

Mariusz Kistowski



## **OBSZARY CHRONIONEGO KRAJOBRAZU JAKO PROBLEM POLSKIEJ OCHRONY PRZYRODY ORAZ PRÓBY JEGO ZŁAGODZENIA NA PRZYKŁADZIE DZIAŁAŃ PROWADZONYCH W WOJEWÓDZTWIE POMORSKIM W LATACH 2014-2018 I ICH IMPLIKACJE SPOŁECZNE**

**The landscape protection areas as problem of Polish nature protection  
and attempts of their mitigation on the examples of the activities from  
Pomeranian Voivodeship in 2014-2018 and their social implications**

**ABSTRAKT:** Pierwsza część artykułu przedstawia problemy związane z funkcjonowaniem obszarów chronionego krajobrazu w Polsce na tle charakterystyki rozwoju ich koncepcji i sieci w ostatnim półwieczu. Kilukrotne następowały zmiany definicji i podmiotów odpowiedzialnych za ich ochronę. W efekcie, skuteczność tej ochrony jest niska, pomimo objęcia obszarami ponad 22% powierzchni kraju. Część samorządów województw podejmuje próby poprawy tej sytuacji. Jednym z nich jest samorząd pomorski, który od 2014 roku podjął systematyczne działania polegające na weryfikacji granic i reżimu ochronnego obszarów, które w efekcie prac eksperckich oraz prowadzenia dialogu terytorialnego doprowadziły do przyjęcia uchwał dla trzech obszarów, a kolejne akty prawne są przygotowywane. Syntetyczną charakterystykę tych działań zawiera druga część artykułu. Dzięki nim z ochrony wyłączono obszary, które utraciły walory, a objęto nią wartościowe tereny dotychczas jej pozbawione, co może przyczynić się do wzrostu społecznej akceptacji dla ochrony krajobrazu. Zakazy i zalecenia w zakresie ochrony zostały uszczegółowione i zindywidualizowane. Dzięki temu zmniejsza się pole dla dowolności ich interpretacji i możliwość powstania konfliktów społecznych między inwestorami i użytkownikami środowiska a zwolennikami ochrony krajobrazu.

**SŁOWA KLUCZOWE:** ochrona krajobrazu, obszary chronionego krajobrazu, ocena krajobrazu, dialog terytorialny, województwo pomorskie

**ABSTRACT:** The first part of the paper presents problems related to landscape protection areas functioning in Poland on the background of development of their concept and network in last 50 years. There were several changes of their definitions and institutions responsible for their protection during this period. Although, landscape protection areas cover more than 22% of Poland's area, the efficiency of their conservation is low. Some voivodeship's local governments try to improve this situation. For example, in 2014 Pomeranian local government began systematic process for verification of areas' borders and conservation regime. In the effect of expert opinion and territorial dialog with local communities, the local law acts were established for 3 landscape protection areas and next are in progress. The second part of the paper, presents brief characterisation of those activities. Thanks to them, the conservation of areas with degraded values were excluded and not yet protected areas with high landscape values were included under conservation. These changes should induce increase of social acceptance of landscape protection. Prohibitions and recommendations for landscape conservation were expanded and individualised. It reduces free interpretation and possibilities of social conflicts between developers and landscape protection supporters.

**KEY WORDS:** landscape protection, landscape protection areas, landscape assessment, territorial dialog, Pomeranian Voivodeship

## 1. Wprowadzenie

Obszary chronionego krajobrazu (ochk) stanowią jedną z dziesięciu form ochrony przyrody ujętych w ustawie o ochronie przyrody. Chociaż od pierwszych aktów prawa miejscowego (1975 r.) oraz częściowych (1980 r.) i pełnych (1991 r.) regulacji ustawowych dotyczących ustanawiania ochk niedługo minie odpowiednio 45, 40 i 30 lat, a formy te pokrywają obecnie 22,4% powierzchni Polski, nigdy nie osiągnięto w pełni ujednoliconego podejścia w odniesieniu do celów ochrony prowadzonej w obrębie ochk. Zróżnicowanie koncepcji dotyczących funkcji, które powinny pełnić te obszary – przede wszystkim na wypoczynkowo-rekreacyjne oraz służące utrzymaniu równowagi przyrodniczej – zarysowało się w I połowie lat 70. XX w., w okresie formułowania pierwszych projektów ochrony krajobrazu w Polsce uwzględniających ochk. Stanowiło ono swoisty „grzech pierworodny” obszarów chronionego krajobrazu, który wpłynął na późniejszą niejasność, niekompletność i stosunkowo częstą zmienność dotyczących ich przepisów oraz błędy i niespójności w delimitacji obszarów. W powiązaniu ze zmianami organów odpowiedzialnych za ustanawianie i ochronę ochk oraz zmianami podziału administracyjnego państwa, stanowiło to bardzo obciążający zestaw czynników – w przewadze negatywnych – które uniemożliwiły w pełni prawidłowe funkcjonowanie i skuteczne prowadzenie ochrony w obrębie ochk.

W ostatnim piętnastoleciu pojawiły się nowe okoliczności, osłabiające skuteczność ochrony ochk. Po utworzeniu obszarów Natura 2000, w związku z priorytetami i wymogami Unii Europejskiej dotyczącymi ochrony środowiska, działania i środki zostały skoncentrowane na ochronie różnorodności biologicznej, ze szczególnym uwzględnieniem tej sieci. Sytuacji tej nie poprawiło ratyfikowanie Europejskiej Konwencji Krajobrazowej w 2005 r. i przyjęcie Ustawy z dnia 20 marca 2015 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu, która w znacznej części nie jest wdrażana ze względu na brak niezbędnych

rozporządzeń, np. dotyczącego sporządzania audytu krajobrazowego. W 2009 r. zarządzanie ochk przekazano z administracji rządowej do samorządów województw, nie wyposażając ich równocześnie w narzędzia prawne i środki wystarczające do skutecznej ochrony. Większość samorządów utrzymało wcześniejszy stan ochk w zakresie ilościowym i przepisów ochronnych, jednak część ograniczyła zakres zakazów. Powstała również paradoksalna sytuacja, w której administracja rządowa (RDOŚ), z której kompetencji wyłączono ochk, nadal często posiada silniejszy instrument ich ochrony niż samorząd województwa, w formie uzgadniania ustaleń dokumentów planistycznych i projektów niektórych przedsięwzięć położonych w obrębie ochk. Jednak RDOŚ bardziej koncentruje się na ochronie form, za które jest odpowiedzialna, tj. rezerwatów przyrody i obszarów Natura 2000, posiadających znacznie silniejsze instrumenty ochrony w formie planów ochrony lub zadań ochronnych.

W tej złożonej sytuacji – spotęgowanej wieloletnim brakiem spójnej ogólnopolskiej wizji ochrony przyrody i krajobrazu – samorządy województw podejmują próby poprawy sytuacji, posiadając jednak ograniczone możliwości. Przykłady takich działań, realizowanych od 2014 roku przez samorząd województwa pomorskiego oraz podległe mu jednostki: Departament Środowiska i Rolnictwa oraz Pomorskie Biuro Planowania Regionalnego, przy znaczącym udziale podmiotów zewnętrznych w ramach tzw. dialogu terytorialnego, zostały przedstawione w końcowej części niniejszego artykułu. Działania te dotyczą głównie przestrzennej weryfikacji zasięgu ochk, celem dostosowania do aktualnego stanu prawnego i stanu zagospodarowania przestrzennego, które były znacząco inne w trakcie ustanawiania ochk. Założenia metodyczne dotyczące tej weryfikacji oraz przykładowe wdrożenia dla 14 ochk zostały również zawarte w trzech ekspertyzach wykonanych przez autora niniejszego artykułu dla samorządu województwa pomorskiego w latach 2015-18. Powyższe doświadczenia (rozdział 4) zostały przedstawione na tle syntetycznego przeglądu rozwoju koncepcji i

procesu tworzenia ochk w Polsce (rozdział 2) oraz aktualnych problemów związanych z ich funkcjonowaniem (rozdział 3).

## **2. Rozwój koncepcji i sieci ochk w Polsce**

Dyskusja nad ochroną krajobrazu w Polsce rozwinęła się w środowiskach naukowych w II połowie lat 50. XX w., głównie w środowisku architektów (Bogdanowski 1986). Początkowo dotyczyła ona przede wszystkim parków krajobrazowych, jednak w latach 60. wprowadzono do niej również obszary, które zasługiwały na ochronę, ale nie posiadały tak cennych walorów krajobrazowych jak parki, albo też miały pełnić funkcje bufora krajobrazowego, oddzielającego tereny atrakcyjniejsze wizualnie od ich zdegradowanego otoczenia. Początkowo określano je terminem „stref chronionego krajobrazu”, a następnie – od I połowy lat 70. „obszarów chronionego krajobrazu”, chociaż jeszcze w końcu lat 70. w literaturze dotyczącej ochrony przyrody, np. modelu tzw. ekologicznego systemu obszarów chronionych (ESOCh), stosowany był pierwszy z tych terminów (Gacka-Grzesikiewicz i Różycka 1977). W tym okresie ukształtowały się dwa podejścia do definiowania celów ochrony takich obszarów, które można określić jako (1) użytkowo-rekreacyjne i (2) geoekosystemowe. Zostały one streszczone w definicjach zaczerpniętych odpowiednio z publikacji Szczęsnego (1975) i Kozłowskiego (1972):

- (1) „OChK to tereny przeznaczane dla przyszłych, dających się już obecnie przewidzieć potrzeb w zakresie wypoczynku i rekreacji, postulowane do wyłączenia określonych obszarów o dużych potencjalnych walorach przyrodniczo-krajobrazowych z normalnej gospodarki”.
- (2) „Celem utworzenia OChK jest ochrona środowiska w ujęciu geosystemowym, w którym ochronie podlegają całe geokompleksy lub zespoły ekosystemów, czyli jednostki jednorodne pod względem przyrodniczym. Powinna ona umożliwić: ochronę stosunków klimatycznych,

zachowanie układów hydrologicznych i hydrogeologicznych, zapewnienie migracji gatunków korytarzami środowiskowymi, utrzymanie puli genowej”.

Pomimo, iż celem obu podejść jest zachowanie wybranych walorów przyrodniczych i krajobrazowych, to w pierwszym przypadku ma ono służyć głównie umożliwieniu realizacji wypoczynku i rekreacji w niezanieczyszczonym środowisku i niezaburzonym krajobrazie, a w drugim – utrzymaniu równowagi przyrodniczej w aspekcie abiotycznym i biotycznym – przez co zbliża ochk do takich form ochrony jak parki narodowe i rezerwy przyrody. Elementy obu podejść widać w późniejszych ustawowych definicjach ochk, ale również w sposobach i kryteriach delimitacji tych obszarów, co skutkowało często brakiem spójności przestrzennej i porównywalności walorów ustanowionych obszarów. Ponieważ prawie pełna sieć aktualnie istniejących ochk powstała przed reformą administracyjną z 1998 r., w obrębie dawnych 49 województw, problem niespójności kryteriów uległ spotęgowaniu, a połączenie małych województw w 16 dużych ujawniło te problemy z pełną jaskrawością (Kistowski 2016). Przykładowo, na podstawie pierwszego podejścia wyznaczono większość ochk w dawnym woj. śląskim, na podstawie obu – w woj. gdańskim, a w elbląskim – zastosowano podejście drugie. Wszystkie te regiony weszły w 1999 roku w skład województwa pomorskiego.

W 1971 r. został przedstawiony pierwszy „Plan koncepcji ochrony krajobrazu w Polsce”, zaakceptowany przez Państwową Radę Ochrony Przyrody (Kozłowski 1972, 1973). Główne jego cele obejmowały – oprócz ochrony obszarów o wybitnych wartościach przyrodniczych w formie parków krajobrazowych – również wytypowanie obszarów o znacznych wartościach przyrodniczych, pełniących funkcje ochrony zdrowia ludzkiego, wypoczynkowe i turystyczne, stanowiące strefy chronionego krajobrazu. Koncepcja zawierała kartograficzną propozycję zasięgu proponowanych stref chronionego krajobrazu i stanowiła podstawę dla skierowania przez Ministerstwo Leśnictwa i Przemysłu Drzewnego (MLiPD) do wojewódzkich or-

ganów ochrony przyrody zaleceń w sprawie wdrażania planu.

