

NR 2
(6)/2016

METROPOLITAN

PRZEGŁĄD NAUKOWY

ISSN 2353-7558

INSTYTUT
METROPOLITALNY



SKŁAD REDAKCJI

redaktor naczelny:

Jakub H. Szlachetko

sekretarz redakcji:

Barbara Tusk

członkowie redakcji:

Katarzyna Borówka, Agata Broniewska,

Rafał Gajewski, Krzysztof Kalinowski,

Piotr Maciaszek, Marcin Michalak,

Krzysztof Mularski, Piotr Smolnicki,

projekt okładki:

Katarzyna Berent

opracowanie graficzne i łamanie:

Ka Leszczyńska

fotografia na okładce:

Jakub H. Szlachetko,

fotografia ukazuje tzw. Wrocławski

Manhattan

RADA NAUKOWA

prof. UG, dr hab. Tomasz Bąkowski – Katedra

Prawa Administracyjnego na Wydziale Prawa

i Administracji Uniwersytetu Gdańskiego

mgr Agnieszka Chomiuk – kierowniczka Ośrodka

Wsparcia Ekonomii Społecznej „Dobra Robota”

w Gdańsku

prof. UG, dr hab. Jarosław Czochoński – Katedra

Geografii Fizycznej i Kształtowania Środowiska

na Wydziale Oceanografii i Geografii Uniwersytetu

Gdańskiego

dr Anna Fogel – kierownik Zespołu Prawnych

Podstaw Planowania Przestrzennego w Instytucie

Gospodarki Przestrzennej i Mieszkalnictwa

w Warszawie

prof. UW, dr hab. Jerzy Korczak – Zakład Nauki

Administracji na Wydziale Prawa, Administracji

i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego

prof. UKSW., dr hab. Irena Lipowicz – Katedra

Prawa Administracyjnego i Samorządu

Terytorialnego na Wydziale Prawa i Administracji

Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego

w Warszawie

dr Katarzyna Małysa-Sulińska

– Katedra Prawa Samorządu Teryto-

rialnego na Wydziale Prawa i Admini-

stracji Uniwersytetu Jagiellońskiego

dr Michał Miłosz – Katedra Prawa

Postępowania Administracyjnego

i Sądowoadministracyjnego na

Wydziale Prawa i Administracji

Uniwersytetu Gdańskiego

prof. zw. dr hab. inż. Tomasz Parteka

– Katedra Urbanistyki i Planowania

Regionalnego na Wydziale Architektury

Politechniki Gdańskiej.

dr Krzysztof Stachura – Zakład

Antropologii Społecznej na Wydziale

Nauk Społecznych Uniwersytetu

Gdańskiego

Redakcja prowadzi system ciągłego naboru tekstów do publikacji. Przyjmowane są opracowania zarówno w języku polskim, jak i angielskim. Osoby zainteresowane współpracą proszone są kontakt z redakcją pod adresem publikacje@im.edu.pl

METROPOLITAN

PRZEGLĄD NAUKOWY

NR 2 (6)/2016

Półrocznik publikowany w formie cyfrowej.
ISSN 2353-7558

www.im.edu.pl/metropolitan

Spis treści

Artykuły naukowe

6

[Od Redakcji](#)

8

[Wywiad z Pawłem Adamowiczem, Prezydentem Miasta Gdańska](#)

14

[Przemysław Śleszyński: Naukowe podstawy i praktyczne problemy klasyfikacji i delimitacji obszarów metropolitalnych](#)
[Scientific basis and practical problems of classification and delimitation of metropolitan areas](#)

26

[Jakub H. Szlachetko, Katarzyna Borówka: Ramowe studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego związku metropolitalnego. Analiza dogmatycznoprawna](#)

36

Michał Behnke: Systemowe konotacje audytu krajobrazowego
System connotations of landscape audit

50

Jarosław Kamiński, Agnieszka Podgórska: Krajobraz w Poznańskim
Obszarze Metropolitalnym - delimitacja, typologia i zasady ochrony
Landscape protection in the Poznań Metropolitan Area - method of
delimitation and a typological division of the landscape

Od Redakcji

W poprzednim „Od Redakcji” dla numeru 1(5)/2016 pisałem jak z punktu widzenia obserwatora z zewnątrz (Gdańsk widziany z Madrytu i *vice versa*) rozmywa się *granica* miasta, metropolii a nawet regionu. Tymczasem temat *delimitacji* czyli wyznaczaniu granic obszarów traktują artykuły niniejszego numeru, kontynuując i rozwijając wątek w ujęciu ekonomiczno-funkcjonalno-prawnym, metodycznym oraz w kontekście (ochrony) krajobrazu.

