Krajobrazy Polski

– nasze dziedzictwo przyrodnicze i kulturowe na przykładzie opolskich parków krajobrazowych

Materiały pokonferencyjne

Góra Św. Anny 2008

Mariusz Kistowski

Prof. UG dr hab, Uniwersytet Gdański, Instytut Geografii, Katedra Geografii Fizycznej i Kształtowania Środowiska, ul. Dmowskiego 16A, 80-264 Gdańsk, e-mail: geomk@univ.gda.pl

Problemy ochrony walorów krajobrazowych parków krajobrazowych

Abstrakt:

Artykuł przedstawia główne problemy związane z ochroną krajobrazu w Polsce, ze szczególnym uwzględnieniem parków krajobrazowych. Omawia rozumienie terminów dotyczących wartości i ochrony krajobrazu w polskich przepisach prawnych oraz braki w tym zakresie i niedostatki w metodyce typowania krajobrazów zasługujących na ochronę. Zarysowano przyczyny aktualnych problemów z ochroną krajobrazu na tle historii rozwoju sieci parków krajobrazowych w Polsce oraz podjęto próbę wskazania działań, które w przyszłości mogą przyczynić się do powstrzymania tych problemów oraz powstania kolejnych parków.

Wprowadzenie – kwestie terminologiczne

Polski system prawny umożliwia tworzenie dwóch podstawowych grup form ochrony przyrody (ryc. 1), w których dominuje ochrona:

- zasobów i walorów przyrodniczych;
- walorów krajobrazowych (fizjonomiczno-estetycznych).

Parki krajobrazowe, które w świetle enigmatycznej definicji zwartej w Ustawie o ochronie przyrody „obejmują obszar chroniony ze względu na wartości przyrodnicze, historyczne i kulturowe oraz walory krajobrazowe w celu zachowania, popularyzacji tych wartości w warunkach zrównoważonego rozwoju", stanowią formy w obrębie których powinna być realizowana ochrona obu wymienionych grup walorów, jednak z pewnym naciskiem na walory krajobrazowe.

Wartości przyrodnicze, historyczne i kulturowe, nie są bezpośrednio definiowane w przepisach prawnych, można jednak uznać, że przedmiotem ochrony w obrębie parków krajobrazowych powinny być te wartości tego typu, które według przyjętych kryteriów wyróżniają się na tle powszechnie występujących w Polsce elementów przyrody oraz kultury materialnej i niematerialnej (np. pola wydarzeń uznanych za ważne w historii państwa). Kwestią odrębną, nie dyskutowaną szerzej w niniejszym artykule, jest precyzja określenia kryteriów typowania wartości, które predysponują obszar do uznania za park krajobrazowy i ich odróżnienie od kryteriów wyznaczania innych obszarów chronionych.

Tym, co powinno wyróżniać park krajobrazowy od innych form ochrony przyrody o znacznej powierzchni (powyżej 1000 ha) i potencjalnie stosunkowo wysokim reżimie ochronnym, powinna być ochrona krajobrazu, precyzyjniej określana jako ochrona walorów krajobrazowych. O potrzebie ochrony tych walorów wspominają jednak także definicje wielu innych form ochrony przyrody: parków narodowych, rezerwatów i pomników przyrody, obszarów chronionego krajobrazu, zespołów przyrodniczo-krajobrazowych. Tak więc – w gruncie rzeczy – park krajobrazowy nie wykazuje szczególnie istotnych różnic od innych form pod względem przedmiotu ochrony, natomiast różnić się one powinny głównie reżimem ochronnym oraz powierzchnią. Pomimo tradycyjnego lokowania parków krajobrazowych pod względem reżimu między parkami narodowymi a obszarami chronionego krajobrazu, ustawodawca doprowadził niemalże do zrównania reżimu ochronnego parków i OChK oraz spowodował sytuację, w której niekiedy znacznie łatwiej jest wprowadzić zakazy i ograniczenia w obszarze chronionego krajobrazu niż w parku krajobrazowym. Nie ulega jednak wątpliwości, że parki krajobrazowe, ze względu na posiadanie organów zarządczych, sporządzanie planów ochrony i szerszą promocję, spotykają się ze znacznie większą percepcją społeczną, niż obszary chronionego krajobrazu.

Krajobraz, jako przedmiot ochrony, nie jest definiowany w żadnych polskich przepisach prawnych, chociaż doczekał się on dziesiątek, a nawet setek definicji naukowych (np. Myga-Piątek, 2001). Europejska Konwencja Krajobrazowa definiuje go jako „obszar postrzegany przez ludzi, którego charakter jest wynikiem działania i interakcji czynników przyrodniczych i/lub ludzkich". Ta prosta definicja oddaje istotę krajobrazu jako przedmiotu ochrony i będzie stosowana w dalszej części artykułu. Wynika z niej, że krajobraz może mieć charakter naturalny (gdy tworzą go tylko siły przyrody) lub kulturowy (gdy powstaje z udziałem natury i ludzi lub tylko człowieka, chociaż ten ostatni przypadek występuje bardzo rzadko). W świetle Ustawy prawo ochrony środowiska, krajobraz uznany został za element środowiska (przyrody), na równi z kopalinami, wodami, powietrzem, klimatem oraz elementami różnorodności biologicznej. Z kolei Ustawa z dnia 23 lipca 2003 roku o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami definiuje krajobraz kulturowy, jako „przestrzeń historycznie ukształtowaną w wyniku działalności człowieka, zawierającą wy-

twory cywilizacji oraz elementy przyrodnicze". Konstatując można stwierdzić, że parki krajobrazowe mogą chronić zarówno krajobrazy naturalne, składające się z elementów przyrodniczych, jak i kulturowe – stanowiące konglomerat elementów antropogenicznych i naturalnych.