Pomimo, że w tym okresie nie istniały żadne podstawy prawne dla desygnowania stref lub obszarów chronionego krajobrazu, jeszcze w 1970 r. wyznaczono zasięg stref chronionego krajobrazu i Mazurskiego Parku Krajobrazowego w województwie olsztyńskim, w ramach uchwały nr 27/279/70 PWRN w Olsztynie z dnia 19 marca 1970 r. w sprawie zatwierdzenia planu zagospodarowania przestrzennego zespołów miejscowości turystyczno-wczasowych, które *de facto* wprowadzały ochk o charakterze użytkowo-rekreacyjnym w tym regionie. Obszary o podobnym charakterze wyznaczono również w województwie kieleckim uchwałą nr XI/50/71 WRN w Kielcach z dnia 19 marca 1971 r. w sprawie ochrony środowiska przyrodniczego, ale tam nie użyto terminu „strefy chronionego krajobrazu”, tylko „rejonie chronione przed lokalizacją przemysłu uciążliwego dla otoczenia” i „obszary chronione przed zmianą dotychczasowego użytkowania”. W następnych latach, na podstawie zaleceń MLIpD, wyznaczano strefy, a następnie obszary chronionego krajobrazu w kolejnych województwach, pomimo braku regulacji ustawowych w tym zakresie. Pierwszym z takich aktów prawa miejscowego była uchwała nr 66/744/71 WRN w Łodzi z dnia 2 listopada 1971 roku w sprawie zatwierdzenia stref ochrony krajobrazu, a pierwszym w którym użyto pojęcia ochk – uchwała nr X/46/75 WRN w Koszalinie z dnia 17 listopada 1975 roku w sprawie obszarów chronionego krajobrazu. Ochki stanowiły więc formę ochrony o ograniczonej mocy prawnej, ale w pewnym stopniu przyczyniały się do ochrony środowiska i krajobrazu.

W sytuacji, gdzie w części województw wyznaczono ochk, chociaż nie w pełni można uznać, że je utworzono, w życie weszła ustawa z dnia 31 stycznia 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska, w której znalazło się pierwsze odniesienie do ochk w akcie prawnym tej rangi. Nie była to definicja obszaru, ale przepis art. 73.1 pkt 1 stanowiący, że „Zabrania się budowy lub rozbudowy obiektów wpływających szkodliwie na środo-

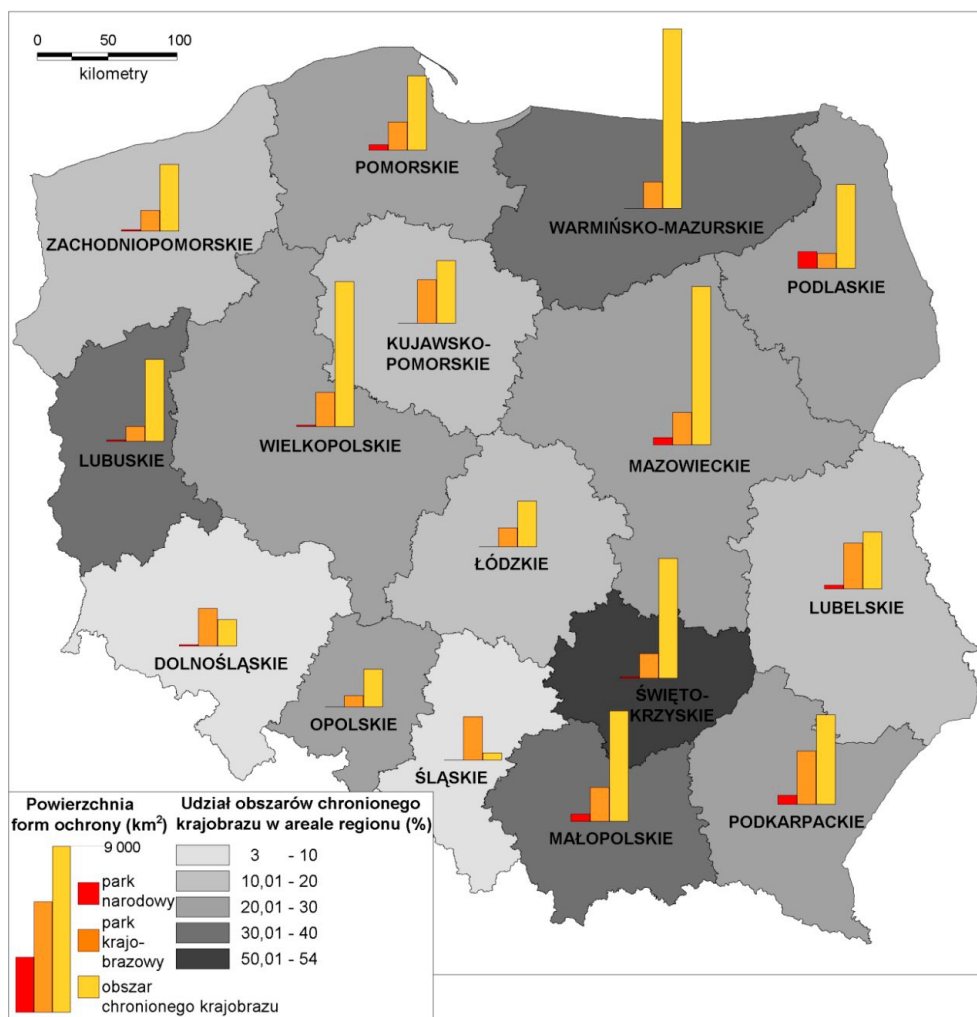
wisko na obszarach, które wymagają szczególnej ochrony, jak: parki narodowe, rezerwy przyrody, parki krajobrazowe, obszary chronionego krajobrazu, obszary uzdrowisk, miejscowości turystyczno-wypoczynkowe, obszary, na których znajdują się źródła zaopatrzenia w wodę miast, wsi lub zespołów jednostek osadniczych”. Nie wyjaśniał on kryteriów ustanawiania lub celów ochronnych ochk, a jedynie odnosił się do zakazu, który miał w nich obowiązywać. Pomimo dalszego braku prawnej definicji ochk, w latach 80. XX w. powstało około 2/3 aktualnie istniejących obszarów, które w praktyce były uznawane za legalne.

Pierwszą z czterech ustawowych definicji ochk, które zmieniano między 1991 a 2004 rokiem, zawiera ustawa z dnia 16.10.1991 r. o ochronie przyrody, stanowiąca, że „ochk obejmuje wyróżniające się krajobrazowo tereny o różnych typach ekosystemów. Zagospodarowanie tych systemów powinno zapewnić stan względnej równowagi ekologicznej systemów przyrodniczych”. Reprezentuje ona zatem podejście ekosystemowe. Kilka lat później – w trakcie nowelizacji tej ustawy – dokonano znaczącego rozwinięcia definicji, ukonkretniającego kryteria wyznaczania ochk, a równocześnie rozszerzającego funkcje ochk o podejście użytkowo-rekreacyjne. Stwierdzała ona, że „ochk jest terenem chronionym ze względu na: 1) wyróżniające się krajobrazowo tereny o zróżnicowanych ekosystemach wartościowe w szczególności ze względu na możliwość zaspokajania potrzeb związanych z masową turystyką i wypoczynkiem, lub 2) istniejące albo odtwarzane korytarze ekologiczne”. Jednak kilka lat później, w aktualnie obowiązującej ustawie z dnia 16.04.2004 r. o ochronie przyrody, zrezygnowano z „masowości” turystyki w punkcie 1 i „odtwarzanych” korytarzy w punkcie 2, z czego wynika, że potencjalnie każdy teren posiadający walory turystyczno-wypoczynkowe może zostać włączony do ochk oraz że mogą się w nim znaleźć tylko tereny pełniące aktualnie funkcje korytarzy ekologicznych, a nie takie, które powinny te funkcje pełnić, ale nie są do tego zdolne, przeważnie ze względu na antropogeniczne zmiany środowiska. W

rezultacie, obecnie ochk są definiowane jako „tereny chronione ze względu na wyróżniający się krajobraz o zróżnicowanych ekosystemach, wartościowe ze względu na możliwość zaspokajania potrzeb związanych z turystyką i wypoczynkiem lub pełnią funkcję korytarzy ekologicznych”. Należy zwrócić uwagę, że podkreślone w definicji desygnaty wyznaczania ochk: ogólny (wyróżnianie się krajobrazu) oraz trzy szczegółowe, odnoszą się do

różnorodności krajobrazowej oraz funkcji ekologicznych i rekreacyjnych obszaru, pomijając całkowicie walory wizualne krajobrazu, które stanowiły jeden z pierwotnych bodźców do obejmowania ochroną takich obszarów, podkreślany szczególnie przez architektów.

W rezultacie rozwoju sieci ochk, które mogły być powoływane początkowo tylko przez wojewódzką administrację rządową



Ryc. 1. Areal wielkoobszarowych form ochrony przyrody (km<sup>2</sup>) i udział obszarów chronionego krajobrazu (%) w powierzchni województw (GUS 2017).

Fig. 1. The area of large nature protection forms (sq km) and share of landscape protection areas (%) in comparison to territory of voivodeships (Central Statistical Office of Poland, 2017).

(wojewódzkie rady narodowe, a potem wojewodów), następnie (od 2001 r.) również przez samorządy gminne, a w ostatniej dekadzie wyłącznie przez samorząd województwa, aktualny ich zasięg ukształtował się już około roku 2000. Najbardziej dynamiczny okres tworzenia ochk przypadł na lata 1985-1990, kiedy powstało blisko 40% obecnego areалу tych obszarów. Kolejny taki okres to lata 1995-1998, gdy przed reformą administracyjną państwa powołano około 20% aktualnej powierzchni obszarów, obawiając się, że nowe uprawnienia samorządów gminnych w zakresie ich uzgadniania wstrzymają proces ich tworzenia (co zresztą okazało się prawdą). W efekcie, maksymalną powierzchnię ochk zajmowały około roku 2000 – blisko 71.400 km<sup>2</sup>, co stanowiło 22,8% powierzchni Polski. W dalszych latach – głównie w efekcie zmian przepisów prawnych i przeniesienia odpowiedzialności za ochk z administracji rządowej i samorządu gminnego na samorząd wojewódzki – niewielka część obszarów została zlikwidowana. Obecnie około 400 ochk zajmuje prawie 70.000 km<sup>2</sup>, czyli 22,4% obszaru kraju i nadal stanowią one największą powierzchniowo formę ochrony przyrody w Polsce, przed obszarami Natura 2000 (ryc. 1). Rozmieszczenie ochk jest nierównomierne i wynika z wielu czynników, m.in. wartości walorów przyrodniczych, rozmieszczenia innych krajowych form ochrony przyrody oraz aktywności w zakresie tworzenia tych form. Największe ich powierzchnie cechują regiony: warmińsko-mazurski (9397 km<sup>2</sup> – 38,55% areálu województwa), mazowiecki (8221 km<sup>2</sup> – 23,12%), wielkopolski (7471 km<sup>2</sup> – 25%), świętokrzyski (6210 km<sup>2</sup> – 53%) i małopolski (5721 km<sup>2</sup> – 37,67%). Około 30% powierzchni regionu zajmują one również w woj. lubuskim. Natomiast niewielka jest ich powierzchnia w województwie śląskim (3%) i dolnośląskim (7%) (GUS 2017).

