

---

# Ochrona krajobrazu w kontekście planowania przestrzennego (na szczeblu lokalnym)

---

Joanna Gil-Mastalerczyk

---

## STRESZCZENIE

Za ochronę krajobrazu, ład przestrzenny, obraz środowiska, w którym żyjemy, odpowiedzialni są wszyscy jego użytkownicy. Na przestrzeni lat gospodarują oni swoim środowiskiem, przyczyniając się tym samym – świadomie lub nieświadomie – do przekształcania krajobrazu kulturowego.

Artykuł przedstawia działania podmiotów odpowiedzialnych za jakość i ochronę krajobrazu kulturowego, w tym – specjalistów zawodowo zajmujących się szeroko rozumianą przestrzenią i kreowaniem krajobrazu, oraz najważniejsze zagadnienia dotyczące kształtowania odpowiedzialności za jego wygląd – z punktu widzenia formalnego, tj. dokumentów planistycznych. Zwrócona zostanie uwaga na sposób uwzględniania ochrony krajobrazu kulturowego w polityce przestrzennej. Przedstawione zostaną wybrane problemy związane z praktyką funkcjonowania samorządów lokalnych oraz wyzwani wynikających z potrzeby realizacji polityki rozwoju przestrzennego na szczeblu lokalnym.

Próba analizy problemu podjęta zostanie na podstawie tekstów ustaw i spostrzeżeń, wynikających z bezpośrednich doświadczeń autora – jako praktyka, na co dzień stykającego się z treścią miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.

---

## Wprowadzenie

Za ochronę krajobrazu, jego cech kulturowych, ład przestrzenny i obraz środowiska, w którym żyjemy, odpowiedzialni są wszyscy jego użytkownicy. Na przestrzeni lat gospodarują oni swoim środowiskiem, przyczyniając się tym samym – świadomie lub nieświadomie – do przekształcania krajobrazu kulturowego. Niniejszy artykuł ma na celu zwrócenie uwagi na ochronę wartości kulturowych krajobrazu w polityce przestrzennej realizowanej na szczeblu lokalnym, zwłaszcza w małych ośrodkach miejskich oraz miejscowościach.

Krajobraz Polski od wieków kształtują klimat i topografia, wzbogacone pokryciem terenu. Wiele miast i gmin w Polsce dysponuje krajobrazem kulturowym o wybitnych wartościach estetycznych i wyjątkowej formie, która stanowi wynik cech naturalnych oraz działalności człowieka. W krajobraz naturalny, kulturowy, wpisuje się znacząca liczba parków krajobrazowych, parków narodowych czy rezerwatów przyrody. Sam Region Małopolski wyróżnia potencjał wielowarstwowego dziedzictwa kulturowego, wpisanego w konteksty religijne, architekturę drewnianą, ale także zasoby współczesnej kultury regionu. Należy podkreślić, że kulturowe cechy krajobrazu w procesie rozwoju miast i wsi uzyskały najbardziej fascynujące formy. Wynikają one z naturalnego położenia i otoczenia, układu urbanistycznego, tak w ujęciu planimetrycznym, jak i ze względu na tektonikę, ujęcia panoramiczne i całościowe, a także z kompozycyjnego ukształtowania zespołów architektury budynków [Kosiński, 2011, 200].

Współcześnie wiele lokalnych społeczności, jak i władz, nie zauważa tego potencjału, zwłaszcza zawartego w dziedzictwie kulturowym małych miast i miejscowości. Zasoby dziedzictwa mogą zdeterminować rozwój tych niewielkich ośrodków. Zabytkowa architektura i historyczny układ urbanistyczny mogą stanowić znaczący atut dla rozwoju gospodarczego, turystyki i rekreacji. Duże miasta o bogatej tradycji i zasobach dziedzictwa kulturowego, w przeciwieństwie do ośrodków wiejskich i małych miast, zdecydowanie wykorzystują te szanse – zakładając muzea, parki kulturowe, tworząc skanseny, organizując festiwale. Mniejszym ośrodkom brakuje w tym zakresie doświadczenia. Nadal nie dostrzegają możliwości pobudzenia ekonomicznego, poprzez m.in. wprowadzenie turystyki kulturowej i rekreacji [Kuśnierz-Krupa, 2014, 103] – stanowiących istotne dziedziny gospodarki w kształtowaniu się procesu rozwoju gminy. Dlatego lokalne władze samorządowe, w polityce przestrzennej, winny wykorzystywać ten potencjał już na etapie planowania przestrzennego, chociażby w sektorze turystycznym i gospodarczym.