Jednak nie każdy krajobraz kwalifikuje się do ochrony w parku krajobrazowym. Powinny w nim być chronione krajobrazy posiadające określone, wysokie walory. Ustawa o ochronie przyrody określa te walory szeroko oraz niegramatycznie i nie w pełni zrozumiale, jako „wartości ekologiczne, estetyczne lub kulturowe obszaru oraz związane z nim rzeźbę terenu, twory i składniki przyrody, ukształtowane przez siły przyrody lub działalność człowieka". Zakres elementów, które mogą tworzyć te walory, został tu przedstawiony bardzo niekonsekwentnie i wprowadza zbędne zamieszanie, które spotęgowane zostało przez zdefiniowanie w tej samej ustawie ochrony krajobrazowej, jako „zachowania cech charakterystycznych danego krajobrazu". Nieco szerzej ochronę krajobrazu ujmuje Europejska Konwencja Krajobrazowa, jako „działanie na rzecz zachowania i utrzymywania ważnych lub charakterystycznych cech krajobrazu tak, aby ukierunkować i harmonizować zmiany, które wynikają z procesów społecznych, gospodarczych i środowiskowych". W obu definicjach użyto określenia „cechy charakterystyczne krajobrazu", jako godne ochrony z pewnością także w parkach krajobrazowych. Niestety, brakuje precyzyjnego katalogu lub przynajmniej listy kryteriów wyróżniania tych cech, które intuicyjnie można określić jako występujące tylko na danym obszarze lub bardzo rzadko w innych miejscach. Czy jednak zawsze takie cechy krajobrazu są godne ochrony? Wydaje się, że ochrona powinna być wprowadzana dopiero wówczas, gdy cechom charakterystycznym towarzyszą takie właściwości, jak wysoka estetyka i/lub harmonia krajobrazu.

Krótki przegląd definicji wykazał, że pomimo ponad 30-letniej historii tworzenia parków krajobrazowych w Polsce, terminologia dotycząca parków i ich ochrony nadal jest daleka od uporządkowania, skoro nie w pełni wiadomo, co i jak chronić w odniesieniu do krajobrazu. Za aksjomat można uznać, że w parku krajobrazowym powinny występować wysokie walory krajobrazowe, rozumiane w ujęciu fizjonomiczno-estetycznym. Ich ochrona może być połączona z zachowaniem walorów *stricte* przyrodniczych i/lub kulturowych, jednak występowanie tych ostatnich nie jest warunkiem koniecznym dla powołania parku.

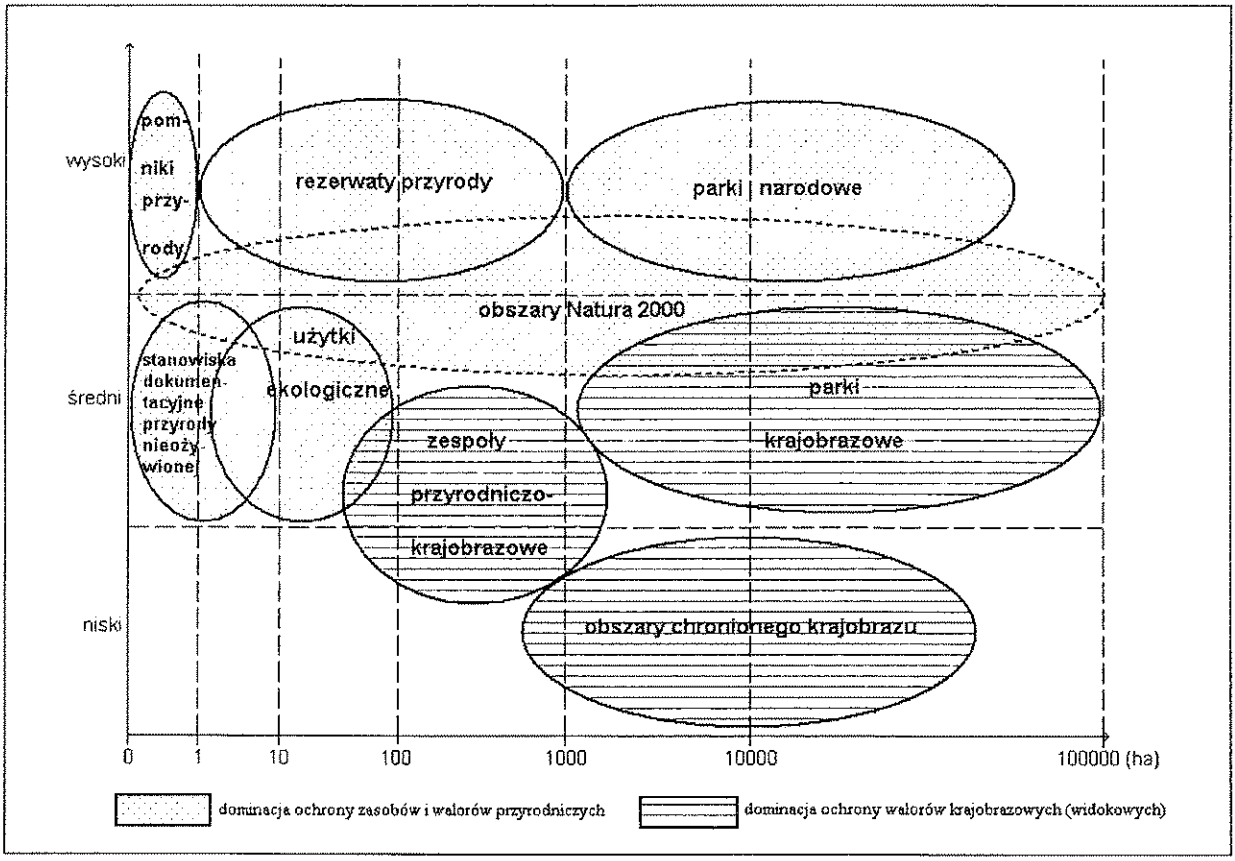
Przyczyny problemów z ochroną krajobrazu

Historia rozwoju parków krajobrazowych w Polsce rozpoczęła się w styczniu 1976 roku, jednak pierwsze propozycje tworzenia takich form ochrony pojawiły się blisko dwadzieścia lat wcześniej (Szkiruć, 2002). Ideowe podstawy koncepcji parków krajobrazowych ukształtowane zostały pod wpływem krakowskiej szkoły architektury krajobrazu (Novak, 1963), a jej merytoryczną bazę sformułowała Państwowa Rada Ochrony Przyrody w II połowie lat 60. XX wieku (Olaczek, 2002). Podstawy te były na tyle silne, że parki – pomimo ówczesnego braku stosownych przepisów w zakresie ochrony środowiska i przyrody – mogły zacząć powstawać wraz z powołaniem w 1975 roku 49 nowych województw. Początkowo funkcje ochronne parków ściśle splatały się z funkcjami turystycznymi, gdyż uznano, że atrakcyjne krajobrazy powinny służyć wypoczynkowi ludzi, przy czym powinien on być tak realizowany, aby walorów krajobrazowych nie zdegradować. Warunkiem utrzymania wartościowych krajobrazów było wówczas ograniczanie zabudowy, także turystycznej oraz zakaz wprowadzania funkcji niszczących krajobraz, np. przemysłu, górnictwa czy urbanizacji. Obowiązujące w latach 80. przepisy prawne sprzyjały takiemu rozumieniu i stosowaniu funkcji parków krajobrazowych. Wówczas powstała blisko połowa tych obiektów chronionych. Był to okres, kiedy „wypadało" posiadać park w każdym województwie (Kistowski, 2004).