### 3. Wybrane aktualne problemy funkcjonowania obszarów chronionego krajobrazu

Wielokrotne zmiany przepisów o ochronie przyrody, które miały miejsce w trzech ostatnich dekadach, odnoszące się również do ochk, jak również przedstawiona wcześniej syntetycznie historia rozwoju tej formy ochrony przyrody, doprowadziły do licznych problemów dotyczących zarządzania tymi formami i ich ochrony. Tradycyjnie ochk traktowano jako formy ochrony o niższym reżimie niż parki krajobrazowe, co miało wynikać zarówno z ochrony mniej wartościowych walorów przyrodniczo-krajobrazowych, jak i nieco odmiennych funkcji ochk, w szczególności służących zaspokajaniu funkcji rekreacyjnych. Mimo to przez wiele lat katalog zakazów możliwych do wprowadzenia w obu formach był zbliżony, co zacierało te różnice pod względem formalnym. Również obecnie, pomimo iż ustawa o ochronie przyrody (Ustawa 2004) dopuszcza wprowadzenie 14 grup zakazów w parkach i 9 grup w ochk, najważniejsze z tych zakazów nadal są takie same dla obu form. Ponadto w ochk nie można m.in. zabronić wylewania gnojowicy, prowadzenia chowu i hodowli zwierząt metodą bezściółkową czy utrzymywania otwartych rowów i zbiorników ściekowych, co może stanowić istotny czynnik redukujący możliwość rekreacyjnego wykorzystania obszaru ze względu na zagrożenie bakteriologiczne oraz emisję odorów. Pomimo podobieństw zakazów, realne możliwości ochrony ochk są o wiele mniejsze niż w parkach krajobrazowych, które posiadają zarówno administrację (dyrekcję i zarządy), jak i instrument w formie planu ochrony, podczas gdy ochk jest ich pozbawiony, a nadzór nad ich ochroną prowadzą nieliczni pracownicy urzędu marszałkowskiego, zlokalizowanego w mieście wojewódzkim, często oddalonym ponad sto kilometrów od obszaru chronionego. W tej sytuacji administrowanie ochk składa się z czynności głównie formalnych, urzędniczych i wykonywanych bez wizji terenowych, polegających zwykle na uzgadnianiu i opiniowaniu projektów planów i przedsięwzięć, które

mogłyby naruszyć wprowadzone w nich zakazy. Zdarza się, że urzędnicy reagują na informacje o naruszeniu przepisów dostarczone przez podmioty zewnętrzne, ale bieżąca kontrola przestrzegania zakazów obowiązujących w ochk w zasadzie się nie odbywa.

Prowadzenie ochrony ochk utrudniają wspomniane na wstępie artykułu skutki „grzechu pierworodnego” popełnionego w trakcie wyznaczania obszarów – na podstawie różnych kryteriów lub bez nich, czy na mapach o różnej szczegółowości (od 1:10.000 do 1:100.000). Z jednej strony dla wielu spośród 49 województw istniejących do 1998 roku opracowano i wdrożono mniej lub bardziej rzetelne koncepcje obszarowej ochrony przyrody i krajobrazu, na bazie których tworzono ochk. Najwięcej z nich opracowano od końca lat 70. XX w. do 1990 r. w Instytucie Kształtowanie Środowiska (np. dla woj. chełmskiego lub konińskiego – Gacka-Grzesikiewicz et al. 1979, Gacka-Grzesikiewicz 1990), ale powstawały również samodzielne koncepcje tworzenia ochk, jak w gdańskim (Jaś et al. 1984). Z drugiej strony, w wielu województwach nie powstały takie opracowania, a w konsekwencji nie utworzono sieci ochk (np. w częstochowskim) lub wyznaczono je bez ścisłego ustalenia kryteriów i przeprowadzenia niezbędnych analiz, jak np. w woj. elbląskim. W efekcie powstał niespójny układ przestrzenny ochk, często sprzeczny z uwarunkowaniami przyrodniczymi, np. gdy granicę województw stanowiła rzeka i tylko jednostronna część jej doliny została włączona do ochk lub granica przecinała kompleks leśny, który tylko w jednym z województw znalazł się w ochk. Sytuacje te stały się bardziej jaskrawe oraz uciążliwe formalnie i operacyjnie w związku z zarządzaniem ochk po połączeniu 49 województw w 16 w 1999 r., a jeszcze bardziej dekadę później, gdy administrowanie ochk spoczęło na samorządach województw. Wymagają one analizy i weryfikacji spójności przestrzennej ochk pod względem cech przyrodniczych, a czasem i antropogenicznych (przebieg sztucznych elementów terenowych i granic administracyjnych), poprzez korektę ich zasięgu polegającą zarówno na powiększaniu, jak i zmniejszaniu ochk.

Równocześnie okazało się, że zmiany w przepisach dotyczących ochrony przyrody, które spowodowały dwie dekady temu likwidację funkcji ochronnych otulin parków krajobrazowych, doprowadziły do powstania luk w terenach chronionych pomiędzy nimi a ochk. W latach 80. i częściowo 90. XX wieku wokół niektórych parków krajobrazowych utworzono otuliny, które pełniły rolę bufora (strefy ochronnej) ograniczającego presję na park z otoczenia, dla którego sporządzano plan ochrony (wraz z planem parku) i możliwe było wprowadzenie pewnych ograniczeń w gospodarowaniu. Funkcją taką mogły pełnić również ochk, ale forma otuliny okazywała się wówczas bardziej właściwa. Miały one zwykle szerokość kilku kilometrów i często „z drugiej strony” sąsiadowały z ochk, które chroniły bardziej oddalone od parku tereny posiadające walory przyrodniczo-turystyczne. Przy tym, obszary objęte otuliną posiadały często walory podobne lub wyższe od objętych ochk. Po likwidacji otulin jako form ochrony przyrody, tereny te utraciły status ochronny. Szczególnie jaskrawy przykład takich luk występuje między Tucholskim Parkiem Krajobrazowym a ochk: Chojnicko-Tucholskim, Borów Tucholskich i Zalewu Koronowskiego, na około 60% granicy parku o długości blisko 125 km (Kistowski 2015b). W celu poprawy spójności ochk i urealnienia pełnienia przez nie zarówno funkcji korytaryzacji ekologicznych, jak i rekreacyjnych, niezbędne jest zwiększenie areału ochk o część otulin parków krajobrazowych.

Kolejny problem jest związany z utratą walorów, które stanowiły podstawę wyznaczenia ochk niezależnie od konstatacji, że prawdopodobnie część ochk współcześnie – nawet przy takiej samej wartości walorów jak w trakcie ich tworzenia – nie uznano by za warte objęcia ochroną. Częściowo wynika to ze zmian w podejściach do kryteriów delimitacji i definicjach ochk, które miały miejsce w trakcie ostatniego półwiecza – w tym zmian w przepisach prawnych, ale również ze współczesnej bagatelizacji w polityce państwa problematyki ochrony przyrody i krajobrazu, z wyjątkiem form o umocowaniu międzynarodowym (obszary Natura 2000) i posiadają-

cych najwyższy reżim ochronny (parki narodowe i rezerваты przyrody). Niemniej, nawet na podstawie pobieżnej oceny widać, że część ochk nie posiada walorów predysponujących je do ochrony. Pozornie wyłączenie tych obszarów spod ochrony wydaje się łatwe, ponieważ ustawa dopuszcza likwidację ochk „z powodu bezpowrotnej utraty wyróżniającego się krajobrazu o różnicowanych ekosystemach i możliwości zaspokajania potrzeb związanych z turystyką i wypoczynkiem” (art. 23.2 ustawy z dnia 16.04.2004 r. o ochronie przyrody). W praktyce okazuje się jednak, że w bardzo wielu przypadkach nie wiadomo jakie realne wartości stanowiły podstawę wyznaczenia ochk oraz jakie były wartości przyrodnicze i rekreacyjne w czasie ustanawiania ochk, dlatego często trudne jest stwierdzenie czy zostały one bezpowrotnie utracone. Równocześnie warto zauważyć, że utrata pełnienia funkcji korytarza ekologicznego nie stanowi przesłanki do likwidacji ochk lub jego części. Zastosowanie w przepisie terminu „bezpownotnie” wskazuje, że na likwidację zasługują ochk, na których nastąpiły nieodwracalne drastyczne zmiany w środowisku – zwykle o genezie antropogenicznej – w wyniku których utracono różnorodność ekosystemów oraz możliwości realizacji rekreacji. Dlatego, w celu optymalizacji procesu weryfikacji zasięgu ochk, kluczowe wydaje się sprecyzowanie kryteriów określania, kiedy taki poziom utraty tych wartości nastąpił. Próba taka została podjęta przez autora artykułu (Kistowski 2015a), a wybrane jej elementy zostaną przedstawione w rozdziale 4 artykułu. Obserwując sytuację ochk – głównie na przykładzie województwa pomorskiego – można dostrzec ich części silnie przekształcone, np. w wyniku lokalizacji zabudowy mieszkaniowej i usługowej, a nawet odkrywkowej eksploatacji kopalni. Wydaje się, że z punktu widzenia wizerunku ochrony przyrody w społeczeństwie, lepiej wyłączyć spod ochrony silnie zdegradowane przyrodniczo i krajobrazowo fragmenty ochk, tym bardziej jeśli w sąsiedztwie znacznie bardziej wartościowe obszary nie są chronione. Równocześnie jednak należy zabiegać maksymalnie intensywnie o zrekompensowanie tych wyłączeń objęciem

ochk nowych terenów. Proces ten może być wdrażany przez samorząd województwa tylko przy znaczącym udziale społeczności lokalnych, które gospodarują na tych terenach, w tym samorządów gminnych.

Po uzyskaniu odpowiedzialności za administrowanie ochk w 2009 r., samorządy województw przez pierwsze kilka lat podjęły w stosunku do nich bardzo słabe działania administracyjno-prawne, ograniczające się zwykle do przyjęcia uchwał sejmików wojewódzkich, które legalizowały ochk w nowej sytuacji prawnej, jednak nie zmieniały ich zasięgu ani ustalonych w nich zakazów. Wynikało to głównie z faktu, że samorządy województw skoncentrowały się na organizacji zarządzania parkami krajobrazowymi, które – w przeciwieństwie do ochk – posiadają zarządy, dyrekcję i służbę, w aspekcie personalnym i materialnym (nieruchomości), które wymagały znacznie szerszych działań, jak również posiadają instrument ochrony w formie planu ochrony, którego opracowanie i zatwierdzenie powinno stanowić priorytet dla organu zarządzającego parkiem. W tej sytuacji, dopiero po około 5 latach, podjęto bardziej aktywne działania odnośnie ochk, polegające na analizie ich wartości oraz stanu ochrony i podjęciu prób weryfikacji ich zasięgu oraz zakresu obowiązujących zakazów. Przegląd założeń, które stosowano do tej weryfikacji, przeprowadzony przez autora artykułu w 2015 r. wykazał w zasadzie brak rzetelnych podstaw metodycznych dla prowadzenia tego procesu (Kistowski 2015a). Zwykle w trakcie redukcji zasięgu ochk lub listy zakazów, kierowano się nieznanymi lub słabo sprecyzowanymi przesłankami, co utrudniało ocenę rzetelności dokonanej weryfikacji i często prowadziło do bardzo niepokojących rezultatów. Można odnieść wrażenie, że głównym celem działania samorządów było zredukowanie ilości wcześniej obowiązujących w ochk zakazów, a w szczególności zakazu zabudowy w pasie 100 m od zbiorników wodnych i cieków oraz realizacji przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko.

Jako przykład takich działań można przytoczyć weryfikację ochk dokonaną w woje-

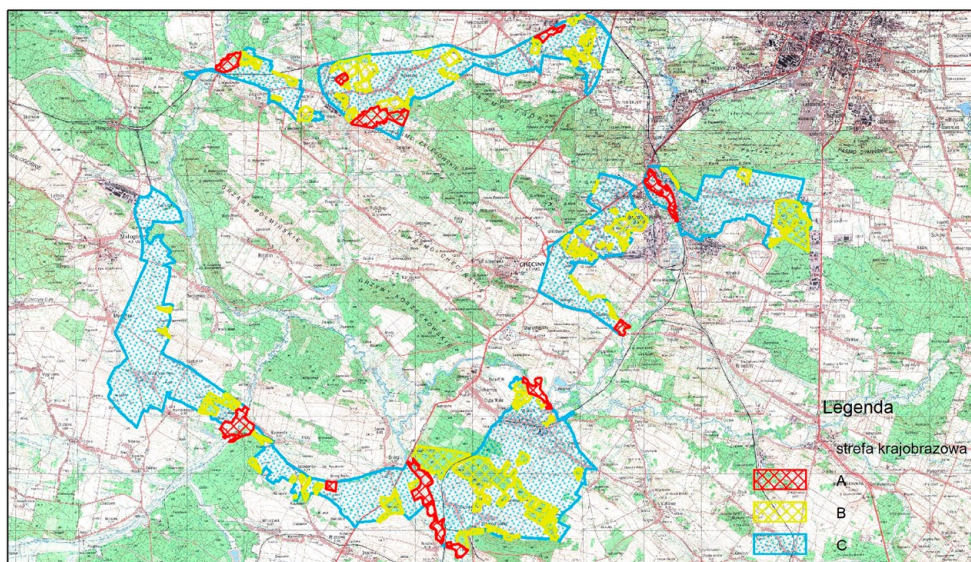


wództwie świętokrzyskim w 2014 i 2015 r. Chociaż *de jure* nie dokonano w niej zmniejszenia powierzchni ochk, to *de facto* na większości obszaru niektórych ochk doprowadzono do zniesienia ochrony poprzez usunięcie wszystkich obowiązujących tu wcześniej zakazów. Przykładowo, w Chęcińsko-Kieleckim ochk, na podstawie uchwały nr XLIX/877/14 Sejmiku województwa świętokrzyskiego z dnia 13 listopada 2014 r., wydzielono trzy strefy: A (głównie doliny rzeczne), B (głównie kompleksy leśne) i C (pozostałe tereny), zajmujące odpowiednio 5,5%, 15,6% i 79% powierzchni obszaru (ryc. 2). W strefie A wprowadzono sześć spośród 9 zakazów dopuszczonych ustawą, w strefie B – cztery, a w strefie C nie ustalono żadnych zakazów. W ten sposób istnienie 4/5 terytorium ochk stało się bezcelowe ze względu na brak przepisów ochronnych. Podobne podejście zastosowano na 55% arealeu Cisowsko-Orłowińskiego ochk (uchwała nr XLIX/878/14 Sejmiku z dnia 13 listopada 2014 r.).

