

# **EUROPEJSKA KONWENCJA KRAJOBRAZOWA A OCHRONA KRAJOBRAZU W POLSCE**

## **Wprowadzenie**

*Europejska Konwencja Krajobrazowa* jest to dokument przyjęty przez Komitet Rady Europy w 2000 r. i podpisany przez 28 państw, w tym Polskę, którego celem jest promowanie ochrony i kształtowania krajobrazu, a także organizowanie współpracy europejskiej w zakresie zagadnień dotyczących krajobrazu.

W preambule do *Konwencji* podkreśla się między innymi, że: krajobraz pełni istotną rolę w publicznych zainteresowaniach dziedzinami społecznymi, kulturowymi i ekologicznymi; jest ważną częścią jakości życia ludzi; zmiany w gospodarowaniu na wszystkich szczeblach od lokalnego do globalnego przyspieszają przekształcenie krajobrazów, których jakość i różnorodność stanowi wspólny zasób. Na tym tle podkreślona jest ważność współpracy na rzecz ochrony i kształtowania krajobrazu.

*Europejska Konwencja Krajobrazowa* składa się z trzech części:

- postanowień ogólnych, zawierających definicje, zakres przedmiotowy i cele, rodków krajowych, określających różnego typu działania w podziale na ogólne i specjalne,
- dotyczącej współpracy europejskiej w zakresie polityk i programów międzynarodowych, w tym dotyczących krajobrazów transgranicznych, wzajemnej pomocy i wymiany informacji, monitorowania i wdrażania *Konwencji*, nagrody Krajobrazowej Rady Europy,
- postanowień końcowych, związanych z formalnym funkcjonowaniem *Konwencji* i udziału w jej realizacji państw sygnatariuszy.

W 2004 r. Polska podjęła kroki do ratyfikowania *Europejskiej Konwencji Krajobrazowej*, zobowiązując się tym samym do wdrażania zawartych w niej posta-

nowień. W art. 4 *Konwencji* jest istotny zapis, że jej wdrażanie będzie się odbywać z zachowaniem zasad konstytucyjnych i własnych polityk każdej ze stron.

Na tym tle pojawia się pytanie, jak dalece w chwili obecnej polska polityka dotycząca krajobrazu wpisuje się w ogólne postanowienia *Konwencji* i jakimi dysponuje środkami dla jej realizacji?

## Analiza relacji zapisów *Konwencji* z polityką i praktyką ochrony i kształtowania krajobrazu w Polsce

### Postanowienia ogólne *Konwencji*

W postanowieniach ogólnych *Konwencji* następująco zdefiniowano kilka podstawowych pojęć:

- **krajobraz** - oznacza obszar postrzegany przez ludzi, którego charakter jest wynikiem działania i interakcji czynników przyrodniczych i/lub ludzkich;
- **ochrona krajobrazu** - oznacza działania na rzecz zachowania i utrzymywania ważnych lub charakterystycznych cech krajobrazu tak, aby ukierunkować i harmonizować zmiany, które wynikają z procesów społecznych, gospodarczych i środowiskowych;
- **polityka w zakresie krajobrazu** - oznacza wyrażenie przez właściwe organy publiczne ogólnych zasad, strategii i wytycznych, które pozwalają podejmować specjalne środki ukierunkowane na ochronę, gospodarkę i planowanie krajobrazów;
- **cel jakości krajobrazu** - oznacza w przypadku określonego krajobrazu sformułowanie przez właściwe organy publiczne aspiracji społeczeństwa w odniesieniu do cech otaczającego je krajobrazu;
- **gospodarowanie krajobrazem** - oznacza działanie, z perspektywy trwałego i zrównoważonego rozwoju, w celu zapewnienia regularnego podtrzymania krajobrazu tak, aby kierować i harmonizować jego zmiany wynikające z procesów społecznych, gospodarczych i środowiskowych;
- **planowanie krajobrazu** - oznacza skuteczne działanie perspektywiczne mające na celu powiększenie, odtworzenie lub utworzenie krajobrazów.

Z wyżej przedstawionymi definicjami ujętymi w *Europejskiej Konwencji Krajobrazowej* korespondują w różnym zakresie zapisy zawarte w szeregu obowiązujących w Polsce dokumentów formalno-prawnych. Charakter definicji mają następujące niżej przedstawione zapisy.