Transformacja ustrojowa w pierwszym okresie – lat 90. – nie osłabiła tempa tworzenia parków krajobrazowych (ryc.2). Powoływano je nadal, często na podstawie koncepcji opracowanych jeszcze w poprzedniej dekadzie. W ostatnim 10-leciu XX wieku powstało nawet kilka parków więcej niż w latach 80., chociaż Ustawa o ochronie przyrody z 1991 roku – posiadająca także aspekty pozytywne – rozpoczęła drogę ku osłabieniu pozycji parków krajobrazowych oraz intensyfikacji wywieranej na nie presji turystycznej i osadniczej. Z perspektywy czasu wydaje się, że działaniem, które najbardziej przyczyniło się do zmniejszania możliwości ochrony parków od lat 90., był rozdział planowania przestrzennego od planowania ochrony w parku krajobrazowym. Mimo formalnej współzależności dokumentów w obu tych zakresach, zagospodarowanie przestrzenne w coraz mniejszym stopniu uwzględniało wymogi ochrony krajobrazu, co nie było możliwe z takim natężeniem w okresie, gdy powstawały plany generalne obszarów funkcjonalnych (do których zaliczano także parki), łączące cechy planowania przestrzennego i ekologiczno-krajobrazowego. Znakomitym przykładem takiego opracowania jest plan Nadmorskiego Parku Krajobrazowego (Walicki i in., 1980). Niestety, w tym zakresie obecnie cofnęliśmy się do okresu z przełomu lat 60. i 70. XX wieku.

Jak się wydaje, gwoździem do trumny rozwoju sieci parków krajobrazowych, była reforma administracyjna i samorządowa kraju z 1998 roku, której konsekwencją było wzmocnienie roli samorządów lokalnych, także w procesie ustanawiania obszarów chronionych oraz gospodarowania w ich obrębie. Znalazło to odzwierciedlenie w wielu przepisach prawnych, m.in. w nowelizacjach i w końcu w nowej Ustawie o ochronie przyrody z 2004 roku. Jeszcze w 1998 roku, przed powstaniem 16 nowych województw, w pośpiechu wojewodowie powołali 11 nowych parków krajobrazowych, obawiając się, że zmiany przepisów utrudnią ten proces. Jak widać z perspektywy 10 lat, obawy te były uzasadnione. Od tego czasu powstał, w 2001 roku, tylko jeden park krajobrazowy – Łuk Mużakowa.

Reforma samorządowa i administracyjna stanowiła jednak tylko pewien punkt krytyczny dla rozwoju sieci parków. Była ona wszakże etapem transformacji ustrojowej kraju, która na wielu etapach nie przebiegała korzystnie z punktu widzenia potrzeb ochrony przyrody i zrówno-



Ryc. 1. *Relacje między reżimem ochronnym a powierzchnią form ochrony przyrody i krajobrazu w Polsce (Kistowski, 2001, zmienione)*

ważonego rozwoju państwa. Jak już wspomniano, szczególnie brak spójności między polityką ochrony przyrody a polityką przestrzenną, znajdujący odbicie w przepisach prawnych i praktycznych działaniach, przyczynił się do osłabienia funkcji ochronnych parków. Prof. M.Kulesza, kierujący pracami nad reformą administracyjną państwa (która jednak znacznie odeszła od pierwotnych założeń), jeszcze w 1983 roku przedstawił opinię, która do dziś nie straciła aktualności, iż „park krajobrazowy należy do tej kategorii obszarów specjalnych, w której realizacja ustalonych zasad ochrony zależy mniej nawet od samego szczególnego reżimu prawnego przyjętego na danym terenie, natomiast bardziej od umiejętnego postępowania na wielu innych płaszczyznach prawa: w sferze lokalizacji, finansowania inwestycji, gospodarki terenami, gospodarki leśnej, itp." (Kulesza, 1985). Mimo zupełnie odmiennych realiów ustrojowo-prawnych, w których zostały wypowiedziane te słowa, to właśnie brak takiego „umiejętnego postępowania" doprowadził do aktualnej sytuacji parków krajobrazowych, zarówno w sferze funkcjonalno-przestrzennej, jak i organizacyjnej.

Pierwotną przyczyną obecnych problemów wydaje się jednak być transformacja ustrojowa i spowodowana przez nią intensyfikacja rozwoju gospodarczego oraz przemiany postaw społecznych. Wśród trzech podstawowych grup skutków wywołanych transformacją ustrojową, wpływających na rozwój parków krajobrazowych, należy wymienić (ryc.3):

- zmiany zasad prawno-ustrojowych funkcjonowania państwa;
- zmiany w świadomości i preferencjach (zachowaniach) społeczeństwa;
- zmniejszenie wielkości środków budżetowych przeznaczanych na cele ochrony środowiska.

Zmiany ustrojowe, prowadzące do decentralizacji państwa oraz zwiększenia kompetencji samorządów regionalnych i lokalnych, jak i urynkowienia oraz liberalizacji gospodarki, będące zarówno efektem jak i przyczyną kolejnych zmian w przepisach prawnych – szczególnie dotyczących ochrony środowiska i gospodarowania przestrzenią – połączone z niedorozwojem świadomości społecznej dotyczącej zachowania „dobra wspólnego", poskutkowały powszechnym uznaniem prymatu własności prywatnej nad publiczną, a w dalszej konsekwencji spadkiem możliwości wprowadzania i egzekwowania przepisów o ochronie przyrody i krajobrazu. Fatalne przepisy i praktyki planistyczne, np. umożliwiające realizację inwestycji na podstawie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, jak i niekorzystne zmiany w przepisach o ochronie przyrody (np. likwidacja straży ochrony przyrody, unieważnienie części planów ochrony, ograniczenie zakresu przepisów ochronnych i części kompetencji służb ochrony przyrody, spadek rangi otulin obszarów chronionych), doprowadziły do zwiększenia presji na krajobraz i środowisko parków krajobrazowych. Przyczyniły się do tego także błędy w przebiegu transformacji ustrojowej, np. całkowite sprywatyzowa-

nie gruntów dawnych PGR-ów, bez pozostawienia w rękach Państwa terenów najbardziej cennych przyrodniczo i krajobrazowo[1]. Także działalność lobby branżowych przyczynia się do degradacji lub ograniczania rozwoju parków krajobrazowych, np. działalność drogowców, prowadzi do dewastacji krajobrazu poprzez wycinkę przydrożnych alei, a leśnicy, dbający o własne interesy, nie sprzyjają tworzeniu parków twierdząc, że ochroną lasów położonych w ich obrębie najlepiej zajmuje się administracja lasów państwowych, a nie administracja obszarów chronionych.