Powyższa lista problemów związanych z zarządzaniem i ochroną ochk jest znacznie dłuższa. Obejmuje np. zagadnienia na styku ochk – planowanie i realizacja zagospodarowania przestrzennego, które można prześledzić m.in. poprzez analizę orzecznictwa sądów administracyjnych (Miszczak 2015). Nie pozwala na to ograniczona objętość artykułu. Najbardziej zaawansowane w kraju próby rozwiązania części z powyższych problemów są prowadzone od 2014-15 roku przez samorząd województwa pomorskiego. Niektóre z tych działań zostaną przedstawione w kolejnym rozdziale artykułu.

#### 4. Metody i rezultaty weryfikacji obszarów chronionego krajobrazu w województwie pomorskim

Kumulacja problemów związanych z funkcjonowaniem ochk w województwie pomorskim, która nastąpiła po kilku latach



Ryc. 2. Załącznik 2 do uchwały nr XLIX/877/14 Sejmiku województwa świętokrzyskiego z dnia 13.11.2014 w sprawie Chęcińsko-Kieleckiego Obszaru Chronionego Krajobrazu wydzielający strefy A-C. W strefie C nie ustalono żadnych zakazów i przepisów ochronnych.

Fig. 2. Appendix 2 to Świętokrzyskie Voivodeship Regional Council Act no XLIX/877/14 of 13th of November 2014 concerning Chęciny-Kielce Landscape Protection Area, establishing zones A to C. There is neither bans nor protection rules or regulations in zone C.

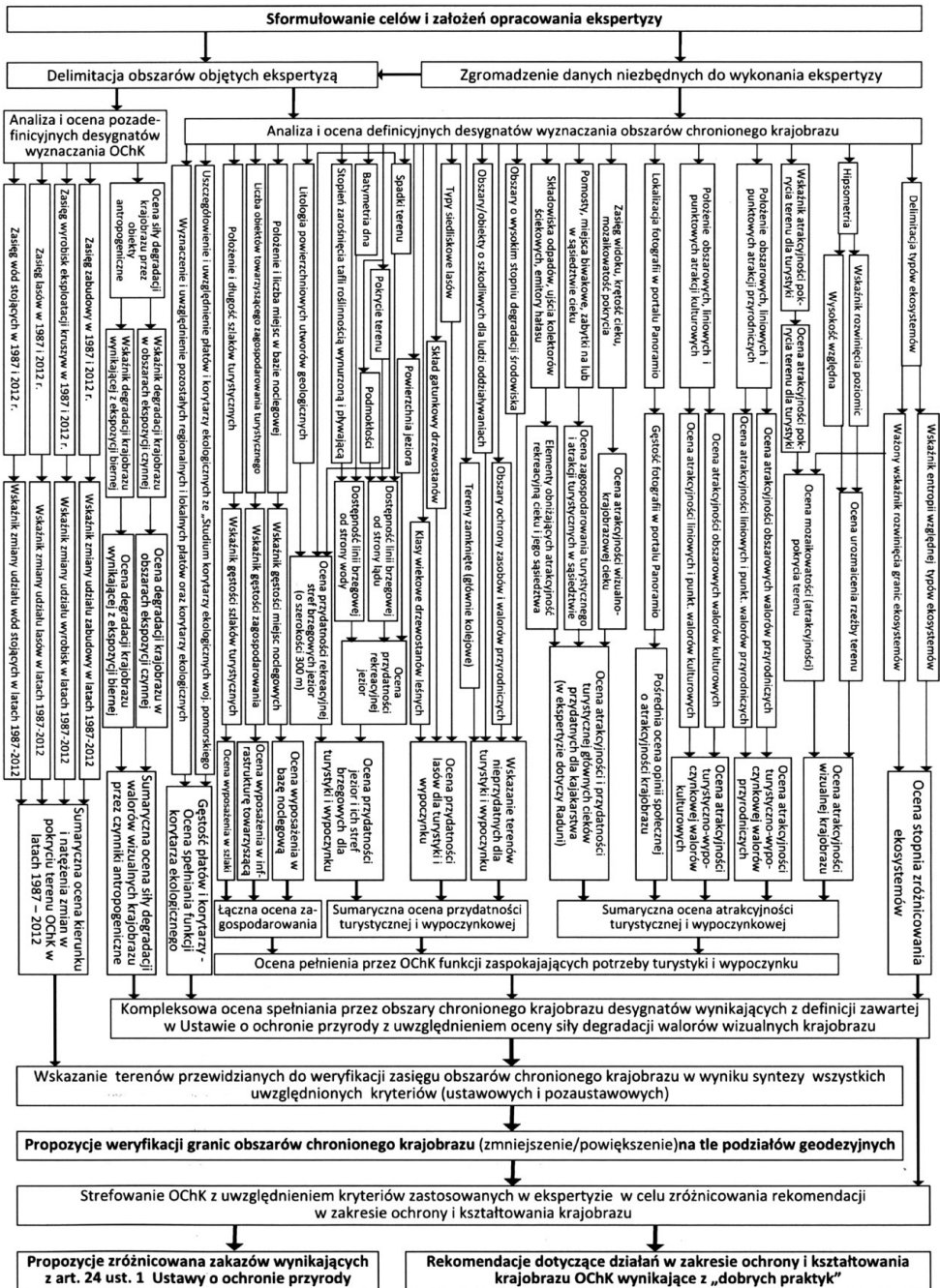
administrowania nimi przez samorząd województwa, wpłynęła na podjęcie decyzji o przystąpieniu do kompleksowego i systematycznego rozwiązania tych problemów. Z inicjatywy samorządu, w 2014 r. Departament Środowiska i Rolnictwa Urzędu Marszałkowskiego rozpoczął dyskusję nad podejściem do weryfikacji zasięgu i przepisów dotyczących ochk. Zdecydowano się na wykonanie ekspertyzy, która przedstawiałaby propozycję metodyki rozpoznania i oceny walorów krajobrazowych ochk oraz weryfikacji ich zasięgu przestrzennego wraz z jej pilotażowym zastosowaniem dla kilku ochk (Kistowski 2015a). Środki na jej wykonanie uzyskano z WFOŚiGW w Gdańsku. W 2015 r. przygotował ją autor niniejszego artykułu przy wsparciu w zakresie problematyki krajobrazu kulturowego ze strony B. Lipińskiej oraz informatycznym ze strony K. Niecikowskiego. Obszerna ekspertyza – wraz z atlasem zawierającym 60 plansz – składała się z trzech części: I. Metodycznej; II. Analizy i oceny walorów krajobrazowych trzech ochk: Otomińskiego, Doliny Raduni i Kartuskiego oraz innych cech wpływających na zgodność ich zasięgu przestrzennego z ustawowymi kryteriami wyznaczania ochk; III. Propozycji weryfikacji granic oraz zaleceń w zakresie ochrony i kształtowania krajobrazu w w/ochk. Punkt wyjścia stanowiła analiza prawnych kryteriów delimitacji ochk. Wynika z niej, że krajobraz ochk musi się wyróżniać, chociaż brak całkowicie przesłanek wskazujących, jakie kryteria mają zostać uwzględnione przy określaniu tego wyróżniania. Dlatego przyjęto, że wyróżnianie się ochk powinno wynikać z natężenia występowania trzech definicyjnych desygnatów wyznaczania ochk, czyli: (1) zróżnicowania ekosystemów, (2) zaspokajania potrzeb turystyczno-wypoczynkowych oraz (3) pełnienia funkcji korytarza ekologicznego. W związku z konstrukcją ustawowej definicji ochk uznano, że zróżnicowanie ekosystemów stanowi desygnat obligatoryjny, tzn. musi wystąpić w każdym obszarze, natomiast dwa kolejne stanowią desygnaty fakultatywne, tzn. w ochk musi wystąpić co najmniej jeden z nich (albo przydatny rekreacyjnie albo korytarz ekologiczny) lub oba desygnaty jed-

nocześnie. Pomimo, że ustawowa definicja ochk nie uwzględnia dwóch bardzo istotnych kryteriów, wpływających na stan krajobrazu przyrodniczego i kulturowego: jego wartości wizualno-estetycznych oraz stopnia antropogenicznego przeobrażenia, uznano, że one również powinny zostać uwzględnione w trakcie analizy i oceny ochk. Rozwinięty schemat postępowania zastosowany w tej ekspertyzie został przedstawiony na rycinie 3.

Szczegółowa analiza i ocena stanu ochk i jego zgodności z kryteriami ich wyznaczania, przeprowadzona w układzie kwadratowych pól podstawowych o boku 250 m, doprowadziła do wskazania obszarów najlepiej i najgorzej spełniających ustawowe kryteria delimitacji ochk (ryc. 4). Informacja ta, łącznie z oceną stopnia degradacji walorów wizualnych krajobrazu, stanowiła podstawę dla sformułowania propozycji weryfikacji granic ochk (ryc. 5). W celu zróżnicowania reżimu ochronnego wewnątrz ochk, zaproponowano strefowanie polityki kształtowania oraz ochrony środowiska i krajobrazu w formie 8 typów stref i 10 podstref zależnych od pokrycia terenu (Kistowski 2015a, Kistowski 2018a, s. 98-99, tab. 2, fig. 10).

