesami osób trzecich. Ingerencja w te uprawnienia rodzic może określić konflikty związane z prowadzeniem przez gminę gospodarki przestrzennej na obszarze gminy wchodzącym w skład parku krajobrazowego. Konflikty te będą tym ostrzejsze im bardziej gmina nie będzie dostrzegać wymiernych finansowo korzyści wynikających z występowania na jej terenie parku krajobrazowego, a lokalnemu społeczeństwu nie zostanie zaproponowany alternatywny model rozwoju gospodarczego preferujący równoległe podnoszenie poziomu życia przy jednoczesnym prowadzeniu działań ochronnych. Nie może być więc obojętny zakres współpracy między zarządem parku krajobrazowego a organami gminy w kształtowaniu decyzji lokalizacyjnych na terenie parku krajobrazowego.

3. Plan ochrony w gospodarce leśnej. Dla wykonywania ochrony przyrody na terenach leśnych w parkach krajobrazowych istotne są wzajemne relacje występujące między planem ochrony a planem urządzania lasu (= operatem urządzania lasu). Zwrócić należy uwagę, że plan urządzania lasu jest także bardzo zbliżony do miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Sommer 1992). Odnacza się on jednak dużą swoistością pod względem merytorycznym, która wynika z konieczności uwzględnienia w planie ochrony lasu wielu elementów wynikających z art 18 ustawy o lasach (1991). Ponieważ plan ochrony parku krajobrazowego, jako szczególny rodzaj planu zagospodarowania przestrzennego, ma bardziej niż plan urządzania lasu specjalny charakter wynikający z zapisów ustawy o ochronie przyrody (1991), dlatego zapisy planu ochrony parku krajobrazowego winny zostać uwzględnione w planie

urządzania lasu na obszarze parku. Zapisy planu ochrony parku krajobrazowego w stosunku do obszarów leśnych wykonuje nadleśniczy. Nadleśniczy wykonuje bowiem samodzielnie zadania w zakresie ochrony przyrody w lasach państwowych wchodzących w skład parku krajobrazowego. Zgodnie z ustawą o lasach (1991) nadleśniczy jako organ rządowej administracji specjalnej jest całkowicie samodzielny w zakresie zarządu gospodarstwem leśnym. W takim układzie nawet w zakresie wykonywania zadań dotyczących ochrony przyrody nadleśniczy jest zupełnie niezależny organizacyjnie od dyrektora parku krajobrazowego. Funkcjonalnie jest natomiast zależny od wojewody, który może przekazywać dyrektorowi parku krajobrazowego swoje uprawnienia dyspozycyjne lub koordynacyjne, które odnosić mogą się w pewnych zakresach merytorycznych związanych z ochroną parków krajobrazowych także i do nadleśniczych (Sommer 1992). Można więc w tym przypadku mówić o ograniczeniu samodzielności jednostek organizacyjnych Przedsiębiorstwa Lasy Państwowe, które wynikają także z przepisów o ochronie przyrody. Zwrócić także należy uwagę, że Minister Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa zatwierdzając plan urządzenia lasów w odniesieniu do lasów stanowiących własność Skarbu Państwa winien szczegółowo sprawdzić, czy zatwierdzany plan urządzenia lasów jest zgodny z planami ochrony parków krajobrazowych w odniesieniu do lasów państwowych wchodzących w skład parku krajobrazowego. Bez zgodności obu planów w interesie ochrony walorów parku krajobrazowego uzgodnienie i zatwierdzenie planu urządzenia lasów nie może mieć miejsca.

4. Gospodarka gruntami w planach ochrony i planach zagospodarowania przestrzennego. Szczególnie ważnym zagadnieniem dla opracowania podstaw planu ochrony parku krajobrazowego jest potrzeba syntetycznej charakterystyki zasobów przyrodniczych, przy uwzględnieniu rozmiarów zmian wywołanych przez współczesną i dawną działalność gospodarczą. W przypadku parków krajobrazowych pytanie o sposób realizacji ochrony, zwłaszcza w sytuacji obecnego pogłębiającego się kryzysu ekonomicznego kraju nabiera szczególnej wymowy. Ustawa o ochronie przyrody (1991) zapewnia bowiem pozostawienie w gospodarczym wykorzystaniu gruntów rolnych i leśnych oraz innych nieruchomości znajdujących się w granicach parku krajobrazowego (art. 24 ust. 2). Ten niełatwy problem pogodzenia sprzecznych najczęściej w rozumieniu lokalnej społeczności interesów wymaga w pierwszym rzędzie pozyskania dla zadań ochrony parków krajobrazowych głównie właśnie tej

społeczności. Dotyczy to w pierwszym rzędzie zwłaszcza właścicieli i użytkowników terenów parku krajobrazowego w celu uczynienia z nich możliwie szybko współwykonawców ochrony przyrody. Określenie perspektyw strategii ochrony oraz podejmowanie decyzji natychmiastowych działań musi każdorazowo wynikać z rzetelnej wiedzy o wszystkich przyrodniczych i gospodarczych elementach parku krajobrazowego. Dotyczy to zwłaszcza szczegółowej znajomości zasobów przyrodniczych (inwentaryzacja przyrodnicza) oraz obiektywnej i pozbawionej emocji świadomości skutków, jakie może pociągnąć za sobą gospodarcze użytkowanie poszczególnych środowisk w obrębie różnych ekosystemów parków krajobrazowych. Znajomość tych elementów stanowić powinna podstawę dla konstrukcji planu ochrony parku.

Dla sporządzania planów ochrony, planów zagospodarowania przestrzennego oraz prowadzenia ochrony przyrody nową sytuację stworzyła likwidacja Państwowych Gospodarstw Rolnych, które przejęte zostały przez Agencję Własności Rolnej Skarbu Państwa, działającą także na terenach chronionych (w parkach narodowych i w parkach krajobrazowych). Agencja Własności Rolnej Skarbu Państwa jest instytucją powierniczą, której zadaniem jest przejęcie, a następnie rozdysponowanie mienia rolnego Skarbu Państwa. Dotyczy to wszystkich nieruchomości będących dotychczas w zasobach Państwowego Funduszu Ziemi (PFZ) oraz majątków Państwowych Przedsiębiorstw Gospodarki Rolnej (PPGR). Agencja przejmuje grunty do Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, skąd są wdzierżawiane lub sprzedawane. Tylko w 1993 roku planuje się przejąć w całym kraju około 3,1 mln ha gruntów PPGR oraz 0,8 mln ha gruntów PFZ. Celem tych działań jest poprawa efektywności gospodarowania w państwowym sektorze gospodarki rolnej poprzez restrukturyzację i prywatyzację, co praktycznie sprowadzić się ma do stworzenia efektywnych podmiotów gospodarczych na bazie majątku Skarbu Państwa, będących w stanie rozwijać się i samodzielnie działać w warunkach powstającej gospodarki rynkowej. Docelowo zakłada się, że do państwa należeć powinny głównie przedsiębiorstwa rolnicze o strategicznym znaczeniu dla rolnictwa, a więc głównie przedsiębiorstwa hodowli zwierząt i roślin. Powstała w ten sposób duża szansa dla rolników indywidualnych mogących na drodze kupna lub dzierżawy powiększać własne małe gospodarstwo rolne lub kupić nowe. Na drodze przetargów oferowane są obecnie do sprzedaży lub dzierżawy wszystkie grunty PFZ, część gruntów przejętych przez Agencję dotychczas użytkowanych przez PPGR i które po ich restrukturyzacji przeznacza się do odrębnego użytkowania, całe gospodarstwa rolne (ziemia, budynki, magazyny,