Transformacja systemowa spowodowała także daleko idące zmiany społeczne. Mieszkańcy Polski przyjęli konsumpcyjny model życia, oparty na wzorcach północnoamerykańskich i zachodnioeuropejskich, nie próbując najczęściej unikać błędów, które zostały popełnione przez tamte społeczeństwa (suburbanizacja, nadmierna motoryzacja, niezdrowy tryb życia, itp.). Zwiększone dochody Polaków spowodowały większą mobilność ludzi, zwiększone zużycie surowców i energii, wzrost potrzeb dotyczących standardu zamieszkania oraz zakresu i poziomu usług turystycznych. Parki krajobrazowe, z definicji w większości położone na terenach o wysokich walorach krajobrazowych, kreujących niemalże automatycznie wysoką atrakcyjność turystyczną (ryc.4), stały się obszarami masowej lokalizacji obiektów turystycznych, paraturystycznych i mieszkaniowych. Deweloperzy traktują wręcz nazwę lub logo parku jako zachętę marketingową dla klientów, wśród których promują pensjonaty, apartamentowce lub mieszkania położone w parkach lub ich sąsiedztwie. Równocześnie nie widzą oni lub nie chcą widzieć związku między tymi inwestycjami a jakością krajobrazu i środowiska parków, kierując się przede wszystkim chęcią zysku. Syndrom ten dotknął także niektóre samorządy. Takie logo przyciągające turystów chciał mieć do niedawna samorząd jednej z gmin nadwiślańskich, zabiegając nawet u wojewody o utworzenie nowego parku krajobrazowego. Dopóki, dopóty nie pojawił się inwestor, planujący na obszarze potencjalnego parku budowę wielkiej elektrowni węglowej. Teraz samorząd zastanawia się raczej, jak wyłączyć ten teren z istniejącego obszaru chronionego krajobrazu lub osłabić jego rygory ochronne. A krajobraz można zniszczyć bardzo łatwo, zabudowując nie tylko tzw. wnętrza krajobrazowe, ale także ich przedpola i otoczenie. Atrakcyjność krajobrazu zasadza się na jego dostrzegalności, a ta z reguły jest największa „z zewnątrz" obszarów najbardziej atrakcyjnych krajobrazowo. Dlatego ważna jest ochrona nie tylko wnętrza krajobrazowego, ale i jego otoczenia. Dlatego parki powinny być odpowiednio rozległe lub posiadać otuliny pełniące funkcje buforowe, a nie tak jak obecnie traktowane czysto formalnie. Niektóre parki krajobrazowe (np. Nadmorski, Kaszubski, Mazurski), w wyniku nadmiernej presji inwestycyjnej tracą sukcesywnie większość swoich walorów krajobrazowych, co może w przyszłości stanowić argument za ich zmniejszeniem lub likwidacją.

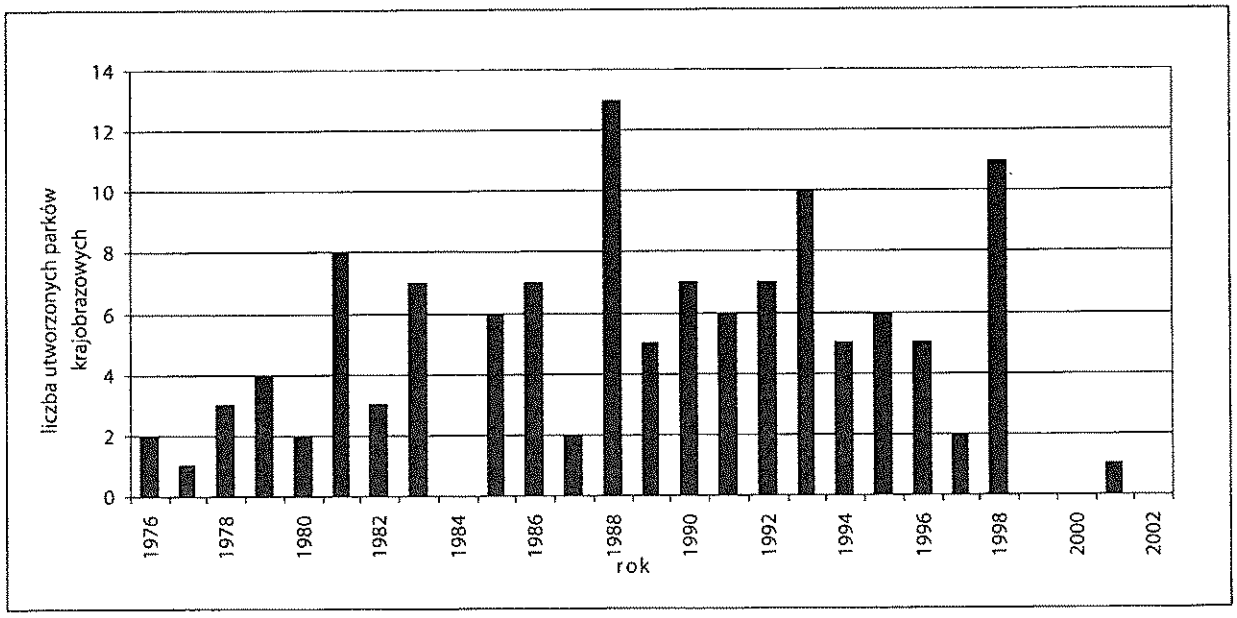
[1] Proces częściowo dzikiej prywatyzacji i komunalizacji prowadzony jest od dłuższego czasu także na terenach powojskowych, np. w Nadmorskim Parku Krajobrazowym.