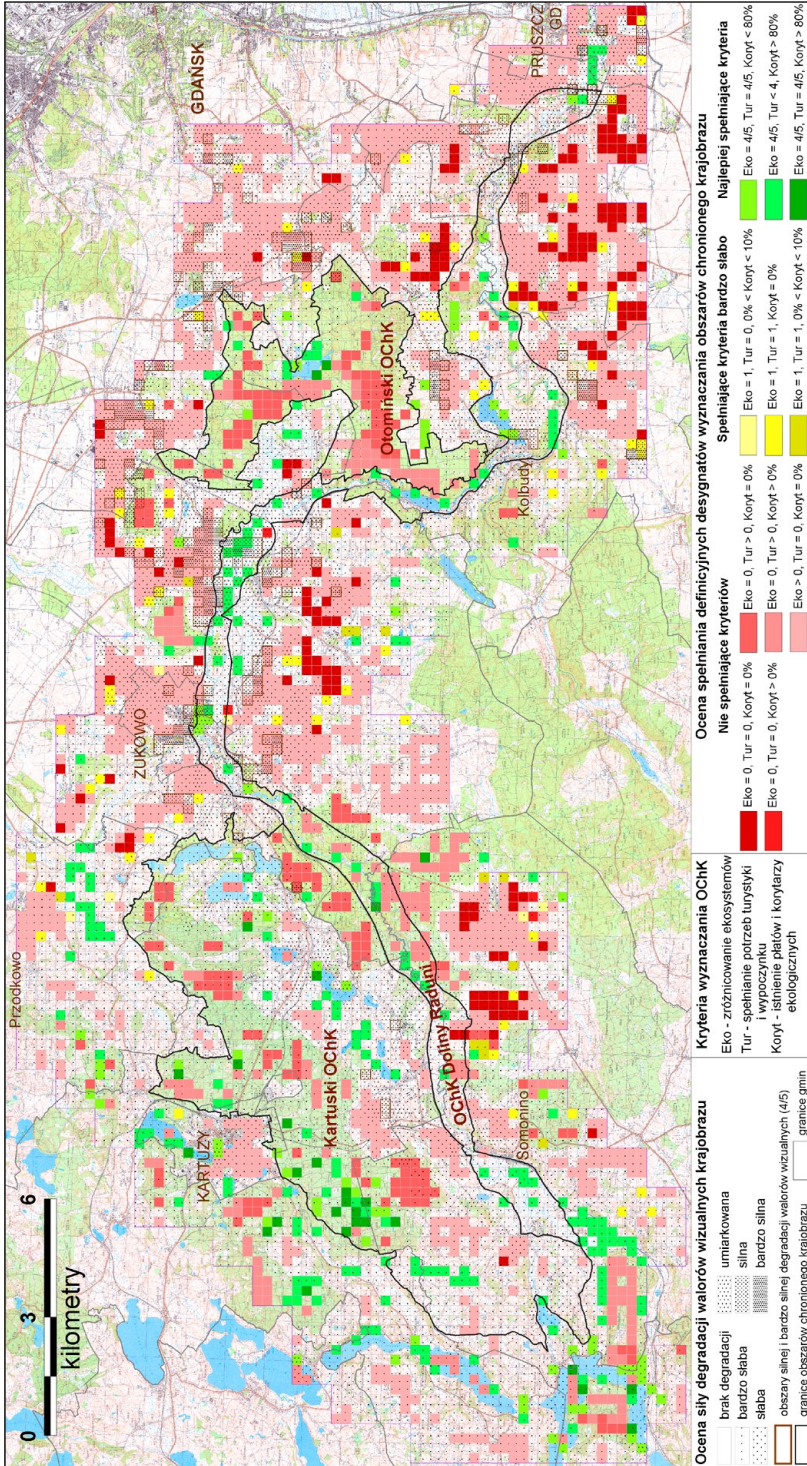
Pierwszym efektem działań prowadzonych przez Departament Środowiska i Rolnictwa UM było przyjęcie Uchwały nr 259/XXIV/16 Sejmiku Województwa Pomorskiego z dnia 25 lipca 2016 roku w sprawie obszarów chronionego krajobrazu w województwie pomorskim. Oprócz zakazów i wyjątków od nich, zawiera ona listę działań rekomendowanych do podjęcia w ramach czynnej ochrony ekosystemów leśnych, nieleśnych i wodnych w ochk, stanowiącą namiastkę „planu ochrony”, dotychczas bardzo rzadko stosowaną dla ochk.

W kolejnym roku do dyskusji włączyło się Pomorskie Biuro Planowania Regionalnego (PBPR), które w 2016 r. przejęło koordynację prac nad ochk przez zespół pod kierunkiem J.T. Czochańskiego. Wykorzystując metodykę zastosowaną we wcześniej przedstawionej ekspertyzie – po jej modyfikacji i uproszczeniu – rozpoczęto prace analityczne nad kolejnymi ochk. Oprócz trzech wcześniej wymienionych, wybrano ochk: Doliny Szkarpany,



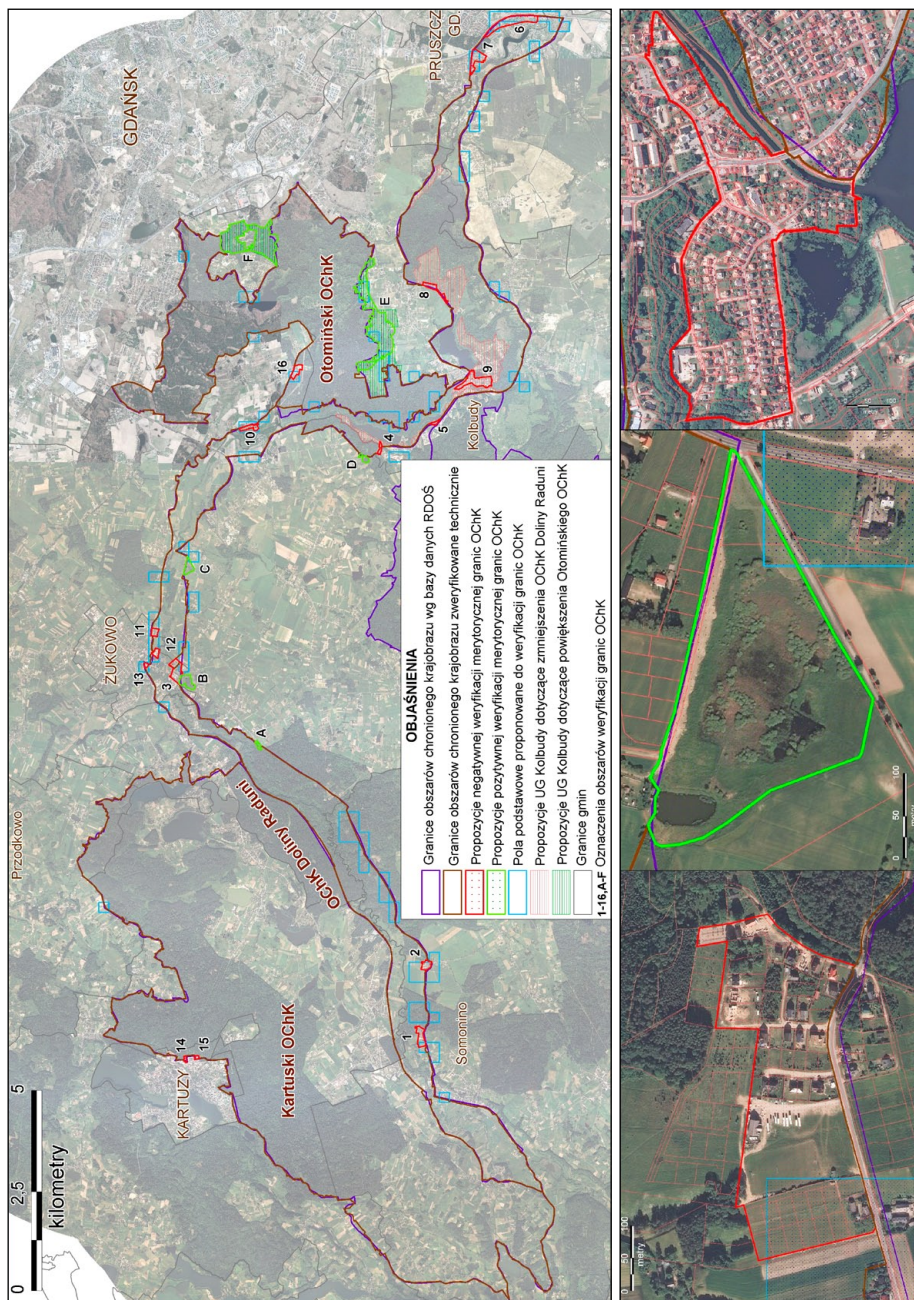
Ryc. 3. Schemat analizy i oceny kryteriów wyznaczania obszarów chronionego krajobrazu w celu weryfikacji ich zasięgu i reżimu (Kistowski 2015a).

Fig. 3. The workflow for analysis and evaluation of protection landscape areas delimitation criteria for verification of their range and conservation regime (Kistowski 2015a).



Ryc. 4. Obszary najgorzej i najlepiej spełniające definicyjne desygnaty wyznaczania obszarów chronionego krajobrazu: Otomińskiego, Doliny Raduni i Kartuskiego na tle oceny stopnia degradacji walorów wizualnych krajobrazu (Kistowski 2015a).

Fig. 4. The area with the worst and the best accomplishment of legal criteria for Otomin, Radunia Valley and Kartuzy landscape protection areas delimitation. It is shown on the background of landscape's visual values degradation stage (Kistowski 2015a).

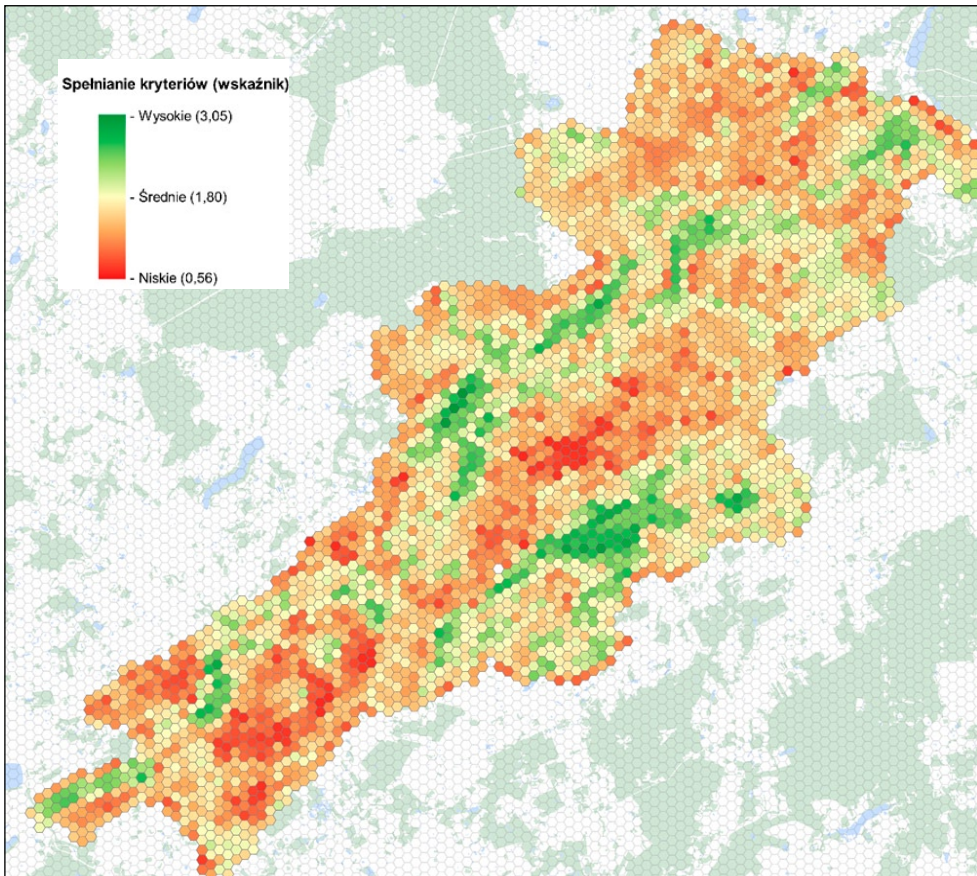


Ryc. 5. Propozycje weryfikacji granic obszarów chronionego krajobrazu: Doliny Raduni, Kartuskiego i Otmomskiego (Kistowski 2015a).  
 Fig. 5. The propositions of Otmom, Radunia Valley and Kartuzy protection landscape areas borders verifications (Kistowski 2015a).

Przywidzki, Nadmorski, Żuław Gdańskich, Pradoliny Redy-Łeby, Doliny Łeby, Jeziora Dzierżoń i Zespołu Jezior Człuchowskich. Cel opracowań stanowiło sporządzenie dokumentacji – łącznie z częścią kartograficzną – które miały stanowić podstawę dla oceny poziomu spełnienia ustawowych kryteriów delimitacji ochk (ryc. 6), a następnie sformułowania propozycji weryfikacji granic ochk. Stosunkowo obszerne dokumentacje odnosiły się do poszczególnych obszarów i – oprócz standardowych elementów – zawierały m.in. informacje dotyczące:

- historycznych przesłanek i przyczyn ustanowienia formy,

- aktualnego stanu użytkowania i zagospodarowania obszaru wraz z otoczeniem,
- waloryzacji i oceny elementów krajobrazu,
- wskaźnikowej syntezy zróżnicowania walorów przyrodniczych oraz wyróżniających się krajobrazów,
- aktualnego stanu prawnej ochrony zasobów środowiska przyrodniczego, kulturowego i krajobrazu,
- stanu środowiska i jego zagrożeń,
- syntezy zmian w użytkowaniu przestrzeni od czasu powołania ochk,
- syntezy ustaleń dokumentów planistycznych w zakresie rozwoju zainwestowania,



Ryc. 6. Syntetyczna ocena spełnienia ustawowych kryteriów delimitacji w Przywidzkim Obszarze Chronionego Krajobrazu (Pomorskie Biuro Planowania Regionalnego 2016).

Fig. 6. Synthetic evaluation of accomplishment of legal delimitation criteria in Przywidz Protection Landscape Area (Pomeranian Regional Planning Office 2016).