Problem kształtowania krajobrazu, ze szczególnym uwzględnieniem ochrony wartości kulturowych, nie może zostać ujęty jedynie w ramy szeregu działań technicznych, zmierzających do podniesienia jakości infrastruktury czy zabudowy. Winien uwzględniać uwarunkowania lokalne, związane ze społeczeństwem, ich krajobrazem pospolitym. Działania władz samorządowych winny prowadzić do ochrony oraz ekspozycji walorów kulturowych i przyrodniczych. Stawia to specjalistów zawodowo zajmujących się szeroko rozumianą przestrzenią i kreowaniem krajobrazu – tj. planistów, urbanistów, architektów, architektów krajobrazu, geografów czy konserwatorów zabytków – przed szczególnym zadaniem.

Rodzi się zatem pytanie, czy specjaliści ci powinni być kreatorami krajobrazów czy raczej „narzędziami” realizującymi potrzeby społeczności lokalnych [Basista, 2006]. Problem ten dotyczy zwłaszcza małych ośrodków miejskich, które z jednej strony podlegają procesom depopulacji, z drugiej zaś – za sprawą regulacji prawnych – narażone są na utratę swej tożsamości.

### **Umocowania formalno-prawne oraz współczesne procesy i tendencje zmian**

Na kształt krajobrazu, z punktu widzenia formalnego – planowania przestrzennego, niewątpliwie duży wpływ wywierają środowiska ustawodawców i decydentów – bezpośrednio odpowiedzialnych za kształtowanie fizycznej struktury miast i wsi. Znaczący wpływ odgrywają działania podmiotów odpowiedzialnych za jakość i ochronę krajobrazu kulturowego, w tym specjalistów zawodowo zajmujących się szeroko rozumianą przestrzenią i kreowaniem krajobrazu oraz kształtowaniem odpowiedzialności za jego wygląd.

Proces planowania przestrzennego na szczeblu gminnym ma charakter prawa miejscowego, stanowionego przez właściwy organ gminy, jednak istotną rolę w tym procesie pełnią także inne organy władzy publicznej – szczebla krajowego i wojewódzkiego. Taki system planowania przestrzennego ma w stosunku do siebie charakter uzupełniający, komplementarny<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Art. 46. *ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* – minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego:

Rada Ministrów odpowiedzialna jest za *Strategię Rozwoju Kraju*. Uszczegółowieniem tej strategii są koncepcje rozwoju województw, realizowane przez samorządy wojewódzkie w planie zagospodarowania przestrzennego województw. Stanowią one główne narzędzie prowadzenia polityki przestrzennej. Najważniejszym zadaniem tego dokumentu jest wyróżnienie uwarunkowań przestrzennych dla rozwoju oraz wskazanie kierunków i priorytetów kształtowania środowiska przyrodniczego, zurbanizowanego i kulturowego, a także dostosowanie go do potrzeb społecznych.

W art. 7. ustawy *o samorządzie gminnym* z dnia 8 marca 1990 roku (t.j. Dz.U. 2013 poz. 594) określone zostały zadania gminy. Art. 7. 1 *Zaspokojenie zbiorowych potrzeb wspólnoty – należy do zadań własnych gminy. W szczególności zadania własne gminy obejmują sprawy: tadu przestrzennego, gospodarki nieruchomościami, ochrony środowiska i przyrody (...)*.

Działania planistyczne na poziomie gminy wiążą się ze sporządzeniem dwóch obligatoryjnych dokumentów prawa lokalnego. Są to: studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, określające politykę zagospodarowania przestrzennego gminy lub miasta oraz miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. W sytuacji braku tych dokumentów organ gminy zobowiązany jest do sporządzania decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, tj. decyzji ULI – o lokalizacji inwestycji celu publicznego (dla lokalizacji inwestycji celu publicznego) lub decyzji WZ – o warunkach zabudowy (określających sposób zagospodarowania terenu i warunki zabudowy dla innych inwestycji) – zgodnie z art. 4. ust. 2. *ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*. Wprawdzie decyzje WZ są formą umożliwiającą szybkie pokonywanie drogi administracyjnego przygotowania inwestycji, jednak niosą za sobą zagrożenia w postaci chociażby uznaniowości urzędniczej, asekuracyjnych decyzji czy zastąpienie twórczej oceny biurokacją [Bohm, 2011, 4-7]. Według B. Neya są jedną z głównych przyczyn zła w planowaniu przestrzennym [Ney, 2012, 25].