Każdy z nas wie czym jest *granica naturalna*, np. rzeka lub górski grzbiet – wydają się być oczywistym śladem do przeprowadzenia wzdłuż nich granicy administracyjnej. Bywa jednak, że są to tzw. *progi rozwoju* (o czym mowa w teorii progów Bolesława Malisza). Założmy dla przykładu, że mieszkańcy gminy leżącej po jednej stronie rzeki oczekują przeprowadzenia połączenia z gminą przy drugim brzegu; jak z publicznych pieniędzy sfinansować drugą połowę przeprawy leżącą po stronie sąsiada i jak zagwarantować dostępność do niej po drugiej stronie?

Przeglądu zagadnień dotyczących klasyfikacji obszarów metropolitalnych i ich delimitacji dokonuje Przemysław Śleszyński. Jego interesującym wnioskiem jest postulat zmiany granic administracyjnych tak, aby dopasować je do potrzeb, od *stricte* statystycznych po współczesny model zarządzania. Także w artykule Jakuba H. Szlachetko i Katarzyny Borówki ujawnia się wątek delimitacji. Analizują oni nowe (od lat oczekiwane) przepisy umożliwiające opracowanie *ramowego studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego związku metropolitalnego*, które nie jest jeszcze umocowane przestrzennie i nie może być skonsumowane bez określenia granic metropolii.

Dwa kolejne artykuły dotyczą tematu krajobrazu i jego ochrony m.in. w kontekście nowych przepisów (2015) tzw. *ustawy krajobrazowej*. Michał Behnke pyta o potrzeby tworzenia nowego aktu prawa miejscowego, jakim jest *audyt krajobrazowy*. Jego wątpliwości budzi fakt, że istniejące regulacje gwarantują już ochronę krajobrazu na

poziomie lokalnym a tworzenie audytu na poziomie regionalnym przyniesie więcej rozwiązań teoretycznych (naukowych) niż praktycznych zastosowań. W ostatnim artykule Jarosław Kamiński i Agnieszka Podgórska kontynuują wątek krajobrazu, tym razem w kontekście poznańskiego obszaru metropolitalnego. Autorzy uznali m.in., że określenie granic jednostek krajobrazowych jest jednym z najważniejszych etapów przy opisywaniu krajobrazu.

Tym sposobem ostatni artykuł dopina dyskusję na temat delimitacji metropolii, nawiązując po-

niekąd do wspomnianych na wstępie „granic naturalnych”. Na koniec warto zwrócić uwagę na ich pozorną trwałość – przyroda zarówno ożywiona i nieożywiona jest w ciągłym ruchu: rzeki meandrują, rośliny rozsiewają się, zwierzęta zmieniają siedliska. Dlatego wyznaczanie jakichkolwiek granic podyktowane musi być stanem istniejącym oraz planowanymi i przewidywanymi zmianami.

Piotr Marek Smolnicki[■]
redaktor

■ Piotr Marek Smolnicki jest doktorantem w Katedrze Urbanistyki i Planowania Regionalnego na Wydziale Architektury Politechniki Gdańskiej, gdzie zajmuje się badaniem relacji pomiędzy ujawniającymi się rozwiązaniami techniczno-organizacyjnymi w mobilności ludzkiej a strukturami przestrzennymi metropolii. Zajmuje się m.in. planowaniem przestrzennym, organizowaniem partycypacji społecznej przy planowaniu przestrzennym w całym Kraju a ostatnio także pisaniem projektów uchwał krajobrazowych.

Tomasz Sokołów

Wywiad z Pawłem Adamowiczem, Prezydentem Miasta Gdańska

Czy Polsce potrzebne są związki metropolitalne regulowane ustawą?