- propozycji weryfikacji granic ochk wraz z uzasadnieniem i opisem docelowej granicy ochk,
- propozycji w zakresie ograniczeń (zakazów) wynikających z potrzeb ochrony obszaru,
- propozycji treści ustaleń dotyczących czynnej ochrony ekosystemów leśnych, nieleśnych i wodnych, które mogłyby się znaleźć w uchwale sejmiku dotyczącej ochk,
- procesu konsultacji z instytucjami samorządowymi.

Przyjęto założenie, że kluczowym czynnikiem powodzenia realizowanych działań będzie ścisła współpraca z interesariuszami w zakresie funkcjonowania ochk, a szczególnie reprezentantami społeczności lokalnych z objętych nimi terenów, przede wszystkim samorządów gmin. W 2017 r. uruchomiono dialog terytorialny, tu rozumiany jako instrument lub metoda poszukiwania konsensusu między celami ochrony przyrody i krajobrazu a działaniami samorządów gmin na rzecz rozwoju lokalnego. Ze strony wykonawców projektu, inicjatorami i głównymi uczestnikami dialogu są urzędnicy Departamentu Środowiska i Rolnictwa UM oraz pracownicy PBPR. W świetle informacji uzyskanych z PBPR, cały proces – po opracowaniu wcześniej scharakteryzowanych dokumentacji – od zainicjowania do przygotowania projektu uchwały sejmiku, obejmuje:

1) Pierwsze spotkanie konsultacyjno-informacyjne z samorządami gmin i innymi podmiotami lokalnymi.

2) Przekazanie gminom materiałów analitycznych.

3) Wypracowanie stanowiska gmin i przekazanie urzędowi wniosków i uwag do opracowań.

4) Opracowanie całościowe z propozycjami zmian przebiegu granic ochk i zakresu zakazów ustawowych dla całego obszaru lub jego części.

5) Drugie spotkanie konsultacyjne z samorządami gmin i innymi podmiotami lokalnymi.

6) Konsultacje z RDOŚ (co najmniej 2 spotkania).

7) Konsultacje projektu uchwały Sejmiku Województwa Pomorskiego dotyczącej ochk.

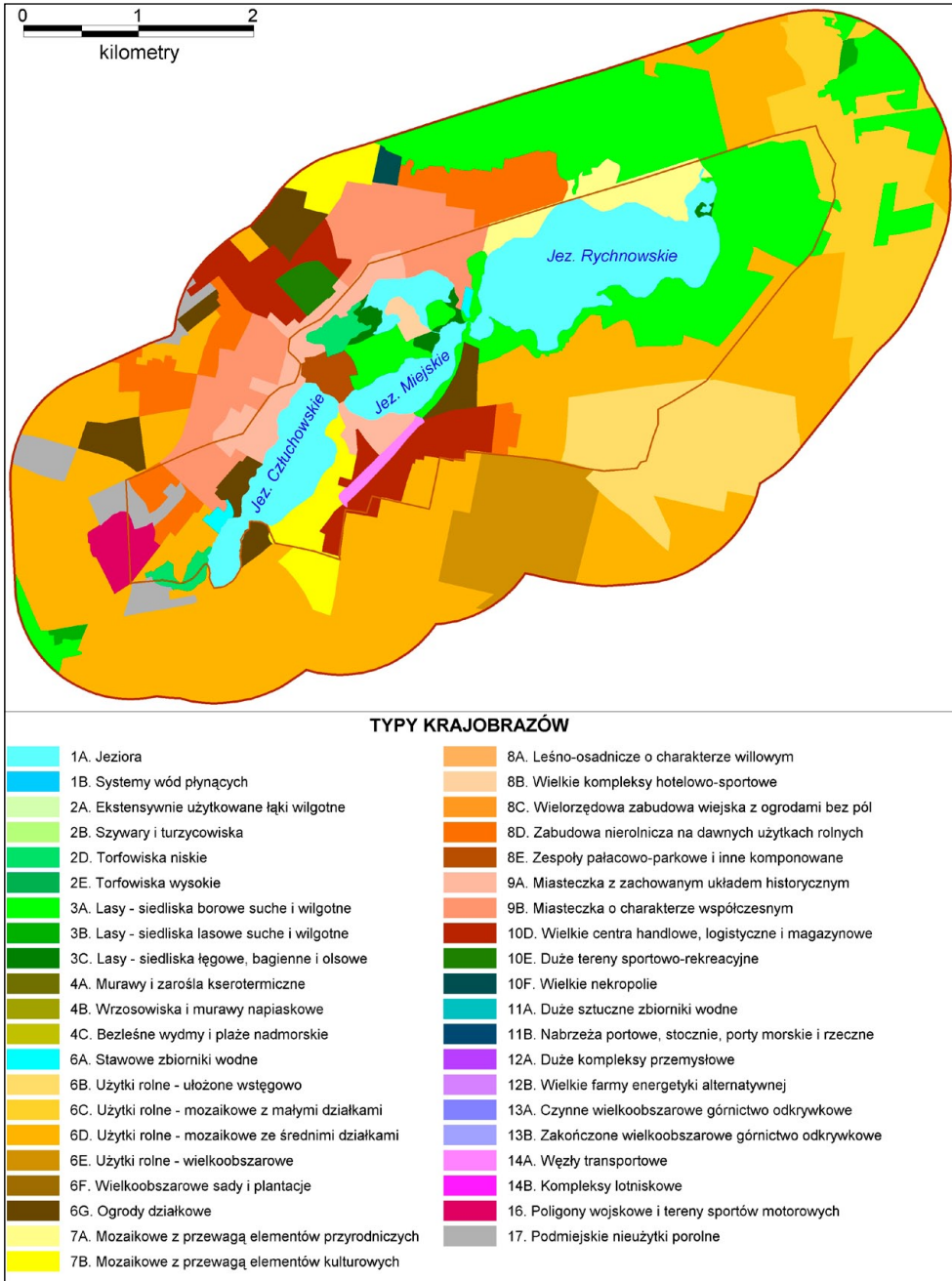
8) Konsultacje indywidualne z poszczególnymi samorządami gmin.

9) Przekazanie projektu uchwał Sejmiku Województwa Pomorskiego dotyczących ochk do uzgodnień właściwym Radom Gmin i RDOŚ.

Prowadzenie dialogu rozpoczęto w 2017 r. i był on kontynuowany w kolejnych latach. Do końca 2018 r. został on przeprowadzony w pełnym lub częściowym wymiarze dla 10 ochk.

Równocześnie, w 2017 i 2018 r. autor niniejszego artykułu realizował dla PBPR ekspertyzy, których wyniki stanowiły częściowo podstawę dla wykonania powyższych dokumentacji (Kistowski 2017, Kistowski 2018b). Obejmowały one typologię krajobrazów ochk wraz z buforami o szerokości 1 km oraz ich kompleksową waloryzację i ocenę w kontekście zachowania walorów estetyczno-widokowych i podejmowania działań ochronnych. Objęto nimi łącznie 11 ochk: w 2017 r. siedem wcześniej wymienionych (z wyjątkiem ochk Doliny Szkarpawy, który został opracowany w ramach pracy magisterskiej, Barański 2018), a w 2018 r. cztery: Morawski, Rzeki Liwy, Sadliński i Rzeki Dzierzgoń. Część kartograficznych rezultatów analiz dotyczących najmniejszego z tych nich: OChK Zespołu Jezior Człuchowskich, przedstawiono na rycinach 7-10.

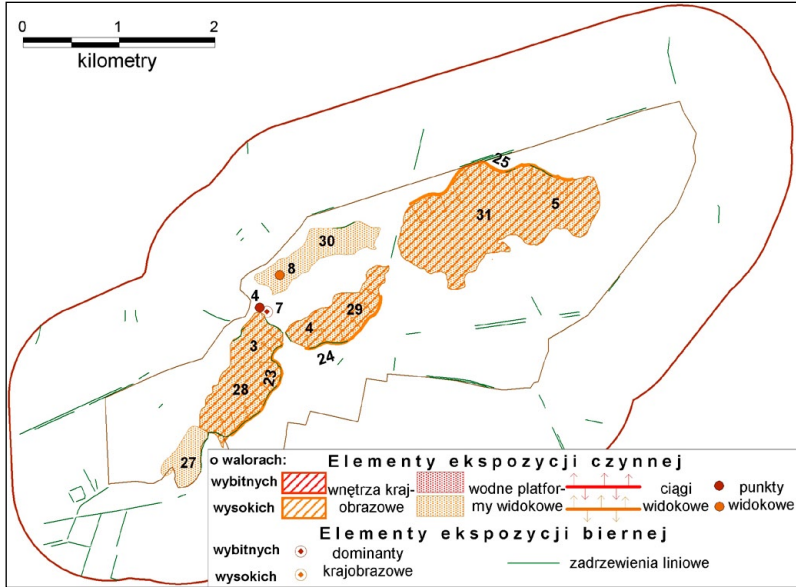
Działania prowadzone od 2014 r., zintensyfikowane w 2017 i 2018 r., pozwoliły na przygotowanie i uchwalenie aktów prawnych szczegółowo regulujących status ochronny trzech ochk. W szczególności obejmowały one opis zweryfikowanych granic ochk oraz znacznie bardziej dokładne niż dotychczas zasady gospodarowania i ochrony. Realizatorzy tych działań z PBPR wskazują na szereg problemów, które napotkali w trakcie ich realizacji. M.in. problematyczna była identyfikacja formalnie istniejących wód powierzchniowych (płynących i stojących), zarówno jako przedmiotu ochrony, jak i terenów, wokół których w ochk można wyznaczyć 100-metrowe lub węższe strefy wyłączzone z zagospodarowania. Problem techniczny sta-



Ryc. 7. Krajobrazy wynikające z pokrycia terenu w Obszarze Chronionego Krajobrazu Zespołu Jezior Człuchowskich (Kistowski 2017).

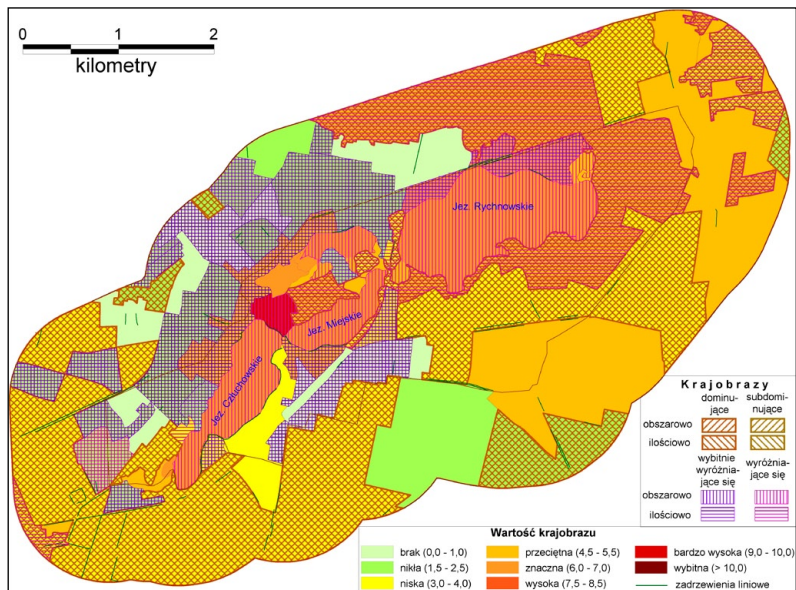
Fig. 7. Landscape types based on land cover in Człuchów Lakes Complex Protection Landscape Area (Kistowski 2017).