urządzenia, inwentarz żywy, zapasy magazynowe), które przejęła lub będzie przejmować Agencja z PPGR oraz zbędne maszyny i urządzenia użytkowane dotychczas w przejętych przez Agencję PPGR. Nie jest więc obojętne dla działań ochronnych parku krajobrazowego jacy nowi właściciele pojawią się na terenach rolniczych wchodzących w skład parku krajobrazowego i jaką na nich będą prowadzić gospodarkę. Liberalizacja we władaniu gruntami oraz możliwości ich łatwego podziału i sprzedaży bez zwracania uwagi na sposób ich późniejszego zagospodarowania stwarza bardzo realną sytuację prowadzenia na terenach parku działań gospodarczych niezgodnych z zasadami ochrony. Park krajobrazowy nie jest bowiem żadnym partnerem dla Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa, głównie z powodu braku środków finansowych na wykup lub dzierżawę gruntów. Dlatego tak ważne jest prawne zabezpieczenie terenów parku krajobrazowego poprzez zatwierdzenie planu ochrony i planu zagospodarowania przestrzennego oraz dokonanie wpisów do ksiąg wieczystych o obowiązujących ograniczeniach ochronnych wszystkich gruntów wchodzących w skład parku. Bez takiego zabezpieczenia nowi właściciele gruntów rolnych wcale nie muszą prowadzić działań gospodarczych odpowiadających potrzebom ochronnym. Dotyczy to także potrzeby ochrony obszarów uznawanych powszechnie w rolnictwie za nieużytki, ale stanowiące jako użytki ekologiczne w rozumieniu art. 30 ustawy o ochronie przyrody (1991) ważne miejsca ochrony dziko występujących roślin i zwierząt; ogólnie mówiąc służyć one mają ochronie unikalnych zasobów genowych. Podlegają wpisowi nie tylko do miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, podobnie jak obszary chronionego krajobrazu, ale uwidaczniane muszą być także w ewidencji gruntów. Plan ochrony winien z kolei wykazać potrzeby i rodzaje ochrony tego typu środowisk na terenie parku.

5. Turystyczne zagospodarowanie parku krajobrazowego. Kompleksowa ochrona środowiska z wykorzystaniem nowoczesnych rozwiązań technologicznych i technicznych stanowić musi zasadniczy element planu ochrony parku krajobrazowego, poprzedzonego szczegółową inwentaryzacją przyrodniczą na obszarze parku oraz wszystkich obecnych i lokalnych działań gospodarczych. Zwrócić należy uwagę, że atrakcyjność przyrodnicza parku krajobrazowego nie może stanowić jedynej podstawy jego znacznego udostępniania turystyczno-rekreacyjnego. Tylko podejście uwzględniające wszystkie następstwa rozwoju gospodarczego, w tym także turystyki i rekreacji, w harmonijnym związku ze środowiskiem przyrodniczym może doprowadzić do optymalnych rozwiązań, w

perspektywie wyrażonych ekorozwojem (Kasprzak & Tobolski 1991). Praktyczna realizacja tych zamierzeń będzie możliwa tylko wtedy kiedy wszelkie działania gospodarcze na terenie parku i w jego otulinie będą podejmowane zgodnie z ochroną całości krajobrazu parku. Wszędzie tam, gdzie będą prowadzone działania gospodarcze trzeba uwzględnić program celów zbilansowanych z równowagą przyrodniczą środowiska oraz zasady kształtowania form przestrzennych parku.

Podstawowym celem przy formułowaniu koncepcji turystycznego zagospodarowania parku krajobrazowego musi być uwzględniona realizacja głównego celu parku - ochrona zasobów przyrody nieożywionej i ożywionej oraz krajobrazu. W tym zakresie celowe jest wykorzystanie w fazie założeń do planu zagospodarowania przestrzennego parku danych określających generalną koncepcję strategii i kierunków zagospodarowania turystycznego (Kasprzak & Tobolski 1991):

Uwarunkowania rozwoju turystyki w parku krajobrazowym	Ustalenie strategii i kierunków turystycznego rozwoju parku krajobrazowego
<ul style="list-style-type: none"> - potrzeby społeczne - docelowe zadania ochronne - położenie obszarów zainwestowania turystycznego - struktura użytkowania gruntów - diagnoza stanu istniejącego funkcji turystycznych - współistnienie funkcji turystycznych z funkcjami pozostałymi 	<ul style="list-style-type: none"> - formy ruchu turystycznego - możliwości rozwoju różnych form ruchu turystycznego na obszarze parku i jego otuliny - program realizacji zagospodarowania turystycznego w układzie wariantowym

6. Delimitacja przestrzeni. Dla możliwości bezkonfliktowego prowadzenia ochrony zasobów przyrody parku niezbędne jest określenie rezerw przestrzennych dla realizacji inwestycji, nie kolidujących z zadaniami ochronnymi prowadzonymi w parku, ale będących jednocześnie źródłem dochodów dla lokalnej społeczności. W prowadzonej każdorazowo delimitacji obszarów parku dla wyznaczenia terenów potencjalnych do inwestowania i wykorzystania w gospodarce gruntami określać należy kolejne fazy wydzielenia terenów. Zaproponować można następującą kolejność delimitacji (Kasprzak & Tobolski 1991):

- * granice ekspozycji widoków krajobrazowych - podstawę stanowią trasy turystyczne oraz punkty obecnej i perspektywicznej koncentracji turystów i mieszkańców osadnictwa lokalnego:

- ** przysłony widoków, panoramy krajobrazowe, zabudowa wsi, wzniesienia terenowe, brzegi jezior itp. oraz obiekty lub zespoły obiektów wymagające szczególnej ekspozycji w krajobrazie (np. obiekty sakralne, zespoły pałacowe);
- ** otwarcia widokowe (np, rozłogi pól, panoramy w krajobrazie leśnym, dalekie widoki);
- * klasyfikacja terenów tworzących określony system ekologiczno-przestrzenny parku i jego otuliny np.:
 - ** obszary z glebami o wysokiej klasie bonitacji,
 - ** tereny o szczególnych wartościach kulturowych i przyrodniczych,
 - ** tereny nieprzydatne dla zabudowy i inne o cechach wykluczających,
- * klasyfikacja terenów wykorzystania gospodarczo-inwestycyjnego.

Szczególną uwagę należy zwrócić zwłaszcza na ostatni etap przedstawionej delimitacji, którą uwzględnić winien plan zagospodarowania przestrzennego parku. Stwarza on bowiem poważną szansę uniknięcia w przyszłości powstawania konfliktów między zadaniami ochronnymi parku a prowadzoną działalnością gospodarczą, także dla potrzeb rozwoju turystyki. Umożliwia określenie terenów jako pewnego rodzaju gruntów wymiennych dla właścicieli za grunty przekazane w celu realizacji zadań związanych z zagospodarowaniem i ochroną przyrodniczych i kulturowych zasobów parku, w tym dla:

- * zamierzonych i dopuszczonych na terenie parku przedsięwzięć gospodarczych mieszkańców nie mogących realizować ich na gruntach własnych,
- * lokalizacji nowych obiektów budowlanych w przestrzennych układach funkcjonalnych,
- * celowego zaoferowania inwestorom pod lokalizację inwestycji ściśle związanych z funkcjami ochronnymi i użytkowymi parku,
- * obiektów komunalnych o lokalnym znaczeniu (oczyszczalnie ścieków, składowiska odpadów komunalnych, inne urządzenia z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej),
- * innych inwestycji nie kolidujących z parkiem, ale stanowiących miejsca zatrudnienia dla społeczności lokalnej.