Zatem, wydawane na podstawie decyzji WZ decyzje o pozwoleniu na budowę nie rozwiążą problemu skutecznej ochrony krajobrazu. Mogą stać się zagrożeniem dla krajobrazu kulturowego i negatywnie wpłynąć na sposób jego ekspozycji.

Dopiero na etapie sporządzania miejscowego planu wszelkie działania planistyczne poprzedzone są szerokimi analizami (oprócz tych objętych obowiązującą regulacją prawną), co stwarza szansę na harmonijne wprowadzanie nowych wartości przestrzennych, a przede wszystkim wypracowanie metod i analiz zapewniających właściwą ochronę cech kulturowych i naturalnych krajobrazu. Wszelkie analizy mają za zadanie przewidywać kierunki rozwoju i z tą świadomością planować przyszłe działania, jako efekt przyjętych i realizowanych założeń ochronnych.

Wprowadzony po II wojnie światowej nowy system gospodarowania, gwałtowna likwidacja wsi, sprawiły, że nowa rzeczywistość zaczęła kreować nowy krajobraz. W latach 90. XX w. nastąpiły kolejne przemiany, a „*Dawna kultura przestała być niewygodnym śladem przeszłości,*

---

1) koordynuje zgodność planów zagospodarowania przestrzennego województw z koncepcją przestrzennego zagospodarowania kraju; 2) koordynuje współpracę transgraniczną i przygraniczną w zakresie planowania i zagospodarowania przestrzennego.

**Ryc. 1. Widok panoramiczny wykształconych przez wieki struktur wsi w postaci podziałów pól i układów drożnych, Sieciechowice, gm. Iwanowice, pow. krakowski ziemski**



Źródło: fot. Joanna Gil-Mastalerczyk, 2015

*wymagającym zatarcia”* [Forczek-Brataniec, Nosalska, 2011, 355–370]. Miejscowości położone w strefie oddziaływania dużych aglomeracji Małopolski, jak np.: w strefach podmiejskich Krakowa, oddalonych od jego granic ok. 25 km, na przestrzeni ostatnich 20 lat podlegają intensywnym procesom urbanizacyjnym. Po roku 80. tereny te stały się atrakcyjne osadniczo i inwestycyjnie. Silna tendencja do wyłączenia gruntów z produkcji rolnej i podziału na działki budowlane sprawiła, że pierwotna struktura przestrzenna ulegała zmianom. Struktura zabudowy – coraz większemu rozproszaniu, często zatracając dotychczasowy, typowo wiejski charakter. W efekcie – intensywna zabudowa obszarów wiejskich zmieniła charakter wielu miejscowości i gmin, które utraciły swoje walory przyrodnicze i krajobrazowe (Ryc. 5., 6.).

Obecnie niezmiernie ważne staje się, aby w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego znajdowały się skuteczne zapisy, mające na celu ochronę dziedzictwa i krajobrazu kulturowego. Wydaje się również, że miejscowy plan staje się bardzo ważnym lokalnym instrumentem prawnym – mającym wpływ na zahamowanie procesów zacierania śladów dawnej kultury czy też powstrzymanie współczesnych tendencji i czynników zmieniających oblicze krajobrazu kulturowego.

W nieustannym procesie rozwoju miast i wsi szczególnie ważne staje się więc dążenie do uzyskania takich układów przestrzennych, które będą zawierały harmonijnie wkompo-

**Ryc. 2. Widok panoramiczny wykształconych przez wieki struktur wsi w postaci lasów, podziałów pól i układów drożnych, Lesieniec, gm. Iwanowice, pow. krakowski ziemski**



Źródło: fot. Joanna Gil-Mastalerczyk, 2015

nowaną strukturę kulturową. Będą mogły prezentować wysokie walory kompozycyjne oraz wywierać korzystny wpływ na obraz dziedzictwa kulturowego miast i gmin.