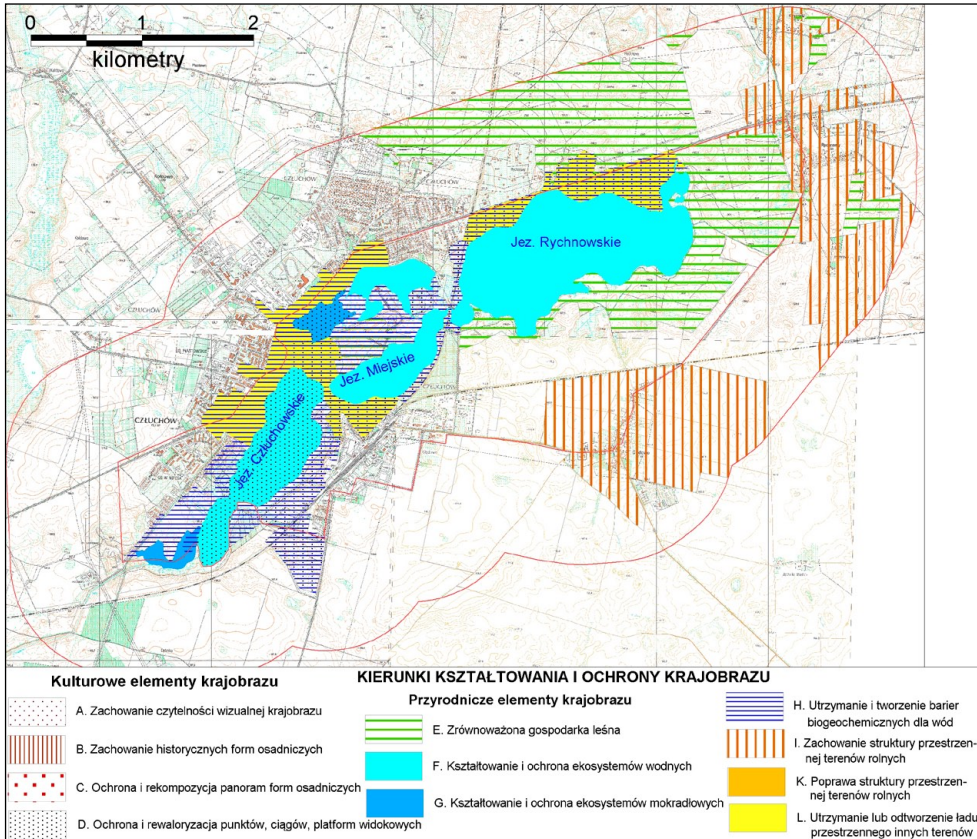
Ryc. 8. Elementy ekspozycji i kompozycji krajobrazowej w Obszarze Chronionego Krajobrazu Zespołu Jezior Człuchowskich (Kistowski 2017).

Fig. 8. Elements of landscape exposition and composition in Człuchów Lakes Complex Protection Landscape Area (Kistowski 2017).



Ryc. 9. Ocena wartości krajobrazu na tle krajobrazów dominujących i wyróżniających się w Obszarze Chronionego Krajobrazu Zespołu Jezior Człuchowskich (Kistowski 2017).

Fig. 9. Landscape value assessment on the background of dominating and outstanding landscapes in Człuchów Lakes Complex Protection Landscape Area (Kistowski 2017).



Ryc.10. Proponowane kierunki kształtowania i ochrony krajobrazu w Obszarze Chronionego Krajobrazu Zespołu Jezior Człuchowskich (Kistowski 2017).

Fig. 10. Proposed directions of landscape management and conservation in Człuchów Lakes Complex Protection Landscape Area (Kistowski 2017).

nowiło również skoordynowanie granic ochk z granicami wydziałów geodezyjnych. Prace utrudniała również niechęć części gmin do tematyki ochrony przyrody i krajobrazu.

Trzy uchwały Sejmiku Województwa Pomorskiego z dnia 24 września 2018 r. o numerach od 539/XLIX/18 do 541/XLIX/18, dotyczą kolejno ochk: Przywidzkiego, Doliny Raduni i Otomińskiego. Zostały one przygotowane na wzór uchwały z 2016 r. dotyczącej wszystkich ochk, tzn. oprócz krótkiego opisu walorów stanowiących podstawę istnienia ochk, zawierają rekomendacje w zakresie czynnej ochrony ekosystemów leśnych, nieleśnych i wodnych, listę zakazów i wyjątków

od nich oraz przepisy porządkowe. Szczególnie można zwrócić uwagę na załączniki porządkujące dane o przebiegu granic ochk: pierwszy w formie kartograficznej na podkładzie ortofotomapy i podziału geodezyjnego w skali 1:10 000, zawierający również dane o położeniu stref wyłączonych spod nowej zabudowy, i drugi – z listą współrzędnych punktów załamania granicy w układzie PL-1992. Dla Przywidzkiego OchK wykonano również załącznik 3, podający współrzędne linii rozgraniczających odcinki strefy zakazu zabudowy wokół wybranych jezior. Weryfikacja granic ochk doprowadziła do znacznego powiększenia Przywidzkiego OchK, z

10888 do 15507,5 ha (o 42,4%), zmniejszenia o niespełna 9% OChK Doliny Raduni (z 3340 do 3046,5 ha) i pozostawienia prawie identycznej powierzchni Otomińskiego OChK (zmniejszenie o 4,3 ha), przy czym bilans ten wynika z kilkunastu drobnych wyłączeń i poszerzeń ochk. Przestrzenny efekt tych zmian przedstawiono na rycinie 11.

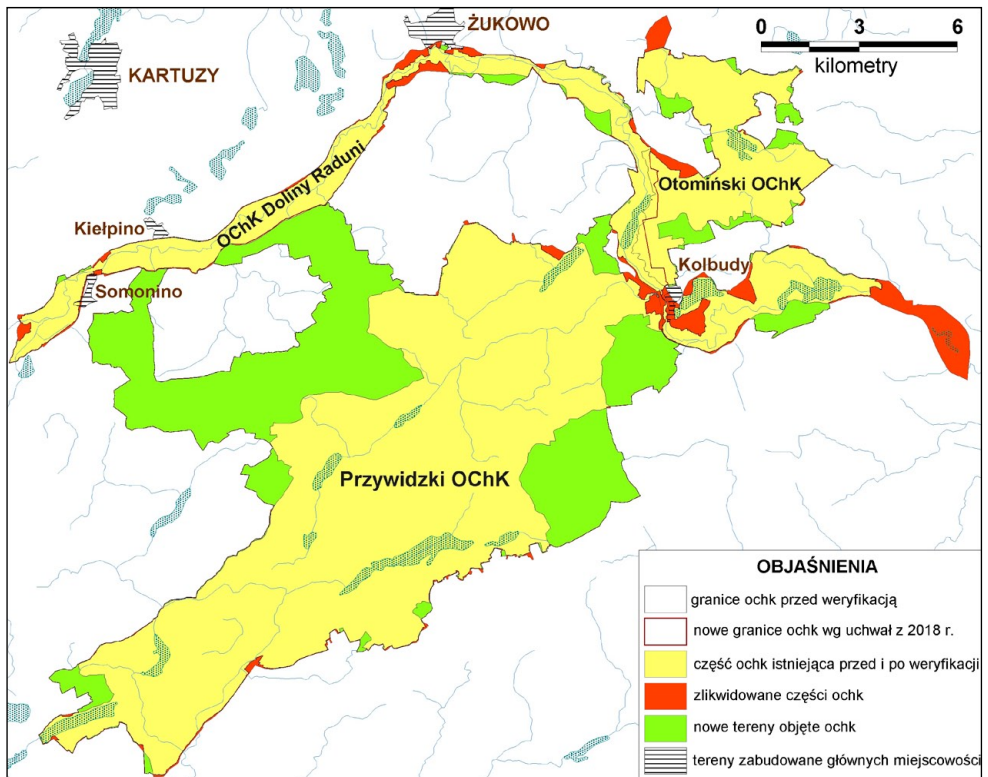
Na szczególne podkreślenie zasługuje fakt, że uchwały te zawierają wszystkie zakazy określone w ustawie o ochronie przyrody dla ochk, a więc zastosowano w nich podejście odmienne niż wcześniej przedstawione w województwie świętokrzyskim. Co prawda, od części tych zakazów dopuszczono wyjątki, ale wynikają one głównie z nadrzędnych przepisów prawa i tylko w wyjątkowych, nielicznych przypadkach są rezultatem in-

dywidualnych, jednostkowych sytuacji, które zidentyfikowano w wyniku szczegółowej analizy każdego ochk.

W kolejnych latach planowane jest przygotowanie i przyjęcie rozporządzeń dotyczących następnych ochk położonych w różnych częściach województwa pomorskiego.

## 5. Dyskusja i wnioski

Przedstawione w artykule problemy dotyczące ochk są powszechne w całym kraju. Zaproponowany i prowadzony w województwie pomorskim proces ich częściowego rozwiązania, w zakresie możliwości samorządu terytorialnego, stanowi dość unikatowe działanie w skali ogólnopolskiej. Doświadczenia



Ryc. 11. Zmiany granic trzech obszarów chronionego krajobrazu w województwie pomorskim przeprowadzone w 2018 r.

Fig. 11. The changes of three landscape protection area borders established in Pomeranian Voivodeship in 2018.

te należy ocenić jako wartościowe i możliwe do zastosowania w innych regionach, jednak są one bardzo pracochłonne, co zniechęca część samorządów do ich realizacji, a równocześnie oddala w czasie uzyskanie pozytywnych skutków. Potrzeba było prawie pięciu lat, aby przyjąć uchwały dla trzech z 43 ochk administrowanych przez samorząd województwa pomorskiego, chociaż można sądzić, że proces ten przyspieszy w kolejnych latach. Jest to bardzo ważne ze względu na presję zagospodarowania na tereny wartościowe krajobrazowo w ochk i ich otoczeniu. Toczy się więc swoisty wyścig inwestorów oraz zwolenników ochrony przyrody i krajobrazu, w którym ta druga strona nie zawsze musi być przegrana. Nawet jeśli duża powierzchnia ochk w kraju, zdaniem niektórych osób, daje tylko złudzenie realnej ochrony wielkoobszarowej, to jednak ochk pozwalają na zachowanie niektórych walorów przyrodniczych i krajobrazowych.

Ze względu na krótki okres, jaki upłynął od przyjęcia uchwał sejmiku województwa pomorskiego dotyczących ochk, nie jest możliwa w pełni obiektywna ocena wywołanych przez nie skutków, zarówno przyrodniczo-krajobrazowych, jak i społecznych. Jednak na podstawie dotychczasowych doświadczeń, w stosunku do tych ostatnich można przypuszczać, że skutki pozytywne przeważają nad negatywnymi. Dzięki likwidacji ochk na terenach, gdzie krajobraz uległ silnej degradacji, głównie wskutek zabudowy oraz ich poszerzeniu na tereny, które posiadają wartościowy krajobraz, a dotychczas nie były chronione, może wzrosnąć akceptacja społeczna dla samej idei ochrony krajobrazu. Poprzednią sytuację, w której tereny ze zdegradowanym krajobrazem były objęte ochroną, społeczeństwo odbierało jako niezrozumiałą, a czasem była ona wręcz demoralizująca, tym bardziej że dużo cenniejsze krajobrazowo obszary nie podlegały ochronie. Ponadto, dzięki uszczegółowieniu i zindywidualizowaniu w odniesieniu do poszczególnych ochk, a nawet ich części, zakazów i zaleceń w zakresie ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu, zostało znacznie zawężone pole do interpretacji przepisów, która często stanowiła zarzewie

problemów i konfliktów. Z tego powodu proces uzgadniania i opiniowania działań oraz przedsięwzięć ulegał przedłużaniu, a także angażowano w nim liczne organy administracji i sądy administracyjne. Wprowadzone zmiany powinny przyczynić się do jego skrócenia. Może to również wpłynąć na ograniczenie konfliktów powstających pomiędzy inwestorami i użytkownikami przestrzeni a administracją ochrony przyrody i społecznymi organizacjami ekologicznymi, a tym samym przyczynić się do zmniejszenia presji inwestycyjnej na terenach, których krajobraz oceniono jako najbardziej wartościowy.

Równocześnie jednak, pozytywne skutki działań prowadzonych na poziomie lokalnym i regionalnym mogą być niwelowane poprzez zaniechania lub błędne działania prowadzone na poziomie centralnym. Największe zaniepokojenie powoduje brak kompleksowej krajowej strategii obszarowej ochrony przyrody i krajobrazu. Od kilkunastu lat pojawiają się w dyskusjach i nieformalnych stanowiskach Ministerstwa Środowiska lub GDOŚ opinie o potrzebie modyfikacji form ochrony przyrody, w szczególności parków krajobrazowych i obszarów chronionego krajobrazu. Swoisty stan „zawieszenia” powoduje w samorządach województw obawy co do celowości podejmowania działań dotyczących tych form ochrony, skutkujące odkładaniem sporządzania planów ochrony lub weryfikowania granic ochk. W stosunku do tych ostatnich wspomina się o koncepcjach przekształcenia w umocowane prawnie korytarze ekologiczne, ale przecież wiele ochk takie funkcje pełni w ograniczonym zakresie. Należy mieć nadzieję, że ewentualne zmiany formuły prawnej ochk zostaną przeprowadzone z uwzględnieniem i wykorzystaniem działań wykonanych w odniesieniu do nich przez samorządy województw. Warto by również centralnie wskazać rekomendowane zasady i kierunki weryfikacji sieci tych obszarów, które – jak się wydaje – powinny być znacznie bardziej zbliżone do modelu zastosowanego w województwie pomorskim, niż np. do wypaczonych procedur prawnych zastosowanych w województwie świętokrzyskim.