W końcu, ważną przyczyną problemów w zarządzaniu i ochronie parków krajobrazowych, stanowią finansowe niedobory ich administracji. Według badań Łakomca i Zimniewicza (2008), wzrost wielkości środków budżetowych przeznaczanych w latach 2001-2007 na działalność statutową parków wyniósł niespełna 36%, a więc dość znacznie przekroczył wskaźnik inflacji. Mimo to ich wysokość nadal jest bardzo niska i wynosi około 25 mln zł rocznie (czyli średnio 208 tys. zł na jeden park), co wobec 6 mld zł środków publicznych przeznaczanych na cele inwestycji ochrony środowiska, stanowi zaledwie 0,4%. Niestety, do najniższych w administracji należą także wynagrodzenia pracowników zarządów parków krajobrazowych, wynoszące w 2007 roku przeciętnie około 1800 zł brutto. Niedobory oraz wadliwa dystrybucja środków budżetowych państwa, skutkujące niskimi wynagrodzeniami oraz brakiem środków finansowych na realizację zadań statutowych parków, powodują problemy kadrowe. Pracownicy parków albo są entuzjastami pracy dla ochrony przyrody i krajobrazu albo traktują tę pracę jako etap przejściowy do znalezienia lepiej płatnej posady. Szczególnie wśród młodej kadry występuje duża rotacja, gdyż starszym pracownikom łatwiej znaleźć dodatkowe zajęcie, umożliwiające dorobienie do skromnej pensji. Niestety, nie sprzyja to jakości pracy w zarządach parków, chociaż istnieją tu ogromne różnice między różnymi ośrodkami. Ponieważ społeczeństwo w niewielkim stopniu jest zainteresowane ochroną krajobrazu, a problem dotyczy stosunkowo niewielkiej grupy około 600 osób zatrudnionych w zarządach, nie jest on dostrzegany tak, jak np. problemy kadrowe w służbie zdrowia. Śmierć krajobrazu przegrywa w skali problemów ze śmiercią lub utratą zdrowia przez ludzi.

Z ogromu problemów wyłaniają się jednak przykłady pozytywne, wskazujące, że przynajmniej działalność statutowa parków może być finansowana z wielu innych źródeł niż budżet państwa, a praca w parku może należeć do atrakcyjnych i satysfakcjonujących zawodowo. Można tu wymienić zarząd parku krajobrazowego „Dolina Słupi", który od lat na realizację zadań ochronnych oraz monitoringu ich skuteczności korzysta ze środków Ekofunduszu, Unii Europejskiej (LIFE), funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej, a tam, gdzie jest to konieczne współpracuje z reprezentantami nauki uzyskującymi środki na badania z Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego. Współpracuje też blisko z pozarządowymi organizacjami ekologicznymi. Zarząd ten jest przykładem, że jeśli się chce, to można zrobić bardzo dużo nawet przy obecnych strukturach i możliwościach, jednak wymaga to dużego uporu i ciężkiej pracy, która nie zawsze jest odpowiednio wynagradzana.

Złożony kompleks przyczyn, wśród których powyżej omówiono tylko najważniejsze, skutkuje zróżnicowanym, ale przeważnie narastającym tempem degradacji walorów krajobrazowych parków. Wśród najważniejszych bezpośrednich przyczyn tej dewaloryzacji można wymienić:

- ekspansję zabudowy mieszkaniowej i turystyczno-wypoczynkowej;



Ryc. 2. *Liczba parków krajobrazowych utworzonych w Polsce w latach 1976 – 2002*

- zmianę struktury agrarnej użytków rolnych oraz transformację form użytkowania ziemi (szczególnie likwidację łąk, pastwisk i mokradeł);
- lokalizację farm wiatrowych i odkrywkową eksploatację kopalin;
- wycinanie drzew wzdłuż dróg alejowych i regulację cieków;
- prowadzenie napowietrznych linii energetycznych i innych sieci przesyłowych;
- stosowanie pretensjonalnych form architektonicznych w zabudowie (Kistowski i in., 2006).

Jak widać, zdecydowana większość przyczyn degradacji krajobrazu mogłaby zostać uregulowana przepisami z zakresu planowania zagospodarowania przestrzennego i budownictwa. Z pozoru jest to takie oczywiste, ale jednak od wielu lat niewykonalne.

Próba wskazania działań ograniczających problemy

Czy negatywne trendy zaznaczające się w ostatnim dwudziestoleciu, a szczególnie w ostatniej dekadzie, mogą zostać zatrzymane, czy nawet odwrócone? Odpowiedź na to pytanie nie jest prosta, ponieważ zależy od bardzo wielu czynników: politycznych, społecznych, administracyjno-prawnych, nie tylko wewnętrznych, ale także międzynarodowych. W pierwszym rzędzie musi dojść do zmian w obowiązujących przepisach, a one zależą od świadomości społeczeństwa, parlamentu i rządu, która wydaje się nadal zbyt niska w zakresie ochrony przyrody i krajobrazu oraz od siły lobby proekologicznego, które w Polsce nadal jest za słabe (brak realnej siły politycznej „zielonych", rozproszenie organizacji społecznych, chociaż akurat w zakresie ochrony przyrody istnieje kilka znaczących stowarzyszeń, czego nie można powiedzieć o ochronie krajobrazu). Jeśli jednak można liczyć na zmiany w prawie, to powinny one pójść w kierunku harmonizacji przepisów z zakresu ochrony środowiska, przyrody, walorów kulturowych i zagospodarowania przestrzennego. Bezwzględnie i jak najprędzej – ze względu na szybko postępującą degradację parków – należy zmodyfikować ustawowy zakres zakazów i zaleceń dla gospodarowania przestrzenią w parkach krajobrazowych, a może nawet pójść w kierunku międzyresortowego prawa (ustawy) w zakresie ochrony krajobrazu, który wykazuje wystarczająco dużo cech swoistych, wyróżniających go od walorów przyrodniczych i kulturowych. Wracając do wczesnego okresu tworzenia parków w Polsce trzeba przypomnieć, że ograniczenia te były wówczas znacznie bardziej rygorystyczne. Przykładowo, wśród 24 parków krajobrazowych i ich zespołów, utworzonych do połowy 1983 roku, powołujące je 21 uchwał wojewódzkich rad narodowych wprowadzało całkowity zakaz lokalizacji (Kamieniecki, Kozłowski, 1985):

- zakładów przemysłowych – 12;
- ferm hodowlanych – 9;
- kopalnictwa lub poboru kruszywa – 6;
- inwestycji wodnych i melioracji – 4;
- składowisk odpadów – 3;
- ośrodków wypoczynkowych – 7.