W celu ochrony dziedzictwa kulturowego, w obliczu ciągłego wzrostu zabudowy, istotne stają się działania mające na celu zachowanie miejscowego charakteru osadniczego oraz wykształconych przez wieki struktur – w postaci układów drożnych czy podziałów pól (Ryc. 1., 2.). *„Rozdrobnienie gospodarstw rolnych (...) z jednej strony tworzy specyficzny krajobraz i służy bioróżnorodności. Z drugiej strony jednak – także przez brak właściwej gospodarki przestrzennej – sprzyja rozproszonyj wśród gospodarstw rolnych zabudowie, niezwiązanej z działalnością rolniczą, co wzmacnia nieład przestrzenny, niszczy krajobraz, nie służy bioróżnorodności, (...). Nie jest to oczywiście „wina” drobnych gospodarstw, ale rozdrobnienie agrarne do tego prowadzi, jeśli nie ma porządku prawnego i instytucjonalnego chroniącego dobra publiczne [Zegar, 2014, 44-45]. Kluczowe staje się więc prowadzenie takiej polityki przestrzennej oraz budowanie takich systemów społeczno-ekonomicznych, które będą łączyły w jedną logiczną i funkcjonalną całość środowisko przyrodnicze oraz rolnictwo, gdyż tylko w takim układzie możliwa jest efektywna i skuteczna polityka [Zegar, 2014, 46].*

Wydarzenia ostatniego ćwierćwiecza, jak transformacja ustrojowa i przystąpienie Polski do Unii Europejskiej, wywarły wszechstronny oraz znaczący wpływ na przemiany w za-

**Ryc. 3. Krajobraz monokultury rolniczej, Lesieniec, gm. Iwanowice, pow. krakowski ziemski**



Źródło: fot. Joanna Gil-Mastalerczyk, 2015

kresie polskiego rolnictwa i zmiany struktur rolnych. Doprowadziły do koncentracji ziemi, specjalizacji i koncentracji (skali) produkcji rolniczej, a w szczególności do ubytku potencjału przyrodniczego rolnictwa. Wyrazem specjalizacji było, między innymi, zmniejszenie liczby gospodarstw rolnych [Zegar, 2014, 47]. W okresie industrializacji rolnictwa zwiększone nakłady na mechanizację (która zastąpiła żywą siłę roboczą – zwierzęta i ludzi) doprowadziły w efekcie do zmiany oblicza krajobrazu kulturowego wsi – w zakresie historycznego podziału pól. Sposób zwiększania produktywności rolnictwa wywarł także ujemną presję na środowisko przyrodnicze gmin. (Ryc. 3.).

Należy zatem zauważyć, że brak jakichkolwiek inicjatyw i działań podtrzymujących dawne formy krajobrazowe spowoduje ich bezpowrotne zatarcie.

Intensywnie rozrastająca się zieleń zniekształci – często jeszcze dobrze czytelne – historyczne układy, a naturalny proces zarastania terenów otwartych zmieni warunki ekspozycji historycznych widoków (Ryc. 4., 5.). Analizując opracowania planistyczne, należy także zauważyć, że po transformacji ustrojowej 1989 r., w wyniku urynkowienia gospodarki i rozwoju sektora prywatnego, polityka na szczeblu gminnym – w związku z grożącymi odszkodowaniami, sprzyjała masowemu przekształcaniu terenów rolnych, jak i parcelacji prywatnych pól na działki budowlane. Przeznaczanie tak wielkich powierzchni pod inwe-

**Ryc. 4. Ujęcie panoramiczne na tereny rozrastającej się zieleni, zmieniającej warunki ekspozycji historycznych widoków, Zagaje, gm. Iwanowice, pow. krakowski ziemski**



Źródło: fot. Joanna Gil-Mastalerczyk, 2015

stycje w konsekwencji spowodowało pozostawanie niewielkiej ilości terenów zieleni czy obszarów rolnych.

Warto podkreślić, że problem ten, związany z zacieraniem pierwotnej struktury pól oraz rozlewaniem się osadnictwa, często wynika z polityki przestrzennej gmin, ujętej jeszcze w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego.

Planowanie przestrzenne w gminie, na każdym etapie, powinno zapobiegać dekoncentracji i rozpraszaniu zabudowy. Suburbanizacja winna stać się szansą, a nie zagrożeniem dla rozwoju przestrzennego terenów podmiejskich. Przeznaczanie przez gminy coraz większych obszarów pod zabudowę mieszkaniową należy połączyć z wyznaczeniem stref osadniczych do intensyfikacji zabudowy na terenach najmniej przydatnych dla rolnictwa, z uwzględnieniem ekspozycji walorów widokowych krajobrazu kulturowego. S. Gzell napisał, że wszystko uzależnione jest od tego, czy „owo rozpraszanie będzie spontaniczne czy kontrolowane” [Gzell, 2009, 30].