Delimitacja tego rodzaju winna być przeprowadzona dla każdego parku krajobrazowego oddzielnie i stanowić nie tylko teoretyczne założenia w planie ochrony i planie zagospodarowania przestrzennego parku, ale mieć następnie swój wymiar praktyczny w gospodarce i władaniu gruntami. Takiemu rozwiązaniu nie sprzyjają jednak obecnie obowiązujące przepisy dotyczące obrotu gruntami. W rzeczywistości prowadzenie działań

ochronnych w parkach krajobrazowych natrafia na poważne trudności spowodowane w pierwszym rzędzie powszechnym brakiem w parku gruntów Skarbu Państwa znajdujących się w zarządzie parku. Działania ochronne próbuje się prowadzić, mając jako podstawę prawną głównie ustawę o ochronie przyrody (1991) i rozporządzenia wojewodów (dla parków utworzonych przed 1990 roku uchwały Wojewódzkich Rad Narodowych, których uprawnienia po ich likwidacji przejęli wojewodowie) o utworzeniu danego parku, na gruntach bardzo różnych właścicieli, którzy tak długo nie będą zainteresowani ochroną parku, jak nie odczuwają wymiernych zysków finansowych z prowadzonej na terenie ich działalności gospodarczej ochrony.

W trakcie prowadzonej delimitacji możliwe będzie także wyznaczenie gruntów, które wypadają obecnie z gospodarki rolnej (V i VI klasa), co umożliwić powinno zwiększenie lesistości na terenach nadmiernie odlesionych oraz jednoznaczne określenie granicy rolnoleśnej. Nie można jednak wykluczyć możliwości pozostawienia w niektórych miejscach parku krajobrazowego gruntów porolonych dla ugorowania i naturalnej sukcesji roślinności. Propozycje w tym zakresie winny być ujęte w planie ochrony parku. Obecnie poważną barierą dla prowadzenia zalesiania na dużych obszarach są wysokie koszty, niezbędna także dla przeprowadzenia wymaganych prac geodezyjnych i wydzielenia terenów.

Szczególną rolę do spełnienia mają parki krajobrazowe położone na terenach podmiejskich. Stanowią nie tylko ważne zaplecze turystyczno-rekreacyjne dla dużej aglomeracji miejsko-przemysłowej, ale mogą mieć także poważny wpływ na kształtowanie zieleni w samym mieście. Poprzez powiązanie miejskich terenów zielonych z obszarami parku krajobrazowego, zwłaszcza terenami leśnymi i zadrzewionymi stwarza się system ekologiczny wzajemnie przenikających się struktur biologicznych. Przykładem mogą być kliny zieleni w Poznaniu wiążące miasto z terenami zewnętrznymi, m.in. z Wielkopolskim Parkiem Narodowym lub Puszcza Zieloną, które weszły w skład Parku Krajobrazowego "Puszcza Zielonka". Układ klinów zieleni w Poznaniu, oparty na modelach systemu zieleni z roku 1914 (plan klinów zieleni Stubenna), rozwiniętych w planach zagospodarowania przestrzennego miasta w 1934 i 1962 roku (Czarnecki 1964, Gaczek 1992), oparty został na systemie dolin cieków wodnych oraz dawnych terenach pruskich fortyfikacji. Pozwoliło to na związanie układu terenów otwartych miasta, zaliczanych jeszcze na przełomie lat 60-tych i 70-tych do jednego z najbardziej prawidłowo wykształconych i funkcjonalnych układów wśród miast polskich, a nawet europejskich (Gaczek 1992, Smogorzewski 1974), z otaczającymi obszarami strefy

podmiejskiej.

Zjawiskiem niekorzystnym nie tylko dla rozwoju samego miasta, ale także dla strefy podmiejskiej i ewentualnie znajdujących się tam parków krajobrazowych jest rozczłonkowanie miejskich terenów zielonych i ich zanikanie w wyniku presji inwestycyjnej. Wywoływać to może tylko wybitnie niekorzystne skutki biologiczne dla miasta i jego obrzeży, ponieważ tereny otwarte w samym śródmieściu i na obrzeżach spełniają funkcje obszarów czynnych biologicznie dla mieszkańców.

7. Przyrodnicze bariery rozwoju przestrzeni. Zadania planów ochrony parków krajobrazowych uwzględniać muszą konsekwencje krytycznego stanu środowiska przyrodniczego oraz niezadowolającą w naszym kraju w każdym zakresie skuteczność działań podejmowanych dla powstrzymania jego narastającej degradacji. Prognozy w tym zakresie wskazują (m.in. Kołodziejski 1991), że pogarszający się stan środowiska w okresie do roku 2000 będzie wpływać szkodliwie na stan gospodarki i zdrowia ludności naszego kraju. Dotychczasowy, a w wielu zakresach w dużej mierze kontynuowany także i obecnie rozwój społeczny i gospodarczy kraju oraz związane z nim przekształcenia zagospodarowania przestrzennego, są bezpośrednią przyczyną przyspieszonej degradacji środowiska przyrodniczego, nadmiernej w stosunku do uzasadnionych technicznie i ekonomicznie konieczności. Ma to podstawowe znaczenie dla uwarunkowań ekologicznych przyszłościowego rozwoju społecznego i gospodarczego oraz zagospodarowania przestrzennego kraju. Ocenia się, że obecny stan rozpoznania ekologicznych uwarunkowań i barier rozwoju gospodarczego jest ogólnie bardzo niski, zróżnicowany rodzajowo i przestrzennie (Kołodziejski 1991). Dlatego bez systemowo prowadzonych badań opartych na monitoringu zmian w całej sferze gospodarki przestrzennej i środowiska przyrodniczego nie ma żadnych możliwości uzyskania wiedzy stanowiącej podstawę podejmowania odpowiednich działań zapobiegawczych i przeciwdziałających degradacji. Zwraca się uwagę na nowy wymiar jakościowy postępującej degradacji środowiska przyrodniczego. Polega on na znacznym wzroście kapitałochłonności rozwoju rolnictwa, gospodarki wodnej i leśnictwa, przy jednoczesnym spadku wielkości produkcji. Pojawiły się więc nowe uwarunkowania o charakterze ekologicznym dla postępującego w naszym kraju kryzysu gospodarczego (m.in. Kołodziejski 1991); obecnie uwarunkowanie te nie są już nawet ukrytymi barierami rozwoju gospodarczego. Istota tego kryzysu sprowadza się do:

* wzrostu kapitałochłonności rozwoju gospodarczego kraju ponad realne

możliwości gospodarki narodowej,

- * konieczności nowych i bardzo uciążliwych wyrzeczeń społecznych z powodu braku możliwości zaspokojenia podstawowych potrzeb ludności (deficyt jakościowy i ilościowy żywności brak wody, w tym także dla celów konsumpcyjnych),
- * konieczności podjęcia długofalowych działań zmierzających do rekultywacji zniszczonego środowiska przyrodniczego z możliwością uzyskania znaczących efektów dopiero w pierwszym ćwierćwieczu XXI wieku.

Plan ochrony parku krajobrazowego i jego plan zagospodarowania przestrzennego winny więc uwzględniać i opierać się na przyrodniczych barierach dalszego rozwoju przestrzeni. Także na poziomie lokalnym, na terenie gminy lub na obszarze parku krajobrazowego położonego w kilku gminach, występują ściśle współzależności decyzji związanych z doбором celów i środków działania z ich rozmieszczeniem przestrzennym oraz decyzji w sprawie rozmieszczenia przestrzennego określonych działań gospodarczych i ochronnych. Dotyczy to także oczywiście wyraźnych skutków ekologicznych, społecznych i ekonomicznych podejmowanych decyzji.