W ustawie *Prawo ochrony środowiska* (Dz. U. 01. Nr 62 poz. 627 z późn. zm.) pojęcie krajobrazu pojawia się w definicji środowiska, przez które rozumie się "ogół elementów przyrodniczych, w tym także przekształconych w wyniku działalności człowieka, a w szczególności powierzchnię ziemi, kopaliny, wody, powietrze, zwierzęta i rośliny, krajobraz oraz klimat". W tym ujęciu krajobraz jest więc jednym z elementów środowiska.

W *Ustawie o ochronie przyrody* (Dz. U. 04. Nr 92 poz. 880) z przepisów

ogólnych wynika, że "ochrona przyrody polega na zachowaniu, zrównoważonym użytkowaniu oraz odnawianiu zasobów, tworów i składników przyrody – a w tym krajobrazu". W tym ujęciu krajobraz jest więc jednym ze składników przyrody, co ma też swoje odbicie w definicji dotyczącej środowiska przyrodniczego rozumianego jako: "krajobraz wraz z tworami przyrody nieożywionej oraz naturalnymi i przekształconymi siedliskami przyrodniczymi z występującymi na nich roślinami, zwierzętami i grzybami".

W ustawie tej ponadto zdefiniowano:

- ochronę krajobrazową jako *zachowanie cech charakterystycznych danego krajobrazu,*
- walory krajobrazowe rozumiane jako *"wartości ekologiczne, estetyczne lub kulturowe obszaru oraz związana z nim rzeźbę terenu, twory i składniki przyrody, ukształtowane przez siły przyrody lub działalność człowieka"*.

W Ustawie o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. 03. Nr 162 poz. 1568 z późn. zm.) krajobraz kulturowy określony jest jako *"przestrzeń historycznie ukształtowana w wyniku działalności człowieka, zawierająca wytwory cywilizacji oraz elementy przyrodnicze"*.

Z wyżej przedstawionych zapisów wynika, że w ustawodawstwie polskim brak jest ścisłej i jednoznacznej definicji krajobrazu, brakuje jej również w literaturze przedmiotu, w której krajobraz definiowany jest odmiennie w naukach o Ziemi, ekologii, rolnictwie, architekturze.

Pozostałe wymienione w *Konwencji* definicje nie występują bezpośrednio w dokumentach formalno-prawnych, natomiast funkcjonują pośrednio (oprócz definicji „*cel jakości krajobrazu*”) poprzez różnego rodzaju zapisy (por. podrozdział "Środki krajowe").

## Środki krajowe

W rozdziale II *Konwencji* dotyczącym środków krajowych wymienione zostały:

- **środki ogólne** dotyczące działań związanych z:
  - prawnym uznaniem krajobrazów,
  - ustanowieniem i wdrożeniem polityk ukierunkowanych na ochronę, gospodarkę i planowanie krajobrazu,
  - ustanowieniem procedur udziału społeczeństwa, samorządów, innych zainteresowanych stron w działaniach na rzecz krajobrazu,
  - zintegrowaniem działań na rzecz krajobrazu z politykami, które bezpośrednio lub pośrednio oddziałują na krajobraz (planowanie przestrzenne, gospodarka rolna, leśna wodna i inne);
- **środki specjalne**, obejmujące następujące działania:
  - podnoszenie świadomości,
  - szkolenie i edukację,
  - identyfikację i ocenę własnych krajobrazów na terenie całego kraju,
  - zdefiniowanie celów jakości krajobrazu,
  - wdrażanie polityk w zakresie krajobrazu.

## Realizacja środków ogólnych

W odniesieniu do wyżej przedstawionych środków ogólnych uznać należy, że w chwili obecnej Polska dysponuje odpowiednimi przepisami prawnymi, które dają podstawę do realizacji znacznej części wymienionych w środkach ogólnych *Konwencji* działań, związanych z ochroną i kształtowaniem krajobrazu. I tak:

**Prawne uznanie krajobrazów** odbywa się poprzez ustawę o ochronie przyrody, w której określone są formy ochrony. W Polsce funkcjonują cztery formy bezpośrednio dotyczące ochrony walorów krajobrazowych, są to: parki krajobrazowe, rezerваты krajobrazowe, obszary chronionego krajobrazu, zespoły przyrodniczo-krajobrazowe. Ponadto również parki narodowe tworzy się między innymi w celu zachowania walorów krajobrazowych.