Tak, w Polsce są potrzebne związki metropolitalne regulowane prawem – gdyż przy niskim kapitale społecznym, z jakim mamy do czynienia, przy dość wątpliwych doświadczeniach w zakresie kooperacji między jednostkami samorządu terytorialnego, często też pewnymi animozjami w niektórych obszarach metropolitalnych: chociażby Toruń-Bydgoszcz, ale też w obszarze Gdańsk-Gdynia-Sopot – rozwiązania prawne zachęciłyby do trwałych form współpracy samorządu. W odpowiednich regulacjach należałoby też stworzyć permanentne kanały współpracy z uczelniami wyższymi i przedstawicielami sektora gospodarczego. Jednym słowem: po dwudziestu sześciu latach różnych samorządnych form organizacji na obszarach metropolitalnych, widzimy, że nadszedł czas na interwencję ustawodawcy, który dałby swego rodzaju metropolitalną wędkę. Ustawodawcy, który by tę współpracę zintensyfikował i wzmocnił. Uczynił bardziej planową, intensywną, bowiem dzisiaj ta współpraca wynika jedynie z woli jednego czy drugiego lidera i ich zaangażowania.

Jakie konkretnie zadania publiczne mogłyby być wykonywane skuteczniej przez związek metropolitalny niż przez gminę samodzielnie?

Katalog tych zadań jest bardzo różny. Z jednej strony należy podać przykład planowania przestrzennego. Biuro Rozwoju Gdańska parę lat temu, na moje polecenie, przeprowadziło analizę miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego wielu gmin. Wyszło na to, że rezerwy terenowe pod budownictwo mieszkaniowe są tak wielkie, a ich zbudowanie tak dowolne, bez żadnych związków z realiami gospodarczymi – że przy efektywnym ich wykorzystaniu nasza metropolia mogłaby być zamieszkiwana nawet przez 3-4 miliony mieszkańców. To wskazuje jak poszczególne gminy w sposób nieracjonalny planują swój rozwój. Taka sytuacja jest często wynikiem nieznajomości faktów lub doraźności decyzji.

Inne kwestie – zakup energii elektrycznej i innych usług – mogłyby być bardziej scentralizowane. Można sobie wyobrazić metropolitalny ośrodek usług wspólnych, który by wymiennie obniżył koszty funkcjonowania samorządów. Co więcej, takie rozwiązanie podniosłoby standard usług w poszczególnych gminach do średniej metropolitalnej.

Inny, bardziej przemawiający do wyobraźni przykład, to transport zbiorowy. W oparciu o dotychczasowe źródła finansowania, bez udziału metropolii w podatkach państwowych, nie da się dobrze zorganizować transportu publicznego. Obiecany Śląskowi udział w CIT i PIT bez wątpienia daje paliwo do zwiększenia efektywności transportu zbiorowego.

Biorąc pod uwagę fakt, że metropolie są biegunem rozwoju gospodarczego, naukowego i kulturalnego, należy przyjąć, że współpraca w ramach metropolii ułatwiłaby też sięganie po rezerwy siły roboczej. Dzisiaj w metropoliach, zwłaszcza w ich rdzeniach, obserwujemy systematyczny spadek dostępnej siły roboczej, która jest samorzutnie przez rynek uzupełniana przez imigrantów głównie z Ukrainy i Białorusi. Ale żeby myśleć o dalekosiężnym rozwoju gospodarczym musi istnieć wspólna i uzgodniona polityka osiedleńcza. Dzisiaj Gdańsk taką politykę ma, ale jest w tym wyjątkiem. Inni udają, że ich ten problem nie dotyczy.

Dalej, dziś nie mamy żadnego planowania w zakresie edukacji zawodowej czy ogólnej. Decyzje alokacyjne, inwestycyjne samorządów są wyabstrahowane od wspólnych potrzeb. Każdy patrzy na własny interes – gdański, tczewski, gdyński czy wejherowski. A przecież potrzeby rynku pracy rosną i będą rosły. Zakładamy, że rozwój gospodarczy obszaru metropolitalnego będzie równy rozwojowi PKB kraju, a nawet wyższy, więc pojawia się pytanie o zasoby pracownicze. Istnieje więc potrzeba koordynacji polityki zawodowej. Jeśli w Gdańsku jest dobre technikum łączności, a podobnie dobre jest w Wejherowie, to przez odpowiednią analizę demograficzną i inne badania – powinniśmy się zdecydować na zbudowanie

być może jeszcze jednego technikum łączności w Gdańsku, a może, przykładowo, w Tczewie. Po to by zasysać młode talenty z całego obszaru metropolitalnego i osadzać je w naszych miastach, by nie emigrowały one do metropolii londyńskiej, berlińskiej, hamburskiej czy amsterdamskiej. Nasza metropolia musi być równie atrakcyjna jak metropolie Europy Zachodniej. I chociaż czujemy dystans i pewne braki, musimy myśleć strategicznie.