8. Ochrona dóbr kultury w ochronie krajobrazu. Na obszarze parku krajobrazowego jedną z podstawowych funkcji ochronnych, obok ochrony zasobów przyrody, jest ochrona dóbr kultury materialnej. Ochrona obiektowych dóbr kultury, zwłaszcza ochrona i kształtowanie funkcjonalno-przestrzennych powiązań obiektów zabytkowych z otaczającym je krajobrazem, stwarza potrzebę ingerowania służb konserwatorskich ochrony zabytków w sposób zagospodarowania i użytkowania często bardzo rozległych obszarów. Praktycznie skuteczna ingerencja możliwa jest w tym zakresie wyłącznie poprzez wprowadzanie odpowiednich ustaleń do miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w okresie jego sporządzania i uzgadniania. W rysunku i tekście planu zawarte muszą być wszelkie wskazania, zalecenia, zakazy i nakazy związane zarówno z ochroną krajobrazu, jak i z ochroną dóbr kultury wpisanych w krajobraz. Informacje pominięte w tych dokumentach nie mogą być obowiązujące i nie stanowią żadnych podstaw dla podejmowanych decyzji przestrzennych. Podstawą dla decyzji zgodnych z zasadami planu zagospodarowania przestrzennego nie mogą być także wnioski i zalecenia zawarte w wykonanych dla potrzeb planu analizach i studiach specjalistycznych.

9. Podsumowanie.

9.1. Planowanie przestrzenne i lokalizacja. Dotychczasowe zasady planowania przestrzennego określają potrzeby okresowej oceny skutków realizacji planów zagospodarowania przestrzennego, a na tym tle stopnia ich aktualności w okresach nie dłuższych niż 5 lat. Dotyczy to zarówno planów miejscowych gmin, jak i planów obszarów funkcjonalnych, np. planów zagospodarowania parków krajobrazowych. Gospodarka przestrzenna także na terenie parków krajobrazowych zgodnie z proponowanymi nowymi regulacjami prawnymi odpowiadać musi takim podstawowym założeniom jak m.in. ochrona prawa własności, rola samorządu terytorialnego w organizacji zaspokajania zbiorowych potrzeb społeczności lokalnej, przy równoległych zadaniach administracji rządowej w rozwiązywaniu problemów ponadgminnych, regionalnych i krajowych. Rola administracji rządowej obecnie związana jest głównie m.in. z:

- * stwierdzeniem zgodności z prawem każdego projektu planu zagospodarowania przestrzennego i uchwały o jego zatwierdzeniu,
- * sporządzaniem i zatwierdzeniem studiów, programów, koncepcji i planów zagospodarowania przestrzennego w zakresie dotyczącym polityki przestrzennej państwa w celu uwzględniania ich w planach miejscowych;
- * sporządzania planu wojewódzkiego w celu skoordynowania zadań publicznych na terenie województwa, w tym wydzielenia terenów i obiektów chronionych.

Plany wojewódzkie (studium wojewódzkie) jako zbiory wytycznych dla planów miejscowych szczególnie dużą wagę winny przykładac do ustaleń i warunków ochrony przyrody i ochrony środowiska, w tym zwłaszcza ochrony gruntów rolnych i leśnych, obszarów szczególnie chronionych i obszarów ekologicznego zagrożenia, złóż kopalin oraz wód podziemnych i powierzchniowych, krajobrazu, a także dziedzictwa kulturowego i dóbr kultury. W zakresie tych kompetencji mieści się także wykonywanie opracowań studialnych i specjalistycznych z uwzględnieniem powiązań międzygminnych i regionalnych oraz sporządzanie planów obszarów funkcjonalnych i obszarów chronionych. Takie podejście ma fundamentalne znaczenie dla możliwości prowadzenia ochrony przyrody m.in. na terenie parków krajobrazowych, bowiem nie może ona być poddana wyłącznie prawom gospodarki rynkowej. Wymaga natomiast jednoznacznej i konsekwentnie prowadzonej opieki państwa w drodze realizacji założeń polityki ekologicznej, uwzględniającej strategiczne cele ochrony biologicznego bytu narodu (Krajowa strategia ... 1992, Polityka ekologiczna

1990, 1992, Strategia ochrony ... 1992). W praktycznej realizacji zapisów planu zagospodarowania przestrzennego parku widoczne musi być zwłaszcza współdziałanie służb parków krajobrazowych z organami gminy na etapie wydawania decyzji o lokalizacji, będącej najważniejszym etapem złożonego administracyjnego procesu inwestycyjnego, zakończonego decyzją administracji rządowej o pozwoleniu na budowę. Bez wątpienia jakość (kompetencja) i sposób realizacji tego etapu decydują w największym stopniu o przebiegu całości administracyjnego procesu inwestycyjnego we wszystkich złożonych aspektach ochrony środowiska. Chroni jednocześnie przed popełnieniem błędów w gospodarce przestrzennej związanych z wadliwą lokalizacją. Na obszarze parku krajobrazowego, zarówno dla społeczności lokalnej, jak i ochrony samego parku, każda inwestycja ma szczególnie istotny wpływ na środowisko przyrodnicze. Celowe dlatego wydaje się prowadzenie publicznych rozpraw w sprawach postępowania lokalizacyjnego. Taki tryb postępowania umożliwi m.in. rozbudzenie ważnego ze społecznego punktu widzenia zachowania mieszkańców, u których niezbędne jest wykształcenie się poczucia realnego wpływu na podejmowane w ich imieniu decyzje oraz poczucie odpowiedzialności za ochronę terenów objętych szczególną ochroną prawną. Postępowanie takie winno mieć znacznie szerszy charakter, bowiem w kraju dotkniętym klęską zniszczonego środowiska przyrodniczego uspołecznienie procesu lokalizacji inwestycji zgodne jest z ogólnymi dążeniami do dokonania zasadniczych zmian w prowadzonej do tej pory ekologicznej polityce państwa. Decyzja lokalizacyjna, jako mająca najczęściej duże znaczenie dla całej lokalnej społeczności, winna powstawać w warunkach umożliwiających udział podmiotów mających interes prawny i chcących skorzystać z uprawnień procesowych w postępowaniu administracyjnym.

Konfliktowe na terenach parków krajobrazowych, często o bogatym osadnictwie, jest lokalizowanie zarówno nowych terenów rekreacyjnych (np. działek rekreacyjnych), jak i obiektów komunalnych (np. składowisk odpadów komunalnych). Do zadań samorządu terytorialnego należy m.in. zapewnienie budowy składowisk odpadów komunalnych oraz nadzoru nad prawidłową ich eksploatacją. Działalność organów gminy w zakresie ochrony środowiska przed odpadami polega przede wszystkim na uwzględnieniu tego rodzaju zadań w planach zagospodarowania przestrzennego, a następnie na zapewnieniu tej ochrony poprzez sprawowanie nadzoru nad jednostkami organizacyjnymi znajdującymi się na danym terenie, także na obszarach parków krajobrazowych. Szczególnym środkiem prawnym służącym do wykonywania tych

obowiązków przez samorząd jest także decyzja administracyjna o wyznaczeniu miejsca składowania odpadów. Wydanie tej decyzji jest obwarowane pewnymi dodatkowymi warunkami, tak w stosunku do organów gminy wydających decyzję, jak i wnioskodawcy. Te dodatkowe warunki obejmujące organ wydający decyzję ograniczają możliwość korzystania z uznania administracyjnego, ponieważ wprowadzają bezwzględny zakaz wyznaczania miejsca gromadzenia odpadów, jeżeli istnieje możliwość gospodarczego ich wykorzystania. Także w tym zakresie jak najbardziej pożądana jest współpraca zarządu parku krajobrazowego z organami gminy, zwłaszcza w postępowaniu lokalizacyjnym. Wydanie zakazu składowania na terenie parku krajobrazowego odpadów komunalnych pochodzących z osadnictwa lokalnego nie odniesie praktycznie żadnego skutku, bowiem bardzo wysokie koszty transportu odpadów preferują budowę nowoczesnych składowisk sanitarnych położonych możliwie w niedalekiej odległości od miejsca powstawania odpadów. Brak nowoczesnych składowisk odpadów, właściwie zagospodarowanych, urządzonych i eksploatowanych sprawia, że odpady wyrzucane są we wszelkie możliwe miejsca. Tereny parków krajobrazowych i ich otuliny są wyłączone natomiast całkowicie ze składowania odpadów obcego pochodzenia oraz wszelkich odpadów przemysłowych, bez względu na miejsce ich powstawania. Bez uregulowania gospodarki odpadowej reżim ochronny parku może stać się zupełną fikcją. Brak ostatecznych decyzji administracyjno-prawnych dotyczących wyznaczenia miejsc dla nowych składowisk komunalnych na wielu terenach miejskich i wiejskich powoduje przedłużanie eksploatacji starych i wadliwie urządzonych składowisk oraz powstawanie nielegalnych składowisk w sposób całkowicie nie kontrolowany, co prowadzi do rozprzestrzeniania się degradującego ich oddziaływania na środowisko.