**Polityki ukierunkowane na ochronę i planowanie krajobrazu oraz integrowanie działań na rzecz krajobrazu z innymi politykami** określone zostały w kilku dokumentach. W *Koncepcji polityki przestrzennego zagospodarowania kraju* (M.P. 01. Nr 26 poz. 432) uwzględnia się między innymi postulat umacniania tożsamości terytorialnej polskich obywateli jako wyrazu ich związków z określonym terytorium, jego **krajobrazem**, historią, kulturą i wartościami zarówno w skali regionalnej, jak i lokalnej. W celach strategicznych uwzględnia się ochronę i racjonalne kształtowanie środowiska przyrodniczego z eksponowaniem **wartości krajobrazowych** środowiska i zwiększeniem powierzchni obszarów chronionych oraz ochronę dziedzictwa kulturowego z kształtowaniem struktur przestrzennych umożliwiających **ochronę krajobrazu kulturowego**.

W II *Polityce Ekologicznej Państwa* (Rada Ministrów 2000) za jeden z celów polityki ekologicznej w zakresie jakości środowiska uznaje się **różnorodność biologiczną i krajobrazową**.

Ustawa *Prawo ochrony środowiska* kilkakrotnie nawiązuje do krajobrazu poprzez zapisy w dziale dotyczącym ochrony środowiska w zagospodarowaniu przestrzennym i przy realizacji inwestycji, ustalając, że w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy i w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego zapewnia się warunki utrzymania równowagi przyrodniczej i racjonalną gospodarkę zasobami środowiska, w szczególności przez zapewnienie **ochrony walorów krajobrazowych środowiska**. Ustawa ta nakłada również obowiązek sporządzania, na etapie wykonywania planów zagospodarowania przestrzennego, opracowania ekofizjograficznego, a kolejno prognozy oddziaływania na środowisko.

Opracowanie ekofizjograficzne obejmuje między innymi rozpoznanie i charakterystykę stanu w zakresie **walorów krajobrazowych** i ich ochrony prawnej, ocenę stanu zachowania **walorów krajobrazowych** oraz możliwości ich kształtowania, określenie ograniczeń wynikających z konieczności ochrony zasobów środowiska (którego jednym z elementów według definicji środowiska jest krajobraz).

Z kolei w prognozie oddziaływania na środowisko, również określa się i ocenia wpływ realizacji planów zagospodarowania przestrzennego na **krajobraz i jego zmiany**.

W *Ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* (Dz. U. 03. Nr 80 poz. 717) oraz w *Rozporządzeniu w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego* (Dz. U. 03. Nr 164 poz. 1587) znajdują się ustalenia dotyczące uwzględniania **krajobrazu kulturowego** oraz terenów chronionych na podstawie odrębnych przepisów i określania zasad ich ochrony, w tym z uwzględnieniem obowiązujących ustaleń planów ochrony. Te ostatnie opracowuje się dla parków narodowych, rezerwatów przyrody i parków krajobrazowych.

Poprzez realizowanie zapisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w największym zakresie następuje integrowanie działań na rzecz ochrony i kształtowania krajobrazu z innymi politykami (w tym np. gospodarką rolną, leśną, wodną), które bezpośrednio lub pośrednio oddziałują na krajobraz.

**Procedury dotyczące udziału społeczeństwa, samorządów i innych zainteresowanych stron w działaniach na rzecz krajobrazu** są, zgodnie z przepisami prawnymi, integralną częścią procesu opracowywania planów zagospodarowania przestrzennego oraz planów ochrony.

## Realizacja środków specjalnych

Realizacja wymienionych w *Konwencji* środków specjalnych przedstawia się następująco:

**Podnoszenie świadomości, szkolenia i edukacja w zakresie krajobrazu** odbywa się zarówno poprzez programy nauczania na poziomie podstawowym, średnim i wyższym, jak i przez szeroko rozwiniętą działalność edukacyjną w parkach narodowych i parkach krajobrazowych oraz poprzez pilotażowe realizacje programów rolno-środowiskowych.