Polityka przestrzenna jednostek samorządu terytorialnego powinna, zatem, pilnie objąć działania zmierzające do utrwalania śladów przeszłości oraz ich eksponowania. Wprawdzie w obecnej rzeczywistości, realiach formalno-prawnych, nie sposób eksponować i upamięt-

**Ryc. 5. Intensywnie rozrastająca się zieleń zniekształcająca ślady krajobrazu kulturowego dawnej wsi polskiej; nowa zabudowa zmieniająca warunki ekspozycji historycznych widoków, Biskupice, gm. Iwanowice, pow. krakowski ziemski**



Źródło: fot. Joanna Gil-Mastalerczyk, 2015

niać wszystkich śladów dawnej kultury, choćby ze względu na fakt, że wiele form pokrycia, takich jak szata roślinna, zabudowa, elementy krajobrazu – ulegają ciągłym przemianom. Dlatego niezbędne jest wypracowanie odpowiedniej polityki, zmierzającej do właściwych działań w tym zakresie. Spowoduje to zatrzymanie niekorzystnych procesów, pociągających za sobą m.in. szereg inwestycji zmieniających oblicze krajobrazu kulturowego. Dodatkowo wypracowanie i przyjęcie np. właściwej metodyki, pozwoli ocenić efekty oraz opracować cenny materiał – jeszcze przed realizacją miejscowego planu. Co więcej, przeprowadzenie przez planistów, urbanistów, architektów studiów i analiz – na etapie sporządzania planu, a w następstwie uwzględnienie ich wyników i ustaleń w zapisach tego dokumentu – może stanowić bazę wartościowych danych wyjściowych, wykorzystywaną przez różne środowiska, np. do określenia wytycznych projektowych, pozwalających chronić walory najpiękniejszych kulturowych form krajobrazowych, o różnym zasięgu ekspozycji, w skali macro- i mezokrajobrazowej.

Ustalenia zawarte w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego najczęściej stwarzają szerokie możliwości, dlatego istotne jest, aby wszelkie dążenia inwestycyjne pro-



**Ryc. 6. Widok na intensywnie rozrastającą się i rozproszoną zabudowę jednorodzinną, zagrodową, w dolinie rzeki Dłubni – zmieniającą walory przyrodnicze i krajobrazowe, Sieciechowice, gm. Iwanowice, pow. krakowski ziemski**



Źródło: fot. Joanna Gil-Mastalerczyk, 2015

wadziły do jak najpełniejszego wyekspozowania cech krajobrazu kulturowego, ze świadomością zaobserwowanych procesów i priorytetów ochronnych dziedzictwa kulturowego.

Praktyka planistyczna wskazuje, że powszechnie obowiązuje tendencja sporządzania miejscowych planów dla wycinkowych i rozproszonych terenów. Działania te często skutkują powstawaniem rozproszonych i fragmentarycznych opracowań planistycznych – terenów przewidzianych pod jednostkowe inwestycje oraz brakiem organizowania i porządkowania przestrzeni krajobrazowej, jak i struktury funkcjonalnej całej gminy. Wiele powstających planów – w sferze gospodarowania przestrzenią – ogranicza się, głównie z przyczyn ekonomicznych (z racji minimalizacji wydatków wynikających z decyzji planistycznych), do określania wyłącznie podstawowych funkcji terenów (mieszkaniowych, usługowych), nie zważając przy tym na rozwiązania, które zabezpieczyłyby cechy krajobrazu kulturowego [Gil-Mastalerczyk, 2014, 77-91; Blazy, 2007, 199-206].

Ogólnie można stwierdzić, że obowiązujące regulacje prawne w sferze gospodarki przestrzennej w Polsce ukształtowane zostały po 1989 roku, podczas reform ustrojowych oraz reformy systemu planowania i zagospodarowania przestrzennego. W wyniku tych zmian „prze-

*rwana została ciągłość wiedzy i metodologii (...). Na poziomie planowania gminnego powstają ułomne studia i plany miejscowe nakładające się na mało sprawną instytucjonalność” [Zastawnik, 2013]. Brak standardów legislacyjnych, wymaganych od uchwał w sprawie miejscowych planów, skutkuje częstym pojawianiem się w zapisach planu niejasnych i niemożliwych do jednoznacznej interpretacji przepisów. „Miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego redagowane są z naruszeniem wszelkich zasad prawidłowej legislacji, co musi powodować późniejsze problemy przy ich stosowaniu” [Niewiadomski, 2009, 72-111].*