Nowe przepisy prawne, mające wpływ na gospodarkę przestrzenną nie zawsze zmieniają się w pożądanym kierunku, czego przykładem jest powstawanie nielegalnych obszarów użytkowania rekreacyjnego na wielu terenach, także w parkach krajobrazowych. Przykładem jest zniesienie ograniczeń w podziałach gruntów rolnych i leśnych będących we władaniu właścicieli prywatnych na dowolnie małe działki (najczęściej 200-400 m²), przeznaczane bez względu na zapisy w planie zagospodarowania przestrzennego pod zabudowę mieszkalną lub rekreacyjną. Na ogół podziały, a następnie sprzedaż podzielonych gruntów, następują na terenach najatrakcyjniejszych krajobrazowo, głównie w lasach i nad jeziorami. Fakt, że nabywca działki nie uzyska pozwolenia na budowę nie ma żadnego znaczenia, bowiem budowa wobec bezwładności nadzoru budowlanego i

tak będzie prowadzona. Jedyne z obawy, że kiedyś w bliżej nie określonym terminie może zostać nakazana rozbiórka powstają obiekty bardzo prymitywne, prowizoryczne, bez prawidłowych rozwiązań sanitarnych, degradujące środowisko głównie poprzez nieuregulowaną gospodarkę ściekową i wadliwą lokalizację. Często obiekty takie stopniowo się legalizuje, utrwalając tym samym w krajobrazie "rekreacyjne slumsy". Obecnie przeciwdziałanie tym procesom jest bardzo trudne, a tendencje do podziałów gruntów wyraźnie wzrastają, zarówno ze strony właścicieli prywatnych, jak i jeszcze istniejących PGR oraz spółdzielni rolniczych.

Przedmiotem sprzedaży lub dzierżawy może być także obiekt przyrodniczy chroniony prawem (np. jako pomnik przyrody), znajdujący się na gruncie prywatnym lub gruncie Skarbu Państwa. Agencja Własności Rolnej Skarbu Państwa sprzedając lub wydzierżawiając grunty rolne na których znajdują się tego typu obiekty przyrodnicze bierze dużą odpowiedzialność za ich zachowanie dla przyszłych pokoleń. Przykładem może być ogłoszony przez oddział terenowy Agencji w Poznaniu przetarg pisemny ofert na dzierżawę zespołu nieruchomości rolnych Rogalin-Głuszyna Leśna przejętych do Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa pochodzących za zlikwidowanego PGR w Kórniku. Na gruntach omych oraz łąkach tych nieruchomości rośnie część powszechnie znanych dębów rogalińskich. Zagwarantowanie konieczności bezwzględnej ochrony tych drzew, z których tylko część uznano dotąd za pomniki przyrody, na tym etapie postępowania ma zasadnicze znaczenie dla ich późniejszego utrzymania i zachowania przez nowego właściciela.

9.2. Osadnictwo i oddziaływanie obiektów na środowisko. Przyjmuje się, że podstawową zasadą jaka powinna obowiązywać w parkach krajobrazowych jest niedopuszczanie do znacznego rozwoju osadnictwa w ogóle i poszczególnych jednostek osadniczych w szczególności (Ptaszycka - Jackowska & Baranowska - Janota 1989). Rozwój osadnictwa powinien ograniczać się jedynie do uporządkowania istniejących jednostek osadniczych, zachowania lub odtworzenia układów i obiektów historycznych, wymiany obiektów w złym stanie technicznym i dopuszczania do budowy nowych obiektów głównie w obrębie istniejących terenów zabudowanych. Powinno dążyć się do wytworzenia zwartych terenów zabudowanych i wyeliminowania zabudowy rozproszonej. Można się z tym zgodzić, jeżeli chodzi o osadnictwo lokalne ludności miejscowej, jednak w przypadku zabudowy turystyczno-rekreacyjnej nad jeziorami właśnie jej rozproszenie i odsunięcie od brzegu jest jedną z zasad ochrony jeziora. Dotyczy to zwłaszcza eliminowania miejsc koncentracji

sezonowego ruchu turystyczno-rekreacyjnego (sezonowe ośrodki wczasowe, kempingi, pola biwakowe). Niezbędne jest natomiast świadome kształtowanie fizjonomii krajobrazowej terenów osadniczych (Ptaszycka - Jackowska & Baranowska - Janota 1989).

Dla oceny skutków podejmowanych decyzji w sprawie lokalizacji wszelkich inwestycji niezbędna jest znajomość oddziaływania tych obiektów na środowisko, bez względu na reżim ochronny danego obszaru. Brak jest jednak jak dotąd konsekwencji w realizacji ocen oddziaływania inwestycji na środowisko, także na terenach chronionych. Zaniechane zostały wykonywane dla potrzeb planowania przestrzennego studia ekofizjograficzne, nie wykonuje się powszechnie ocen oddziaływania inwestycji na środowisko, które winny być prowadzone na wszystkich etapach planowania, projektowania, realizacji i eksploatacji inwestycji (tabela). Szczególnie na terenach parków krajobrazowych stałą praktyką powinny stać się także oceny ekologiczne obiektów melioracyjnych, rozpoczęte już na etapie założeń projektowych (Gacka - Grzesikiewicz 1992, Łoś 1992). Plan ochrony parku krajobrazowego musi być każdorazowo uwzględniany w pracach i zadaniach melioracyjnych uwzględniających warunki techniczne prowadzenia robót z zakresu melioracji i gospodarki wodnej na terenach o szczególnych wartościach przyrodniczych (Gacka - Grzesikiewicz 1992, Olaczek 1992). Dla przeciwdziałania powszechnym uchybieniom projektowym w melioracji, wynikającym najczęściej z niezrozumienia uwarunkowań ekologicznych na terenie przyszłej inwestycji i nieumiejętności oceny rangi walorów przyrodniczych) przez meliorantów (Olaczek 1992), niezbędne jest rozszerzenie zakresu specjalnych opracowań przyrodniczych (ekspertyz, ocen oddziaływania na środowisko, studiów krajobrazowych, opinii ekologiczno-melioracyjnych) (Gacka - Grzesikiewicz 1992, Łoś 1992). Niezbędne są opracowania dotyczące np. zaleceń na temat ochrony i kształtowania wodnych i bagiennych użytków ekologicznych lub prowadzenia gospodarki rezerwatowej w zakresie stosunków wodnych (Łoś 1992). Poza inwentaryzacją i waloryzacją przyrodniczą należy rozpatrywać w nich także ekologiczne związki występujące między terenem inwestycji a obszarem otaczającym. Stanowiąc będą one podstawę dla oceny określającej w jaki sposób zmieniające się w procesie realizacji inwestycji warunki będą wpływać na poszczególne elementy przyrodnicze w zakresie ich atrakcyjności przyrodniczej w powiązaniu z uzyskanymi efektami dla produkcji rolnej (Gacka - Grzesikiewicz 1992). Postępowanie takie powinno obowiązywać na wszystkich obszarach, jednak w parkach