W tym świetle poniższe propozycje nie wydają się szczególnie rygorystyczne. Prawnie uregulowane powinny zostać następujące działania z zakresu ochrony i kształtowania krajobrazu parków (Kistowski i in., 2006):

1. Zakaz lub zdecydowane ograniczenie:

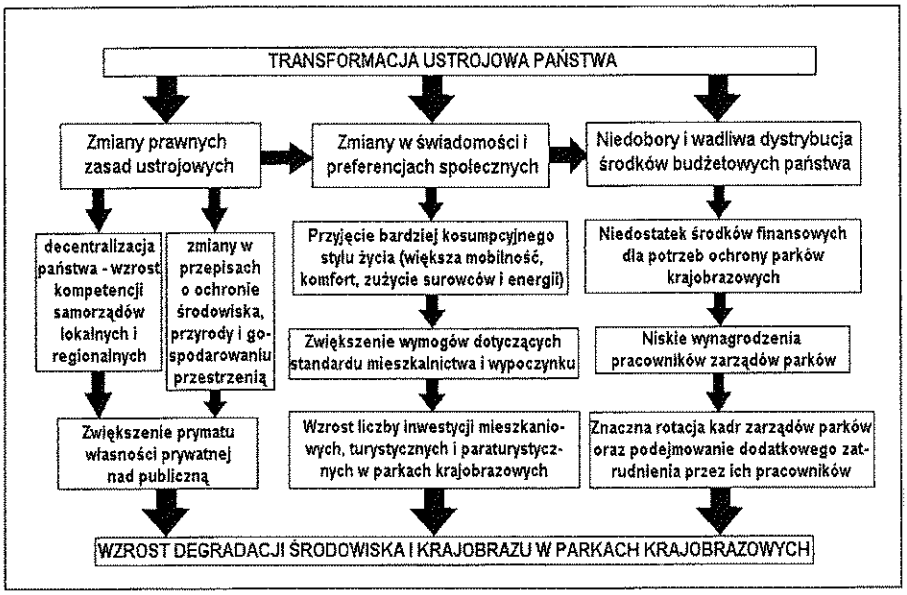
- lokalizacji elementów wysokościowych – dominant technicznych;
- rozpraszania miejsc lokalizacji zespołów nowej zabudowy;
- stosowania dowolnych form architektonicznych w nowej zabudowie;

2. Nakaz lub zdecydowane zalecenie wykonania studium krajobrazowego dla:

- nowych elementów wysokościowych lub kubaturowych o dużej skali;
- wnętrza krajobrazowego pod kątem istniejących wartości wizualnych krajobrazu oraz ochrony przedpola ekspozycyjnego na wnętrze;
- punktu widokowego pod kątem ochrony istniejącej ekspozycji krajobrazu z tego miejsca;

3. Ochrona i/lub kontynuacja:

- ciągów alejowych dróg powiatowych i lokalnych;
- czytelności lokalnych wnętrz krajobrazowych i ich powiązań drogami alejowymi;
- ekspozycji zespołów dworsko- i pałacowo-parkowych jako dominant widokowych we wnętrzach krajobrazowych;
- przedpola ekspozycyjnego wzdłuż ciągu widokowego;
- ekspozycji obiektów zabytkowych oraz sylwet panoramicznych historycznych zespołów urbanistycznych i ruralistycznych;



Ryc. 3. *Podstawowe przyczyny aktualnego braku skuteczności ochrony parków krajobrazowych.*

- zwartości wizualnej w krajobrazie historycznych jednostek osadniczych;
- śladów osadniczych osadnictwa rozproszonego;
- specyfiki form geometrii przestrzeni poprzez kontynuację tradycyjnej skali i formy podziałów geodezyjnych;
- historyczno-regionalnej skali zabudowy wiejskich jednostek osadniczych;
- zieleni śródpolnej w wiejskim krajobrazie rolniczym;
- drobnych elementów naturalnych wewnątrz nowych jednostek osadniczych;

4. Wprowadzanie:

- zwartości wizualnej w krajobrazie historycznych jednostek osadniczych;
- zieleni śródpolnej w wiejskim krajobrazie rolniczym;
- komponowanej zieleni publicznej wewnątrz nowych jednostek osadniczych;
- drobnych elementów naturalnych wewnątrz nowych jednostek osadniczych.

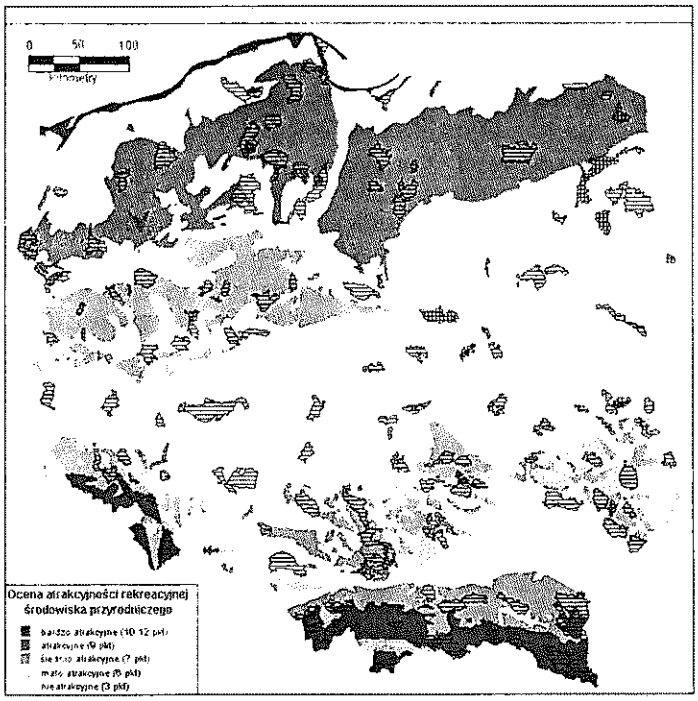
Trudno liczyć na rewolucyjne zmiany w postawach społecznych. Prawdopodobnie będą kontynuowane trendy związane z narastaniem konsumpcyjnego stylu życia, a w związku z tym ludzie nadal będą chcieli mieszkać i wypoczywać w komforcie na obszarach chronionych, posiadając chociażby iluzoryczne wrażenie „kontaktu z przyrodą", chociaż często dominuje nad nim (np. na zatłoczonych plażach lub kempingach) kontakt z innymi ludźmi. Dotychczasowe działania w zakresie edukowania i informowania, chociaż w pewnym stopniu zwiększyły świadomość istnienia parków krajobrazowych, jednak nie przyniosły oczekiwanych rezultatów w postaci zmniejszenia na nie presji antropogenicznej. Tak jak w latach 70. i 80. modne było tworzenie parków krajobrazowych, tak w latach 90. i obecnie stało się modne wypoczywanie i mieszkanie w obrębie niektórych z nich. Istnieją gminy parkowe (np. Chmielno w Kaszubski Parku Krajobrazowym), gdzie liczba samowoli budowlanych sięga setek a nawet tysięcy obiektów. Porażka dotychczasowego uspołecznienia ochrony parków krajobrazowych, wynika też z ograniczonego włączania przedstawicieli społeczności lokalnych do rad parków (nie mam tu na myśli reprezentantów samorządów czy urzędów gmin, ale np. organizacji społecznych) lub do działań ochronnych prowadzonych na ich terenie. Często mieszkańcy parku traktują go jako przeszkodę w realizacji swoich celów, a z kolei osoby przebywające w nim czasowo (np. turyści), niespecjalnie przejmują się skutkami swojej działalności. Niestety, ani jednym, ani drugim rzadko kto próbuje przejrzyście i wiarygodnie wytłumaczyć cele istnienia parków oraz złożone uwarunkowania ich ochrony i zrównoważonego rozwoju. A właśnie takie działania stanowią jedne z najważniejszych zadań służby parków krajobrazowych.