Problematyka planowania przestrzennego oraz związany z nią aspekt ochrony krajobrazu kulturowego – nadal wymaga szerokiej debaty publicznej, z udziałem ekspertów, naukowców, praktyków, nad potrzebą zmian legislacyjnych dotyczących polityki przestrzennej oraz mocnego ich wyeksponowania w ustawach. Według Barbary Bartkowicz: „Bezsporna konieczność wprowadzenia instrumentów warunkujących zrównoważony, harmonijny rozwój naszego kraju wymaga przywrócenia spójnego systemu planowania przestrzennego oraz wypracowania obligatoryjnych zasad świadomego i sprawnego zarządzania rozwojem przestrzennym na wszystkich szczeblach decyzyjnych, popartego całym wachlarzem zachęt i restrykcji ekonomicznych, wymuszających odpowiedzialność i racjonalne postępowanie. W przeciwnym razie nieskoordynowane polityki sektorowe i wybiórcza aktywizacja niektórych obszarów i terenów w ramach nowej polityki strategicznej interwencji mogą, zamiast oczekiwanego rozwoju, znacząco pogłębić chaos i konflikty przestrzenne, niszcząc najatrakcyjniejsze obszary naszego kraju” [Bartkowicz, 2011, 7-13].

## Podsumowanie i wnioski

Działania planistyczne na szczeblu gminnym postrzegane są jako organizowanie ram, w których rozgrywa się nasze życie. Gmina, jako organizacja samorządu terytorialnego, podlega ustaleniom zawartym w stosownych aktach prawnych, natomiast zarządzanie przestrzenią winno opierać się na modelu sukcesu [Heczko-Hyłowa, 2001, 81-98].

Należy stwierdzić, że nadal jeszcze wiele gmin i miast w naszym kraju zobowiązanych jest, zgodnie z ustawą o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z dnia 27 marca 2003 roku, do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego – jednego z głównych instrumentów realizacji lokalnej polityki gospodarczej. W świetle obowiązującego w Polsce ustawodawstwa, miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego są podstawowym narzędziem polityki przestrzennej gmin. Dlatego uchwalenie miejscowego planu staje się podstawowym warunkiem prowadzenia racjonalnej gospodarki przestrzennej na szczeblu lokalnym [Gil-Mastalerczyk, 2014, 77-91]. Brak sporządzenia miejscowego planu wiąże się z brakiem sprawowania kontroli nad rozwojem i ładem przestrzennym<sup>2</sup>, a w efek-

<sup>2</sup> Zgodnie z art. 2 pkt 1. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym przez ład przestrzenny – należy rozumieć takie ukształtowanie przestrzeni, które tworzy harmonijną całość oraz uwzględnia w uporządkowanych relacjach wszelkie uwarunkowania i wymagania funkcjonalne, społeczno-gospodarcze, środowiskowe, kulturowe oraz kompozycyjno-estetyczne; (...) ład przestrzenny jest pojęciem wieloaspektowym, które dotyczy nie tylko zagadnień estetycznych, ale łączy je z aspektami społeczno-gospodarczymi, środowiskowymi i kulturowymi. (...) W aspekcie społecznym wprowadzone zmiany (...) zmniejszyły biurokratyczność procedur i przyczyniły się do obniżenia kosztów administracyjnych sporządzanych planów (przez zniesienie obowiązku imiennych zawiadomień) oraz ograniczyły prawne uprawnienia właścicieli nieruchomości na

cie – nad ochroną dziedzictwa kulturowego. Może doprowadzić do działań inwestycyjnych, realizowanych na podstawie przypadkowych i nieskoordynowanych decyzji, a w konsekwencji – do bezładu urbanistycznego oraz braku ochrony cech naturalnych i kulturowych krajobrazu.

Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego ma silny potencjał, jego zapisy odgrywają decydującą rolę w definiowaniu przestrzeni, dlatego ważne jest, aby rozstrzygał wszelkie aspekty związane z ochroną krajobrazu kulturowego, zwłaszcza na obszarach podlegających silnej urbanizacji. Dzięki odpowiednim zapisom oraz jasnej ich interpretacji można wymagać od inwestorów spełnienia postanowień w tym zakresie.

Planowanie zagospodarowania przestrzennego jest nierozdzielnie związane z rozwojem obszarów zurbanizowanych, wywierających znaczący wpływ na jakość i ekspozycję krajobrazu kulturowego. Jednocześnie ochrona dziedzictwa kulturowego pozostaje ważnym elementem w planowaniu przestrzennym. Jednak w praktyce realizacja założeń zrównoważonego projektowania nadal jest dość trudna. Konieczna staje się zatem integracja działań.