Tab. 1. Zakres badań i opinii ekologicznych w trakcie prowadzenia procesu inwestycyjnego (Kozłowski 1986, Kasprzak 1993, zmienione)

Tab. 1. Range of studies and ecological opinions in the course of conducting an investment process (Kozłowski 1986, Kasprzak 1993, revised)

REALIZATOR

Etapy procesu inwestycyjnego	Etapy i zakres badań ekologicznych
<ul style="list-style-type: none"> - koncepcja programowa inwestycji - business-plan - wniosek o udzielenie wskazania lokalizacyjnego - udzielenie wskazania lokalizacyjnego (wariantowo) - informacja o terenie - opinia lokalizacyjno - koordynacyjna 	<ul style="list-style-type: none"> - ocena klasy konfliktu - badania wstępne dla poszczególnych wariantów lokalizacji - opinie służb ochrony środowiska i służb sanitarnych określających wstępne warunki środowiskowe

JEDNOSTKA PROJEKTUJĄCA

Etapy procesu inwestycyjnego	Etapy i zakres badań ekologicznych
<ul style="list-style-type: none"> - opracowanie założeń techniczno - ekonomicznych (wariantowo) - opracowanie planu realizacyjnego wraz z zapisem wpływu inwestycji na środowisko przyrodnicze - umowa w sprawie realizacji inwestycji - wniosek o ustalenie lokalizacji - decyzja lokalizacyjna - pozwolenie na budowę 	<ul style="list-style-type: none"> - badania w strefie spodziewanych wpływów inwestycji na środowisko oraz wskazania alternatywnych rozwiązań lokalizacyjnych - prognozowanie zmian w środowisku przyrodniczym oraz wskazanie modyfikacji lokalizacyjnych i technologicznych - opinie służb ochrony środowiska i służb sanitarnych określających pełne warunki środowiskowe - opinie proekologicznych organizacji społecznych

JEDNOSTKA BUDOWLANA

Etapy procesu inwestycyjnego	Etapy i zakres badań ekologicznych
<ul style="list-style-type: none"> - realizacja inwestycji na podstawie projektu technicznego - przekazanie inwestycji do eksploatacji 	<ul style="list-style-type: none"> - realizacja kompensacji ekologicznej

ORGAN KIERUJĄCY ZAKŁADEM

Etapy procesu inwestycyjnego	Etapy i zakres badań ekologicznych
<ul style="list-style-type: none"> - eksploatacja - zakończenie eksploatacji - rekultywacja 	<ul style="list-style-type: none"> - badania poinwestycyjne - rekultywacja biologiczna

krajobrazowych winno być szczególnie dokładne i wnikliwe. Brak takich działań może doprowadzić do sytuacji, że w wyniku wadliwie przeprowadzonych robót melioracyjnych przedmiot ochrony w obiektach chronionych przestanie istnieć.

9.3. Planować i chronić. Gospodarka przestrzenna i ściśle związane z nią zagospodarowanie są bezpośrednio związane z ostrym ingerowaniem w strukturę i procesy systemów ekologicznych. Stałe zainwestowanie lub stała ingerencja techniczna oddziałują na systemy ekologiczne stając się ich częścią, najczęściej wywierającą na nie wpływ degradujący (Andrzejewski 1991). Jak wiadomo system ekologiczny może przystosować się do tej ingerencji, ulegając odpowiedniej przebudowie. Możliwe jest to jedynie w przypadku, kiedy ingerencja następuje na niedużym obszarze lub ma niewielką siłę oddziaływania (Andrzejewski 1991). Jak dotychczas ogólnie rzecz biorąc plany zagospodarowania przestrzennego w mniejszym lub większym stopniu uwzględniały różne cechy przyrodnicze. Jednak jeżeli naprawdę środowisko przyrodnicze ma być chronione, to planowane zagospodarowanie winno być znacznie ściślej umieszczone w przestrzeni ekologicznej. Słusznie dlatego podkreśla się, że konieczna jest zmiana podejścia do planowania i zagospodarowania w przestrzeni. Przyszłość planowania przestrzennego to nie planowanie umieszczenia w przestrzeni geograficznej określonej infrastruktury technicznej, ale świadome planowanie tej przestrzeni i dopiero w niej określenie optymalnego rozmieszczenia wyposażenia technicznego (Andrzejewski 1991). Podejście takie w pierwszym rzędzie wdrażać należy w planach zagospodarowania przestrzennego parków krajobrazowych. Natomiast wszystkie plany winny mieć opracowane warianty ekologiczne, przedstawiające teoretyczny zapis pełnych możliwości odnowy środowiska przyrodniczego na danym obszarze (Andrzejewski 1991). Praktyka i teoria w połączeniu z możliwościami ekonomicznymi zapewni realny obraz aktualnych możliwości ochrony i za gospodarowania przestrzeni i umiejętności powiązania elementów technicznych z przyrodniczymi. Decydujące znaczenie będzie więc mieć znajomość praw ekologicznych na temat funkcjonowania systemów ekologicznych. Im lepiej będzie znane środowisko przyrodnicze i zasoby przyrody nieożywionej i ożywionej, tym bardziej prawidłowe będą prognozy wszelkich zmian zachodzących pod wpływem zagospodarowania (Różycka 1991). Oczywiście jest, że zmniejszą się także straty wywołane błędnymi decyzjami lokalizacyjnymi, co w przypadku parków krajobrazowych ma podstawowe znaczenie dla prowadzenia kompleksowej ochrony zasobów przyrody w krajobrazie.

Fundamentalne znaczenie dla ochrony parku krajobrazowego ma nie tylko świadomość celów jakim ma służyć plan ochrony i plan zagospodarowania przestrzennego, ale jakie są środki na praktyczną realizację zapisów w obu dokumentach. Dobra jest propozycja, aby punktem wyjścia dla planów ochrony i planów zagospodarowania parków krajobrazowych były studia planistyczne charakteryzujące całokształt warunków przyrodniczych, gospodarczych i społecznych parku w związku funkcjonalnym z jego najbliższym otoczeniem (Szulczewska 1991). W obecnej sytuacji ekonomicznej brak środków ogranicza możliwości wykonania takich studiów. Nie należy jednak pomysłu tego zarzucać. Studia w powiązaniu z planami regionalnymi stanowiłyby propozycje dla samorządów zastosowania ich w planach miejscowych, także w zakresie ochrony przyrody (planistycznej i konserwatorskiej). Umożliwiłyby to także zintegrowanie delimitacji parków krajobrazowych z generalnymi założeniami gospodarki przestrzennej zarówno w całym regionie, jak i na tle obszaru zespołu gmin, w obrębie których położony jest dany park (Chmielewski 1990).