Aby były one realizowane, w zarządach parków muszą pracować odpowiednio wykształcone, kompetentne i doświadczone kadry, nie tylko przyrodników zajmujących się ochroną środowiska, ale także np. socjologów czy psychologów, specjalizujących się w negocjacjach i łagodzeniu konfliktów społecznych. Kadry te muszą być godziwie wynagradzane (być może byłyby na to większe szanse, gdyby podlegały wojewódzkiej administracji samorządowej, ale wcale co do tego nie ma pew-

ności) oraz zlokalizowane w sąsiedztwie lub w obrębie parku krajobrazowego. Nie można zgodzić się z opinią A.Mizgajskiego (2008), sformułowaną na podstawie badań Z.Zimniewicza, że niektóre parki (utworzone przed reformą ustrojową) są wyposażone w zbyt liczne etaty oraz że scentralizowane wojewódzkie zarządy parków działają sprawniej niż zarządy indywidualne. Bezpośredni kontakt kadry z obszarem parków stanowi podstawowy warunek dobrego zarządzania ochroną przyrody i krajobrazu (Kistowski, 2004). Tak więc należałoby raczej zalecić zwiększenia zatrudnienia w zarządach parków i stworzenie zarządów indywidualnych, szczególnie tam, gdzie mogłyby one poszerzyć swoje kompetencje na zarządzanie obszarami Natura 2000, nie tylko położonymi w parkach, ale także w ich sąsiedztwie. Generalnie, konieczne jest zwiększenie kompetencji służby parków krajobrazowych, gdyż potencjał ich kadr często nie jest wykorzystywany w zadowalającym stopniu.

Sytuację parków krajobrazowych mogą nieco poprawić dwa fakty polityczno-prawne ostatnich lat. Po pierwsze wstąpienie Polski do Unii Europejskiej, której wymagania w zakresie ochrony przyrody dotyczą głównie ochrony obszarów Natura 2000. Znaczna część obszaru parków została włączona do tej sieci. Co prawda, koncentruje się ona na ochronie walorów przyrodniczych (gatunków i siedlisk), jednak przy okazji ich ochrony konserwacji mogą podlegać także walory krajobrazowe. Z drugiej strony, ochronę krajobrazu państwa UE starają się zapewnić głównie przepisami krajowymi w zakresie gospodarki przestrzennej, które nie są regulowane na szczeblu wspólnotowym, chociaż i tu pojawiają się pewne wytyczne, np. strategia tematyczna w sprawie środowiska miejskiego, które mogą pomóc w ochronie niektórych krajobrazów. W zakresie dotyczącym ochrony krajobrazu Unia stoi na stanowisku, że możemy żyć w zdewastowanym krajobrazie, byle posiadał on wysoką różnorodność biologiczną i w pewnym stopniu także wysoką georóżnorodność. Dlatego Państwo powinno zadbać, by nie nastąpiła nadmierna koncentracja działań i środków na ochronie tradycyjnie rozumianej przyrody, ale by stosowane wysiłki były czynione także na rzecz ochrony krajobrazu.

Do ochrony krajobrazu może w przyszłości przyczynić się ratyfikacja Europejskiej Konwencji Krajobrazowej Rady Europy z 2000 roku (Dz.U. z dnia 29.01.2006 r.), jednak ma ona charakter „miękkiego" prawa międzynarodowego i w związku z tym jej zapisy mogą, lecz nie muszą być stosowane. Konwencja określa szereg działań, które powinny być stosowane w celu ochrony krajobrazu naturalnego i kulturowego, nie tylko w parkach krajobrazowych, ale na obszarze całej Europy. Parki mogą jednakże stać się najlepszymi poligonami wdrażania konwencji, jednak zależy to od woli i harmonijnego współdziałania różnych resortów na szczeblu centralnym: Środowiska, Kultury i Dziedzictwa Narodowego, Rozwoju Regionalnego, Infrastruktury oraz wielu odpowiadających im i innych podmiotów na szczeblu regionalnym i lokalnym. Warunkiem powstrzymania degradacji parków krajobrazowych, a w przyszłości być może dalszego rozwoju sieci tych obszarów chronionych, jest zrozumienie przez społeczności



Ryc. 4. *Położenie parków krajobrazowych na tle oceny atrakcyjności rekreacyjnej środowiska*

lokalne i reprezentujące je samorządy, znaczenia ochrony krajobrazu dla utrzymania dziedzictwa przyrodniczo-kulturowego Polski. Kluczowe dla powodzenia tego procesu będzie kilka najbliższych lat, gdy dopływ środków finansowych z Unii Europejskiej spowoduje przyśpieszenie działań inwestycyjnych i rozwoju gospodarczego. Ich realizacja musi odbywać się nie tylko z uwzględnieniem ochrony obszarów Natura 2000, ale też z zachowaniem unikatowych wartości rodzimego krajobrazu.