Reasumując, mając na względzie fakt, że krajobraz jest dobrem wspólnym, dążenie do jego jak najlepszej jakości powinno stać się priorytetem nie tylko specjalistów zawodowo zajmujących się szeroko rozumianą przestrzenią, ale całego społeczeństwa. Błędy popełniane w gospodarce przestrzennej zazwyczaj są nieodwracalne, a niewłaściwe zarządzanie przestrzenią urbanistyczną i brak ochrony krajobrazu kulturowego – generują bezpowrotne straty. Duża skala przedmiotowego problemu dotyczy zarówno ustawodawstwa, jak i właściwej polityki przestrzennej – nie tylko gmin, ale też w skali regionów i kraju. Skutki uchwalania miejscowych planów dotyczą, oprócz jednostek samorządu terytorialnego, także właścicieli, użytkowników wieczystych, nabywców nieruchomości objętych planami bądź ich zmianą oraz przyszłych pokoleń – użytkowników krajobrazu.

Konkludując, można zatrzymać się przy słowach M. Grochowskiego, który napisał, że: *„Planowanie przestrzenne nie może być działalnością projektową, ale stanowieniem prawa i nadzorem jego realizacji; planowanie przestrzenne sprowadza się bowiem do definiowania sposobu wykonywania prawa własności. Skuteczne systemy planowania są, w pozytywnym sensie, systemami restrykcyjnymi: dla dobra wspólnego ograniczają możliwości działania indywidualnych aktorów. Na instytucje publiczne, a w praktyce na gminy, przenosi się uprawnienia dotyczące wprowadzania zmian zagospodarowania przestrzennego”* [Grochowski, 2014, 135].

---

*rzecz dobra wspólnego. Zastąpienie protestu i zarzutu uwagą (2003) dało większą swobodę w podejmowaniu decyzji planistycznych, szczególnie w sporządzanych planach miejscowych. (...) projektanci, jak również władze samorządowe, pozyskały możliwość kreowania przestrzeni w aspekcie przede wszystkim funkcjonalnym (komunikacja), ale także urbanistyczno-architektonicznym, z uwzględnieniem interesu ogółu mieszkańców. Poza uprawnieniami znajdującymi umocowania w procedurze oraz uprawnieniami wynikającymi z prawa własności, dokonywane w aktach prawnych zmiany prowadzą do poprawy standardów przestrzennych w aspekcie parametrów urbanistycznych [za: Zastawnik, 2013, 19-20].*