9.4. Plan ochrony jako samodzielna instytucja prawna. Uwzględnianie zasad ochrony przyrody i wynikających stąd obowiązków jest warunkiem zgodności z prawem każdego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Skutkiem naruszenia tych warunków musi być zmiana planu. Jednoznacznie określają to przepisy nowej ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym, które weszły w życie z dniem 1 stycznia 1995 r. Ustawa ta, przyjmując za podstawę wszelkich działań w przestrzeni zasady ekorozwoju, przedstawiła zakres oraz sposoby postępowania w sprawach przeznaczenia terenów na określone cele, ustalania zasad ich zagospodarowania oraz rozwiązywania wszelkich konfliktów w zakresie przeznaczenia i zasad zagospodarowania terenów. Przepisy art. 73 ust. 1 tej nowej ustawy dokonały także nowelizacji art. 4 ustawy z dnia 16 października 1991 r. o ochronie przyrody (Dz.U. Nr 89, poz. 415), określającego związku występujące między planami zagospodarowania przestrzennego a planami ochrony. Polega ona na jednoznacznym określeniu, że ustalenia zawarte w planie ochrony dotyczące obszaru poddanego ochronie, a więc np. parku krajobrazowego, są wiążące przy sporządzaniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w skład którego wchodzi ten obszar. W chwili obecnej nie dotyczy to jednak miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego obowiązujących w dniu wejścia w życie ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym. Stracą one bowiem moc dopiero po upływie 5 lat od tego

dnia, a więc z dniem 31.12.1999 r. Praktycznie obowiązują w przypadku takich planów, a jest ich na wielu obszarach (np. w woj. poznańskim) większość, wszystkie dotychczasowe ustalenia. Bez aktualizacji tych planów brak jest możliwości wprowadzenia do nich treści planu ochrony parku krajobrazowego o ile zostałyby obecnie sporządzone i zatwierdzone.

Mając na uwadze konieczność wypełnienia ustawowych zaleceń sporządzania planów ochrony parków krajobrazowych, co następować będzie w warunkach zmieniających się przepisów prawnych i często nie jednoznacznych relacji występujących między potrzebami ochrony przyrody a planowaniem przestrzennym, rozpoczęto obecnie dyskusję nad zasadami sporządzania planu ochrony parku krajobrazowego (Lenartowicz 1994). Zaproponowano jednocześnie nowe propozycje regulacji prawnych w zakresie sporządzania planów ochrony parków krajobrazowych do kolejnej nowelizacji ustawy o ochronie przyrody. Plany ochrony - jako nowy typ opracowania planistycznego - budzą bowiem wiele wątpliwości ze względu na swój charakter, a zwłaszcza zakres całościowej procedury administracyjno-prawnej związanej z ich sporządzaniem i zatwierdzeniem.

Dokonana przez Lenartowicz (1994) analiza zasad i uwarunkowań prawnych dotyczących sporządzania planu ochrony parku krajobrazowego wskazuje, że z chwilą wejścia w życie ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym przestały obowiązywać zapisy prawne określające tryb sporządzania tego planu jako obszaru funkcjonalnego. Nie zmienia to oczywiście faktu, że park krajobrazowy jako szczególna forma ochrony przyrody pełni określone funkcje ochronne. Podobnie jak autorka uważam, że plan ochrony parku krajobrazowego wraz z wprowadzaną obligatoryjnie strefą ochrony o odmiennym niż park reżimie ochronnym jest planem ochrony przyrody i innych wartości (np. kulturowych) parku krajobrazowego sporządzanym wyłącznie na podstawie przepisów ustawy o ochronie przyrody (samodzielna instytucja prawna ustawy o ochronie przyrody), zgodnie z trybem określanym przez wojewodę jako organem ochrony przyrody, a jego ustalenia są składową miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Nadrzędność planu ochrony wobec miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego gmin - stanowiących podstawowy instrument realizacji polityki ekologicznej i tworzących miejscowe prawo (Gacka-Grzesikiewicz, Wiland 1994) - z prawnego punktu widzenia nie może budzić już wątpliwości.

Sporządzenie planu ochrony parku krajobrazowego w warunkach powszechnej bardzo niskiej świadomości przyrodniczej lokalnego społeczeństwa będzie sprawą niezmiernie trudną. Szczególnie od parku krajobrazowego należy oczekiwać, że właśnie tutaj praktycznie najszybciej

zrealizują się zasady ekorozwoju. Ich wprowadzanie wymagać będzie dużej konsekwencji planistycznej, politycznej i gospodarczej oraz czasu (życie jednego pokolenia?). Nie obejdzie się też bez wyrzeczeń, a ciągły brak alternatywnych modeli rozwoju gospodarczego na terenach chronionych wraz z pogłębiającym się konsumpcyjnym modelem życia przy nieposzanowaniu innych wartości nie sprzyja aprobacie społecznej dla tego rodzaju działalności. Aprobata ta jest jednak niezmiernie potrzebna, jest wręcz podstawowym warunkiem akceptacji wszelkich działań na terenie parku krajobrazowego. Niezbędny jest dla tych celów znaczący udział przedstawicieli społeczności lokalnych w całym procesie sporządzania planu ochrony. Zasadę partycypacji społecznej, obok zasady ochrony wartości przyrodniczych i kulturowych parku przy jednoczesnym poszanowaniu prawa własności, uważam za dwie podstawowe zasady umożliwiające prowadzenie działań ochronnych w parku.

Akceptacja społeczna niezbędna będzie także dla wszelkich ustaleń ekonomicznych zawartych lub wynikających pośrednio z planu, minimalizacji jego kosztów oraz kosztów ponoszonych przez gminy z chwilą wprowadzenia zapisów planu ochrony do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Słusznie dlatego uważa się, że dla likwidacji ekonomicznych skutków wprowadzanych ustaleń planu ochrony celowa byłaby partycypacja Skarbu Państwa (Lenartowicz 1994). Niezbędne jest jednak w tym celu wprowadzanie nowych uregulowań prawnych umożliwiających stworzenie trwałego zaplecza finansowego dla ochrony przyrody oraz systemu rekompensat społecznościom lokalnym i gminom strat spowodowanych zmniejszonymi wpływami podatkowymi w wyniku ograniczenia możliwości inwestowania na terenach chronionych (Kasprzak et al. 1994). Konieczne jest dążenie do wprowadzenia rozwiązań organizacyjnych, prawnych i finansowych umożliwiających zachowanie równowagi między zadaniami ochronnymi a postulatami ekonomicznymi społeczności lokalnych. Brak takich uregulowań jest powodem braku większego zainteresowania lub wyraźnej niechęci wielu gmin do tworzenia stale nowych parków krajobrazowych oraz powodem znacznych trudności w realizacji ochrony w parkach już istniejących. Gminy nie są bowiem zainteresowane braniem na siebie dodatkowych obciążeń finansowych, którym nie będą mogły sprostać w imię często niejasnych dla nich celów parku i odległych na ogół dochodów do budżetu gminy wynikających z nowych zasad gospodarowania na swoim terenie. Duże znaczenie ma dlatego opracowywanie przez gminy strategii rozwoju gospodarczego z uwzględnieniem nowych możliwości gospodarczych lokalnego społeczeństwa mających wpływ na wzrost dochodów budżetowych i

indywidualnych oraz zmniejszenia, a w perspektywie likwidacji, bezrobocia. Park krajobrazowy jako forma ochrony przyrody bez wątpienia może sprzyjać tego rodzaju rozwiązaniom.