## LITERATURA

- BARAŃSKI A. 2018. Kompleksowa waloryzacja krajobrazu wraz z oceną stanu zachowania walorów przyrodniczo-krajobrazowych obszarów chronionego krajobrazu Rzeki Szkarpany i Rzeki Nogat. Praca magisterska wykonana w Instytucie Geografii Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk.
- BOGDANOWSKI J. 1986. Ochrona krajobrazu. In: LENKOWA A. (Ed.). Człowiek przeciwko sobie? Instytut Wydawniczy PAX, Warszawa: 425-448.
- GACKA-GRZESIKIEWICZ E., ROŻYCKA W. 1977. Obszary chronione a przestrzenna struktura aglomeracji. Instytut Kształtowania Środowiska, Warszawa.
- GACKA-GRZESIKIEWICZ E. (Ed.). 1979. Opracowanie Ekologicznego Systemu Obszarów Chronionych dla województwa chełmskiego. Instytut Kształtowania Środowiska, Warszawa (maszynopis).
- GACKA-GRZESIKIEWICZ E. (Ed.). 1990. Koncepcja ochrony krajobrazu w województwie konińskim. Wyd. Geologiczne, Warszawa.
- GUS. Główny Urząd Statystyczny. 2017. Ochrona Środowiska 2017. Warszawa.
- JĄŚ J., KAMIENIECKI M., NADOLSKI M.M., TABEAU T. 1984. Obszary krajobrazu chronionego w województwie gdańskim. Opracowanie wykonane dla Urzędu Wojewódzkiego w Gdańsku, Zakład Projektowania, Urządzania i Utrzymania Terenów Zieleni Hortus, Gdańsk.
- KISTOWSKI M. 2015a. Rozpoznanie i ocena stanu walorów krajobrazowych trzech obszarów chronionego krajobrazu, położonych w województwie pomorskim (Otomińskiego, Doliny Raduni i Kartuskiego) pod kątem zgodności z kryteriami wyznaczania obszarów chronionego krajobrazu, określonymi w art. 23 ust. 1 Ustawy o ochronie przyrody – wraz z oceną zasadności zasięgu przestrzennego tych obszarów. Opracowanie wykonane dla Samorządu Województwa Pomorskiego, Gdańsk.
- KISTOWSKI M. 2015b. Propozycja metodyki weryfikacji zasięgu obszarów chronionego krajobrazu (ze szczególnym uwzględnieniem obiektów położonych w otoczeniu Tucholskiego Parku Krajobrazowego). In: KUNTZ M. (Ed.). Stan poznania środowiska przyrodniczego Tucholskiego Parku Krajobrazowego. UMK w Toruniu, Tuchola – Toruń: 304-316.
- KISTOWSKI M. 2016. Problemy weryfikacji zasięgu i reżimu ochronnego obszarów chronionego krajobrazu na przykładzie wybranych obszarów w województwie pomorskim. Problemy Ekologii Krajobrazu 41: 21-42.
- KISTOWSKI M. 2017. Opracowanie typologii krajobrazów na wybranych obszarach chronionego krajobrazu wraz z wykonaniem ich kompleksowej waloryzacji i oceny w kontekście zachowania walorów estetyczno-widokowych oraz podejmowania działań ochronnych. Opracowanie wykonane dla Samorządu Województwa Pomorskiego, Gdańsk.
- KISTOWSKI M. 2018a. Recommended lines of Kashubian Lakeland landscape management in the light of their quarter-century transformation in the vicinity of Gdańsk agglomeration. Ecological Questions 29, 1: 89-101.
- KISTOWSKI M. 2018b. Typologia krajobrazów na wybranych czterech obszarach chronionego krajobrazu, wraz z wykonaniem kompleksowej ich waloryzacji i oceny, w kontekście zachowania walorów estetyczno-widokowych oraz podejmowania działań ochronnych (OChK: Morawski, rzeki Liwy, Sadliński, Rzeki Dzierzgoń). Opracowanie wykonane dla Samorządu Województwa Pomorskiego, Gdańsk.
- Konwencja 2005. Europejska Konwencja Krajobrazowa, sporządzona we Florencji dnia 20 października 2000 r. (Dz.U. 2006 nr 14 poz. 98).
- KOZŁOWSKI S. 1972. Projekt ochrony krajobrazu w Polsce. Prace Muzeum Ziemi 21.
- KOZŁOWSKI S. 1973. Program ochrony krajobrazu Polski i jego pierwsze realizacje. Ochrona Przyrody 38.
- MISZCZAK E. 2015. Obszar chronionego krajobrazu. Analiza administracyjnoprawna. Annales UMCS. Sectio G, 62, 1: 55-70.
- SZCZĘŚNY T. 1975. Ochrona przyrody i krajobrazu. PWN, Warszawa.
- Pomorskie Biuro Planowania Regionalnego. 2017. Weryfikacja obszarów chronionego krajobrazu w województwie pomorskim - informacja o stanie prac. Prezentacja multimedialna, Gdańsk.
- Uchwała nr 27/279/70 PWRN w Olsztynie z dnia 19 marca 1970 r. w sprawie zatwierdzenia planu zagospodarowania przestrzennego zespołów miejscowości turystyczno-wczasowych.
- Uchwała nr XI/50/71 WRN w Kielcach z dnia 19 marca 1971 r. w sprawie ochrony środowiska przyrodniczego.

- Uchwała nr 66/744/71 WRN w Łodzi z dnia 2 listopada 1971 roku w sprawie zatwierdzenia stref ochrony krajobrazu.
- Uchwała nr X/46/75 WRN w Koszalinie z dnia 17 listopada 1975 roku w sprawie obszarów chronionego krajobrazu (Dz. Urz. WRN w Koszalinie 1975 nr 9, poz. 49).
- Uchwała nr XLIX/877/14 Sejmiku województwa świętokrzyskiego z dnia 13 listopada 2014 r. w sprawie Chęcińskiego-Kieleckiego Obszaru Chronionego Krajobrazu (Dziennik Urzędowy Województwa Świętokrzyskiego 2014 poz. 3151).
- Uchwała nr XLIX/878/14 Sejmiku województwa świętokrzyskiego z dnia 13 listopada 2014 r. w sprawie Cisowsko-Orłowińskiego Obszaru Chronionego Krajobrazu (Dziennik Urzędowy Województwa Świętokrzyskiego 2014 poz. 3152).
- Uchwała nr 259/XXIV/16 Sejmiku Województwa Pomorskiego z dnia 25 lipca 2016 roku w sprawie obszarów chronionego krajobrazu w województwie pomorskim (Dziennik Urzędowy Województwa Pomorskiego 2016 poz. 2942).
- Uchwała nr 539/XLIX/18 Sejmiku Województwa Pomorskiego z dnia 24 września 2018 r. w sprawie Przywidzkiego Obszaru Chronionego Krajobrazu (Dziennik Urzędowy Województwa Pomorskiego 2018 poz. 3909).
- Uchwała nr 540/XLIX/18 Sejmiku Województwa Pomorskiego z dnia 24 września 2018 r. w sprawie Obszaru Chronionego Krajobrazu Doliny Raduni (Dziennik Urzędowy Województwa Pomorskiego 2018 poz. 3910).
- Uchwała nr 541/XLIX/18 Sejmiku Województwa Pomorskiego z dnia 24 września 2018 r. w sprawie Otomińskiego Obszaru Chronionego Krajobrazu (Dziennik Urzędowy Województwa Pomorskiego 2018 poz. 3911).
- Ustawa z dnia 31 stycznia 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska (Dz.U. 1980 nr 3 poz. 6).
- Ustawa z dnia 16.10.1991 r. o ochronie przyrody (Dz.U. 1991 nr 114 poz. 492).
- Ustawa z dnia 16.04.2004 r. o ochronie przyrody (Dz.U. 2004 nr 92 poz. 880).
- Ustawa z dnia 24 kwietnia 2015 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu (Dz.U. 2015 poz. 774).

### Summary

The first landscape protection areas (LPAs) were established in Poland in mid' 1970, although partial law rules concerning LPA were constituted in 1980, and full rules with their definition just in 1991. The definition of LPA and institutions responsible for their protection were changing during last thirty years. These changes brought a lot of problems in administration and protection of LPA. At the turn of 1960 and 1970, the discussions over LPA concepts led to two approaches: (1) utility-recreational, as the areas with important natural and landscape values for leisure and (2) geocosystemic, related to natural units (geo- or ecosystems) protected water and climatic resources and biodiversity, with attention to ecological corridors. This approach converge LPA to other forms of nature conservation (in Poland particularly nature reserves and national parks, in EU SACs and SPAs). The common mixing of these approaches is the characteristic "original sin" of LPA. It led to future problems with management and conservation.

The present definition (Polish Nature Protection Act) determines, that LPA is "protected areas with outstanding landscape of diversified ecosystems, with values for tourism and leisure requirements or actual function of ecological corridor". The criteria of LPA delimitation are too general and ambiguous. In all state LPAs are the largest forms of nature conservation and covered about 70.000 km<sup>2</sup> (22,4% of Poland's territory). In a few regions they cover very large area (above 5.000 km<sup>2</sup>), even 53% of region's area (Świętokrzyskie Voivodeship), but in other regions, their area is low (in Śląskie and Dolnośląskie Voivodeships only 3-5% of territory) (fig. 1).

Current LPAs network has a low consistency. Majority of LPAs were established before 1999 in 49 small voivodeships. After combining them in new 16 bigger regions, the mistakes were totally disclosed. LPAs covered only one part of forest complexes or one side of river valleys. As the result of conservation elimination, in buffer zones of landscape parks, appeared a great spatial gaps in nature protection areas. Sometimes the areas with low natural values far from landscape parks are under protection, while those around landscape parks with higher values are excluded. The problems of LPAs obligate to verification of their borders and conservation regime.

The voivodeships' local governments acquire the administration of LPAs in 2009. In first years they paid more attention for landscape parks, the conservation forms with higher regime and more possibilities for conservation than LPAs. In last few years some local governments tried to verify LPAs. There were several cases of LPAs conservation regime dilution. For example, in local law acts of Świętokrzyskie regional government, few LPAs were divided in 3 zones (A-C), and all bans in zone C were cancelled (fig. 2). This zone cover 79% and 55% in two landscape protection areas. In this way, the nature protection areas without conservation rules and bans were established.

A systematic process - though better one - of LPAs' verification was applied in Pomeranian voivodeship. The discussions started in 2014. In 2015, the author of this paper prepared for local government the broad expert opinion on methods of evaluation of legal criteria of LPAs delimitation and verification and pilot project for three LPAs (fig. 3-5). The Pomeranian Regional Planning Office joined these activities in 2016. In last three years they prepared large documentations and local law acts projects for verification of 10 LPAs (fig. 6). The territorial dialog with local communities, particularly with communes self-governments, was applied during this process. In 2017 and 2018 the author of this paper prepared the next expert opinions on landscape typology, assessment, evaluation and conservation of 11 landscape protection areas (fig. 7-10). All these activities led to including into local law acts three LPAs. Prohibitions and recommendations for landscape conservation were expanded and individualised. They consist of conservation rules (quasi-plans) for forest, non-forest and water ecosystems, prohibits and borders description in the form of cartographic and geodetic points and areas with development limitations. Such solutions reduce free interpretations and possibilities of social conflicts between developers and landscape protection supporters. One LPA was enlarged over 42% (Przywidzki), the other was reduced for 9% (Dolina Raduni) (fig. 11). These changes should induce increase in social acceptance of landscape protection. The next few acts are in preparation.

The process of LPAs verification applied in Pomeranian voivodeship – although labour-intensive and time-consuming – resulted in fruitful effects. They could be recommended for other regions.

Adres autora:

Mariusz Kistowski  
Uniwersytet Gdański, Instytut Geografii  
Katedra Geografii Fizycznej i Kształtowania Środowiska  
ul. Bażyńskiego 4, 80-309 Gdańsk  
e-mail: geomk@univ.gda.pl