## Bibliografia:

- Bartkowicz B., 2011, *Rola planowania przestrzennego w konkretyzacji zadań strategicznych przemian i aktywizacji przestrzeni*, „Czasopismo Techniczne Architektura”, 1-A/2011 Zeszyt 10, Rok 108, Wydawnictwo PK, Kraków, s. 7-13.
- Basista A., 2006, *Architektura i wartości*. Universitas, Kraków.
- Blazy R., 2007, *Wartość terenów przyrodniczo-chronionych w kontekście planów zagospodarowania przestrzennego*, „Czasopismo Techniczne Architektura”, Wydawnictwo PK, z. 7-A/2007, Kraków, s. 199-206.
- Bohm A., 2011, *Ochrona i tworzenie piękna – jak tego nauczać?* (w:) Architektura Krajobrazu Studia i Prezentacje, nr 2, Wyd. Uniwersytet Przyrodniczy we Wrocławiu, Wrocław, s. 4-7.
- Forczek-Brataniec U., Nosalska P., 2011, *Krajobraz widziany z bieszczadzskich dróg. Studium i Koncepcja ochrony walorów widokowych.* / *The landscapes seen from the Bieszczady roads. Case study and concept of protection of visual values*, „Roczniki Bieszczadzkie” nr 19, s. 355–370.
- Gil-Mastalerczyk J., 2014, *FINANCIAL IMPACT OF ADOPTING LOCAL SPATIAL DEVELOPMENT PLANS*. GLL Geomatics, „Landmanagement and Landscape” No. 4, Publishing House of the University of Agriculture in Krakow, Krakow, s. 77-91.
- Grochowski M., 2014, *Samorządność lokalna a terytorialny wymiar rozwoju. Zarządzanie obszarami funkcjonalnymi*, „MAZOWSZE Studia Regionalne”, nr 15/2014, Warszawa, s. 135.
- Gzell S., 2009, *Pogląd na problem przestrzeni publicznej* (w:) K. G. Gruszecka (red.), *Osiedle: Reurbanizacja, Urbanistyka*, Warszawa, „Urbanista”, s. 30.
- Heczko-Hyłowa E., 2001, *Koncepcja równoważenia rozwoju miast we francuskim systemie planowania urbanistycznego* – Praca zbiorowa: *Trwały rozwój polskich miast nowym wyzwaniem dla planowania i zarządzania przestrzenią*, Politechnika Krakowska, Kraków, s. 81-98.
- Kosiński W., 2011, *Miasto i Piękno miasta*, Wyd. PK, Kraków, s. 200.
- Kuśnierz-Krupa D., 2014, *Dziedzictwo kulturowe miast – szansa rozwoju czy przeszkoda – na przykładzie wybranych małych miast Podkarpacia* (w:) *Future of the cities – cities of the future / Przyszłość miast – miasta przyszłości*, Wyd. PK, Kraków, s. 103.
- Ney B., 2012, *Ocena systemu planowania przestrzennego w Polsce oraz sugestie jego poprawy*, (w:) *Gospodarka przestrzenna w świetle wymagań strategii zrównoważonego rozwoju*, Studia KPZK PAN, t. CXLII, Warszawa, s. 25.
- Niewiadomski Z. 2009, *Prawna regulacja procesu inwestycyjno-budowlanego*, Asman T., Kopyra J., Szmytt A. (red.), Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa, 72-111.
- Zastawnik A., 2013, *Kształtowanie przestrzeni z udziałem społeczności lokalnych w procesie planowania przestrzennego na wybranych przykładach z gmin małopolskich*, praca doktorska pod kierunkiem dr. hab. inż. arch. Marka Kowickiego, prof. PK, Instytut Projektowania

Urbanistycznego PK, Biblioteka Cyfrowa PK, Kraków.

Zegar J. St., 2014, *Rolnictwo III Rzeczypospolitej*, „MAZOWSZE Studia Regionalne”, nr 15/2014, Warszawa, s. 29-47.

---

#### Cultural landscape protection in the context of planning (at municipal level)

##### ABSTRACT

For the protection of the landscape, spatial order, the image of the environment in which we live, are responsible all users. Over the years, they transform and manage their environment, thus contributing – consciously or unconsciously – to transform the cultural landscape.

The article presents the activities of the entities responsible for the quality and protection of the cultural landscape, including professionals, specialists widely understood space and creating the landscape, and the most important issues shaping liability for its appearance – in formal terms, ie. Planning documents. Attention will be paid to how to integrate protection of the cultural landscape in spatial policy. Presented are selected problems associated with the practice of the functioning of local governments and the challenges resulting from the need to implement spatial development policy – at municipal level.

An attempt to analyze the problem will be taken on the basis of its laws and observations arising from the direct experience of the author – as a practice, every day contact with local content plans.

---

---

**dr nt. Joanna Gil-Mastalerczyk** – architekt, doktor nauk technicznych w dyscyplinie naukowej architektura i urbanistyka, w specjalności historia i konserwacja zabytków architektury i urbanistyki; adiunkt w Katedrze Architektury i Urbanistyki Wydziału Architektury i Budownictwa Politechniki Świętokrzyskiej w Kielcach; kierownik Referatu Architektoniczno-Budowlanego Wydziału Budownictwa Inwestycji i Remontów Starostwa Powiatowego w Krakowie (2007-2013), Instytut Gospodarki Przestrzennej i Komunalnej w Krakowie (2001-2002); zainteresowania naukowe: architektura i urbanistyka, planowanie przestrzenne, historia i konserwacja zabytków architektury i urbanistyki / architect, doctor of technical sciences in the discipline of architecture and urban planning, with a specialization in history and conservation of monuments of architecture and urban planning, Adjunct in the Department of Architecture and Town Planning, Faculty of Civil Engineering and Architecture, Kielce University of Technology, manager of the Department of the Faculty of Architecture and Building Construction Investment and Maintenance, District Governor's Office in Cracow (2007-2013), Institute of Spatial Planning and Public Utilities Department in Cracow (2001-2002); Research interests: architecture and urban planning, urban planning, history and conservation of monuments of architecture and urban planning – kontakt /contact e-mail: [jmastalerczyk@tu.kielce.pl](mailto:jmastalerczyk@tu.kielce.pl)