Dyskusja o planach ochrony parków krajobrazowych jest niezmiernie potrzebna i ważna w sytuacji braku przepisów dotyczących sposobu ich sporządzania, treści oraz powiązań z formami i trybem planowania przestrzennego. Lenartowicz (1994) uważa, że niezbędne jest zwłaszcza rozwinięcie tej dyskusji w 5 kierunkach: wyznaczanie metod kompleksowej analizy środowiska przyrodniczego i społeczno-gospodarczego oraz metod szacunku kosztów i korzyści wynikających z różnych wariantów planu, określanie sposobów włączania szerokiej reprezentacji społecznej w proces tworzenia i realizacji planu, zasady realizacji planu, określanie sposobów tworzenia mechanizmów ekonomicznych minimalizujących społeczne koszty realizacji planu. Wszystkie powyższe problemy są oczywiście istotne z punktu widzenia teorii i praktyki zarządzania parkiem krajobrazowym i bez ich szybkiego rozwiązania praktyczna realizacja wdrażania zasad ekorozwoju w gminach parku krajobrazowego nie będzie w ogóle możliwa. W tej ogromnej problematyce z zakresu prawa, ekonomii i planowania przestrzennego nie może jednak zostać pominięty jeden z podstawowych celów działań ochrony w parku krajobrazowym jakim jest ochrona zasobów przyrody ożywionej i nieożywionej. Wszystkie wymienione wyżej działania muszą być nastawione przede wszystkim na potrzeby np. ochrony różnorodności biologicznej, utrzymania procesów ekologicznych, czy zapewnienia ciągłości ekosystemów, a nie być jedynie bardzo sformalizowanymi i przeciągającymi się w czasie procedurami administracyjnymi, zgodnymi co prawda z prawem, ale nie służącymi tak naprawdę bezpośrednio ochronie przyrody.

Chociaż Lenartowicz (1994) zwraca uwagę na konieczność interdyscyplinarności planu ochrony, to jednak uprawnienie do jego sporządzania określone przepisami ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym mają wyłącznie osoby posiadające uprawnienia urbanistyczne (samodzielne przygotowanie, główni projektanci). Niezbędne jest dlatego moim zdaniem przestrzeganie zasady dominującego udziału w zespołach sporządzających plany ochrony parków krajobrazowych głównie reprezentantów nauk ekologicznych i geograficznych. Nie jest wskazane także ograniczanie z powodu oszczędności liczebności zespołu autorskiego sporządzającego plan. Plan nie może być tylko dokumentem prawnym wymaganym przez urzędników, aby wypełnić narzucone wymogi ustawowe, ale instrumentem pozwalającym dyrektorowi parku na realizację ochrony zasobów przyrody i dóbr kultury.

LITERATURA

- ANDRZEJEWSKI R. 1991. Od fizjografii do ekologii zagospodarowanej przestrzeni. Człowiek i Środowisko, Warszawa, 15 (3-4): 127-132.
- CHMIELEWSKI T.J. 1990. Parki Krajobrazowe w Polsce. Metody delimitacji i zasady zagospodarowania przestrzennego. Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego - Akademia Rolnicza, Centralny Program Badań Podstawowych 04.10 "Ochrona i kształtowanie środowiska przyrodniczego"; Wyd. SGGW-AR, Warszawa, 59.
- CZARNECKI W. 1964. Planowanie miast i osiedli. Region miasta. PWN, Warszawa-Poznań, 6.
- GACKA-GRZESIKIEWICZ E. 1992. Melioracyjne przeglądy ekologiczne a wymogi ochrony środowiska. W: P. Ilnicki (red.), Przeglądy ekologiczne obiektów melioracyjnych drogą do uwzględniania wymogów ochrony środowiska przyrodniczego. Komitet Melioracji i Inżynierii Środowiska Rolniczego PAN, Warszawa, : 36-50.
- GACKA-GRZESIKIEWICZ E., WILAND M. (red.). 1994. Ochrona przyrody i krajobrazu w planowaniu przestrzennym gmin. Wskazania. Instytut Ochrony Środowiska, Warszawa, 53 str.
- GACZEK W.M. 1992. Proces zmian użytkowania terenów w regionie miejskim na przykładzie Poznania. Zeszyty Naukowe Akademii Ekonomicznej, Poznań, seria II, Prace dr i hab., 117.
- KASPRZAK K. 1993. Składowiska w planowaniu przestrzennym. Lokalizacja jako część procesu inwestycyjnego. W: Budowa bezpiecznych składowisk odpadów. Wyd. ABRYŚ, Poznań, 21-32.
- KASPRZAK K., DUTKA W., KAŁUZIŃSKI J., STĘPCZAK K., TABORSKI A., TOMCZAK J., WALNY M. 1994. Protokół Komisji Uchwał i Wniosków konferencji "Samorządy lokalne a Wielkopolski Park Narodowy". Morena 2: 125-128.
- KASPRZAK K., TOBOLSKI K. 1991. Projekt ochrony parków krajobrazowych na przykładzie Lednickiego i Sierakowskiego Parku Krajobrazowego. Parki Narodowe 4: 2-4.
- KOŁODZIEJSKI J. 1991. O przyszły kształt polskiej przestrzeni. Seria: Najnowsze Osiągnięcia Nauki. Ossolineum, Wrocław.
- KOZŁOWSKI St. 1986. Procedura badań przyrodniczych na etapie projektowania inwestycyjnego. W: Ekspertyzy - opinie o wpływie inwestycji na środowisko. Biuletyn KPZK PAN 129: 174-205.
- Krajowa strategia ochrony litosfery. Ministerstwo Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa. Warszawa, 1992.
- LENARTOWICZ. Z. (red.). 1994. Zasady sporządzania planu ochrony parku krajobrazowego. Materiały do dyskusji. Instytut Ochrony Środowiska, Warszawa, 79 str.
- ŁOŚ M.J. 1992. Melioracyjne przeglądy ekologiczne a przepisy techniczne i instrukcje projektowania. W: P. Ilnicki (red.), Przeglądy ekologiczne obiektów

- melioracyjnych drogą do uwzględniania wymogów ochrony środowiska przyrodniczego. Komitet Melioracji i Inżynierii Środowiska Rolniczego PAN, Warszawa : 51-61.
- Ocena skuteczności i kierunków działania w dziedzinie kształtowania i ochrony środowiska. Ekspertyza końcowa PAN. Komitet Naukowy "Człowiek i Środowisko". Warszawa, 1987.
- OLACZEK R. 1992. Melioracyjne przeglądy ekologiczne w oczach biologa. Ibidem: 4-14.
- Polityka ekologiczna państwa. Ministerstwo Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa. Warszawa, 1990.
- PTASZYCKA-JACKOWSKA D., BARANOWSKA-JANOTA M. 1989. Zasady korzystania z przyrodniczych obszarów chronionych. Instytut Gospodarki Przestrzennej i Komunalnej, Warszawa.
- RÓŻYCKA W. 1991. Perspektywy ekofizjografii. Człowiek i Środowisko , 15 (3-4): 133-148.
- SMOGORZEWSKI J. 1974. System terenów otwartych jako element konstrukcji miasta. PWN, Warszawa.
- SOMMER J. (red.) 1992. Ustawa o ochronie przyrody z dnia 16 października 1991 roku. Komentarz. Towarzystwo Naukowe Prawa Ochrony Środowiska, Wrocław..
- Strategia ochrony żywych zasobów przyrody w Polsce. Ministerstwo Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa. Warszawa, 1992.
- SZULCZEWSKA B. 1991. Biebrzański Park Krajobrazowy - plan zagospodarowania przestrzennego czy plan zarządzania. Człowiek i Środowisko 15 (3-4): 251-266.
- Ustawa z dnia 12 lipca 1984 r. o planowaniu przestrzennym. Dz.U. z 1989r.,nr 17, poz. 99, z późniejszymi zmianami.
- Ustawa z dnia 17 maja 1990 r. o podziale zadań i kompetencji określonych w ustawach szczególnych pomiędzy organy gminy a organy administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw. Dz.U z 1990 r. nr 34, poz. 198.
- Ustawa z dnia 28 września 1991 r. o lasach. Dz.U. nr 101, poz. 444.
- Ustawa z dnia 16 października 1991 r. o ochronie przyrody. Dz.U. z 1991 r. nr 114, poz. 492, zm.: z 1992 r. nr 54, poz. 254; z 1994 r. nr 89, poz. 415.

Adres autora:

Zakład Zagospodarowania Turystycznego AWF
ul. Rybaki 19
61-884 Poznań