Literatura

1. Europejska Konwencja Krajobrazowa sporządzona we Florencji dnia 20 października 2000 r., Dz.U. z dn.29.01.2006, poz.98.
2. Kamieniecki K., Kozłowski S., 1985, Ocena realizacji ogólnopolskiego programu tworzenia parków krajobrazowych (w:) Problemy gospodarki przestrzennej w parkach krajobrazowych. Materiały z konferencji TUP, Tuczno, październik 1983 r., Materiały TUP – zeszyt 129, Warszawa, s.9-22.
3. Kistowski M., 2001, Indywidualne formy ochrony przyrody w parkach krajobrazowych województwa pomorskiego – „dylemat babuszki" (w:) G.Bezkowska (red.) Park krajobrazowy i co dalej?, Problemy Ekologii Krajobrazu, t.IX, Uniwersytet Łódzki, Łódź, s.78-88.
4. Kistowski M., 2004, Wybrane aspekty zarządzania ochroną przyrody w parkach krajobrazowych, Bogucki Wydawnictwo Naukowe, Gdańsk-Poznań.
5. Kistowski M., Lipińska B., Korwel-Lejkowska B., 2006, Walory, zagrożenia i propozycje ochrony zasobów krajobrazowych województwa pomorskiego (w:) J.Czochański, M.Kistowski (red.) Studia przyrodniczo-krajobrazowe województwa pomorskiego. Pomorskie Studia Regionalne, Urząd Marszałkowski Województwa Pomorskiego, Gdańsk, s.137-277.

6. Kulesza M., 1985, Parki Krajobrazowe na tle statusu prawnego innych obszarów funkcjonalnych (w:) Problemy gospodarki przestrzennej w parkach krajobrazowych. Materiały z konferencji TUP, Tuczno, październik 1983 r., Materiały TUP – zeszyt 129, Warszawa, s.27-32.
7. Łakomiec J., Zimniewicz K., 2008, Finansowe ograniczenia funkcjonowania parków krajobrazowych (w:) K.Zimniewicz (red.) Bariery w zarządzaniu parkami krajobrazowymi w Polsce, PWE, Warszawa, s.119-132.
8. Mizgajski A., 2008, Krajobraz jako przedmiot ochrony i zarządzania. Wybrane problemy (w:) K.Zimniewicz (red.) Bariery w zarządzaniu parkami krajobrazowymi w Polsce, PWE, Warszawa, s.36-48.
9. Myga-Piątek U., 2001, Spór o pojęcie krajobrazu w geografii i dziedzinach pokrewnych, Przegl. Geogr., T.73, 1-2, s.163-176.
10. Novák Z., 1963, Ideowe i realizacyjne założenia Jurajskiego Parku Krajobrazowego, Architektura, nr 8, s.301-302.
11. Olaczek R., 2002, Parki krajobrazowe w systemie ochrony przyrody w Polsce (w:) K.Kurowski, P.Witosławski (red.) Funkcjonowanie parków krajobrazowych w Polsce, Uniwersytet Łódzki, Łodź, s.7-9.
12. Szkiruć Z., 2002, Czy parki krajobrazowe w północno-wschodniej Polsce spełniły pokładane w nich nadzieje (w:) K.Kurowski, P.Witosławski (red.) Funkcjonowanie parków krajobrazowych w Polsce, Uniwersytet Łódzki, Łodź, s.50-55.
13. Ustawa o ochronie przyrody z dnia 16 kwietnia 2004 r., Dz.U. nr 96/2006, poz. 880 z późn. zmianami.
14. Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami z dnia 23 lipca 2003 r., Dz.U. nr 162/2003, poz.1568.
15. Ustawa prawo ochrony środowiska z dnia 27 kwietnia 2001 r., Dz.U. nr 25/2008, poz.150 (tekst jednolity).
16. Walicki A. i in., 1980, Nadmorski Park Krajobrazowy. Plan Generalny, Biuro Planowania Przestrzennego w Gdańsku.

Streszczenie

Parki krajobrazowe stanowią od ponad 30 lat jeden z zasadniczych elementów polskiego systemu ochrony przyrody. Chociaż pierwotnie były one tworzone z myślą o zapewnieniu możliwości wypoczynku w otoczeniu seminaturalnego krajobrazu, z czasem stały się „trzonem" systemu konserwatorskiej ochrony przyrody i krajobrazu, uzyskując równorzędną w odbiorze społecznym pozycję z „elitarnymi" parkami narodowymi oraz stając się najlepszymi potencjalnymi „poligonami" wdrażania zasad zrównoważonego rozwoju. Reforma administracyjna państwa sprzed 10 lat oraz zmiany w prawie ochrony przyrody i innych przepisach wprowadzone na początku obecnej dekady sprawiły, że obecny układ parków krajobrazowych – obejmujący 120 obiektów – nie zmieniał się aż od 2001 roku.

Od wielu lat wskazuje się tereny, na których można by stworzyć kilkanaście nowych parków. Jednak propozycje zmian kompetencyjnych z połowy 2008 roku, polegające na przekazaniu zadań tworzenia i nadzorowania parków samorządom, mogą spowodować, że nie tylko nie powstanie żaden nowy park, ale także część istniejących obiektów ulegnie likwidacji. Narastające od lat problemy w administrowaniu parkami krajobrazowymi, przekładające się na niedostateczną skuteczność ochrony przyrody i krajobrazu, wynikają z szeregu złożonych przyczyn, do których można zaliczyć:

- wadliwą politykę państwa w zakresie ochrony środowiska, traktującego ją jako politykę „równoległą" a nie przecinającą się z innymi politykami sektorowymi;
- zmiany społeczno-gospodarcze w państwie, skutkujące zwiększeniem poziomu życia mieszkańców i potrzeb w zakresie jego jakości, przy równoczesnym braku zrozumienia u administracji i społeczeństwa dla złożoności czynników, które tworzą tę jakość;
- wadliwy system prawny w zakresie ochrony przyrody i przepisów z nią związanych, w szczególności dotyczących zagospodarowania przestrzennego;
- zwiększająca się presja gospodarcza (np. turystyki) na środowisko i krajobraz parków;
- błędne ustalenie priorytetów w zakresie ochrony przyrody, m.in. koncentracja na wdrażaniu sieci Natura 2000, przy zaniedbaniu ochrony innych elementów przyrody;
- fatalna sytuacja finansowa zarządów parków krajobrazowych, wpływająca na ich sytuację kadrową oraz poziom realizacji zadań w zakresie ochrony przyrody i krajobrazu;
- zaniedbania w zakresie wdrażania przepisów prawa międzynarodowego, przede wszystkim Europejskiej Konwencji Krajobrazowej, dla której parki krajobrazowe powinny stać się podstawowymi obszarami implementacji.