**Identyfikacja i ocena krajobrazów na terenie całego kraju** – temu zagadnieniu poświęcone liczne prace (ich wybór zamieszczono w literaturze). Wydaje się, że z punktu widzenia zapisu *Konwencji* najlepiej zagadnienie identyfikacji krajobrazów w skali całego kraju oddaje typologia fizyczno-geograficzna, przy czym w ujęciach bardziej szczegółowych przydatna jest również identyfikacja w aspektach: przeobrażeń spowodowanych gospodarką człowieka; architektonicznym i historycznym; planowania przestrzennego. Z kolei stosowane dotychczas oceny krajobrazów metodami waloryzacji ogólnoprzyrodniczej, ekologicznej, urbanistyczno-architektonicznej, linii prostych w krajobrazie i ocen ukierunkowanych na: estetykę; stopień odkształcenia krajobrazów; przydatność dla turystyki i wypoczynku, stanowią niewątpliwie materiał, który będzie pomocny przy wypracowaniu kryteriów, wymaganej przez *Konwencję*, oceny jakości i różnorodności krajobrazów Polski.

**Zdefiniowanie celów jakości krajobrazu** – rozumianych zgodnie z definicją *Konwencji* jako sformułowanie przez właściwe organy publiczne aspiracji społeczeństwa w odniesieniu do cech otaczającego je krajobrazu – funkcjonuje poprzez ustalenia planu. Jednakże w niewielkim stopniu jest to wyrazem zgłaszanych przez lokalne społeczności potrzeb w tym zakresie. Kierunki ochrony krajobrazu

(a więc i jego jakości) proponuje – na podstawie opracowania ekofizjograficznego – projektant planu, mogą one co najwyżej ulec niewielkim modyfikacjom w wyniku opiniowania planu. Sporadyczne sondaże dotyczące akceptowanej jakości krajobrazu przez społeczność lokalną, przeprowadza się w parkach krajobrazowych, również sporadycznie społeczności lokalne doceniając walory otaczającego ich krajobrazu występują z inicjatywą utworzenia obszaru chronionego typu park krajobrazowy lub zespół przyrodniczo-krajobrazowy.

**Wdrażanie polityk w zakresie krajobrazu** – odbywa się przede wszystkim poprzez ustanawianie obszarów prawnie chroniących krajobraz, realizację planów ochrony, planów zagospodarowania przestrzennego województw oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.

## Podsumowanie i wnioski

Polska posiada wielowiekowe tradycje związane z ochroną krajobrazu, posiada również szereg środków dla jego ochrony, kształtowania i gospodarowania krajobrazem. Są to instrumenty prawne, planistyczne, organizacyjne, edukacyjne, finansowe. Nasuwa się tu jednak pytanie o ich skuteczność. W tym zakresie odpowiedzieć można, że oprócz wielu, które można by przytoczyć, pozytywnych przykładów szeroko pojętej ochrony krajobrazu, odnotowuje się niestety również zbyt wiele przypadków braku poszanowania, niszczenia, zawłaszczania, chaotycznego zabudowywania i wprowadzania różnego rodzaju inwestycji, w tym na najcenniejsze fragmenty polskiego krajobrazu, które stanowić powinny dobro ogólnonarodowe. Wynika to niewątpliwie z takich faktów jak: podstawowe braki dotyczące świadomości ekologicznej zarówno wśród społeczności lokalnych, jak i co gorsze wśród reprezentującej je władzy; postrzegania ochrony krajobrazu i przyrody jako ograniczania korzystania z prywatnej własności; ludzkiej chciwości w odniesieniu do dóbr naturalnych; zbyt małych środków finansowych wspierających działania ochronne i innych.

Zdecydowanie uznać należy, że nie wszystkie posiadane przez Polskę instrumenty dla ochrony i kształtowania krajobrazu spełniają w wystarczającym stopniu swoją rolę, stąd też wdrażanie ogólnych postanowień i środków określonych w *Konwencji* wymaga wzmocnienia skuteczności istniejących instrumentów oraz podjęcia następujących działań:

- sformułowania jednoznacznych definicji krajobrazu oraz ochrony krajobrazu i wprowadzenia ich do ustawy o ochronie przyrody,
- opracowania ankiety socjologicznej do badania aspiracji społeczeństw lokalnych w odniesieniu do cech otaczającego je krajobrazu i obligatoryjnego włączenia takiego rozpoznania w proces planistyczny,
- ustalenia podstawowych kryteriów identyfikacji, charakterystyki i wieloaspektowej oceny krajobrazów Polski,
- zidentyfikowania istniejących źródeł zagrożeń i ich skutków dla krajobrazu oraz trendów dalszych ich przekształceń,

- określenia zasad i metod ochrony i kształtowania krajobrazu w toku gospodarowania, a w tym szczególnie w gospodarowaniu przestrzenią,
- wzmocnienia procedur włączania samorządów i organizacji pozarządowych w proces ochrony i kształtowania krajobrazu,
- zwiększenia roli polityki przestrzennej jako podstawowego narzędzia aktywnej ochrony krajobrazu,
- podnoszenia świadomości społecznej w zakresie roli krajobrazu w życiu społeczeństwa i wpływie na jego dobrobyt,
- monitorowania przemian krajobrazu,
- ustanowienia kontaktów dwustronnych do spraw ochrony krajobrazów w ramach euroregionów,
- opracowania poradnika dotyczącego postępowania w zakresie ochrony i kształtowania krajobrazu na poziomie krajowym, regionalnym i lokalnym,
- opracowania programu operacyjnego *Europejskiej Konwencji Krajobrazowej* z zestawami zadań do realizacji przez:
  - władzę rządową,
  - władzę samorządową wszystkich szczebli,
  - inne jednostki.

## LITERATURA

- Armand D.L., 1980, *Nauka o krajobrazie*, PWN, Warszawa.
- Bogdanowski J., Łuczyńska-Bruzda M., Novák Z., 1981, *Architektura krajobrazu*, wyd. III, PWN, Warszawa-Kraków.
- Ciołek G., 1964, *Zarys ochrony i kształtowania krajobrazu*, Arkady, Warszawa.
- Janecki J., 1981, *Ochrona krajobrazu*, LOP, Warszawa.
- Koncepcja polityki przestrzennego zagospodarowania kraju* (M.P. 01. Nr 26 poz. 432).
- Kondracki J., 1998, *Regiony fizyczno-geograficzne Polski*, PWN, Warszawa.
- Kozłowski S., 1980, *Ochrona krajobrazu*, LOP, Warszawa.
- II Polityka Ekologiczna Państwa*, 2000, Rada Ministrów, Warszawa.
- Richling A., Solon J., 1994, *Ekologia krajobrazu*, PWN, Warszawa.
- Rozporządzenie w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego* ((Dz. U. 03. Nr 164 poz. 1587).
- Szczęśny T., 1977, *Ochrona przyrody i krajobrazu*, PWN, Warszawa.
- Ustawa o ochronie przyrody* (Dz. U. 04. Nr 92 poz. 880).
- Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami* (Dz.U. 03. Nr 161 poz. 1568 z późn. zm.).
- Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* (Dz. U. 03. Nr 80 poz. 717).
- Ustawa Prawo ochrony środowiska* (Dz. U. 01 Nr 62 poz. 627 z późn. zm.).
- Więcko E., 1975, *Historia rozwoju ochrony przyrody i krajobrazu w Polsce*, [w:] K. Buchwald, W. Engelhardt (red.), *Kształtowanie krajobrazu a ochrona przyrody*, Warszawa.
- Wojciechowski K.A., 1986, *Problemy percepcji i oceny estetycznej krajobrazu*, UMCS, Lublin

---

*THE EUROPEAN LANDSCAPE CONVENTION VS. POLISH LANDSCAPE  
PROTECTION PRACTICE*

**SUMMARY**

The European Landscape Convention is a document intended to promote the protection and management of landscapes at the European level. It consists of four parts: general considerations, national measures, international policies and programmes, and final considerations regarding the Convention's formal implementation.

Poland is a signatory of the Convention and as such has committed to implement its provisions. The history of Polish landscape protection goes back several centuries and the country has a range of measures to protect, shape and manage its landscapes. Unfortunately they have certain limitations and the implementation of the ELC will require several new activities.

*Translated by Paweł Pilch*