Tutaj dotykamy innego niezwykle ważnego problemu: różnicy w perspektywach widzenia zjawisk społeczno-gospodarczych. Im dalej od rdzenia metropolii, tym ta spostrzegawczość maleje. Punkt widzenia przeciętnego burmistrza/prezydenta obszaru metropolitalnego jest punktem miejsca jego siedzenia i oceny jego kadencji. Urzędnik taki nie myśli w perspektywie wielu lat do przodu. Skupia się jedynie na następnych wyborach. A tutaj potrzeba kompleksowego podejścia: myślenia z rozmachem i wizją.

Metropolia to swego rodzaju podniesienie poziomów rozwoju. Jeśli uznamy, że standard rozwoju Gdańska, Gdyni i Sopotu jest standardem pozytywnym, to należy uznać, że poziomy rozwoju danych dziedzin życia mieszkańców powinny być podnoszone nie tylko we rdzeniu metropolii, ale też w jej otoczeniu.

Posłużę się teraz fragmentem publikacji Pani profesor Iwony Sagan i Pana doktora Zbigniewa Canowieckiego, którzy w monografii „Między integracją a konkurencją. Gdańsko-Gdyniński obszar metropolitalny”, przepytali wszystkich prezydentów Miast – Gdańska, Gdyni i Sopotu co do zakresu zadań związków metropolitalnych. Wszyscy prezydenci byli zgodni, że działania w zakresie transportu i komunikacji, bezpieczeństwa publicznego, strategicznego planowania przestrzennego, gospodarki odpadami i wodno-ściekowej, walki z bezrobociem, edukacji ponadpodstawowej, nauki i szkolnictwa wyższego, ochrony zasobów przyrody, rozwoju kultury i sportu, wreszcie szeroko rozumianej promocji gospodarczej i turystycznej – powinny stać się przedmiotem wspólnej polityki. Czy Pan

Prezydent podtrzymuje swoje wyrażone wcześniej zdanie co do zakresu tych zadań?

Podpisuję się pod tym także dzisiaj.

Współpraca w niektórych z tych sfer przeżywa jednak regres. Na przykład jeżeli chodzi o budowanie termicznej spalarni śmieci: gminy wycofują się z gdańskiego projektu.

Chciałbym jeszcze raz podkreślić: metropolia nie może być partykularna. Widzimy, że czasem trudno jest podjąć długofalowe zobowiązania polityczne, gospodarcze, organizacyjne, gdyż te czteroletnie kadencje następujące po sobie zawężają perspektywę decyzyjną. Zarówno wójtów, burmistrzów, prezydentów, ale też urzędników niższych szczebli.

Jak Pan Prezydent skomentowałby zakres obligatoryjnych zadań publicznych wskazanych w obowiązującej ustawie o związkach metropolitalnych (art. 12 ust. 1)?

Tekst ustawy – Art. 12 [Zadania realizowane przez związki]

1. Związek metropolitalny wykonuje zadania publiczne w zakresie:
 - 1) kształtowania ładu przestrzennego;
 - 2) rozwoju obszaru związku;
 - 3) publicznego transportu zbiorowego na obszarze związku;
 - 4) współdziałania w ustalaniu przebiegu dróg krajowych i wojewódzkich na obszarze związku;
 - 5) promocji obszaru metropolitalnego.
2. Na podstawie porozumienia zawartego z jednostką samorządu terytorialnego związek metropolitalny może realizować zadania publiczne należące do zakresu działania gminy, powiatu lub samorządu województwa lub koordynować realizację tych zadań.
3. Na podstawie porozumienia zawartego z organem administracji rządowej związek metropolitalny może realizować zadania publiczne należące do zakresu działania administracji rządowej.

Ten katalog nie jest – i słusznie – zamknięty. Dobrze, że można go poszerzyć. Ósmioletnie rządy Platformy Obywatelskiej i Polskiego Stronnictwa Ludowego zbyt późno zaowocowały legislacją metropolitalną. Ubolewam nad tym, bo byłem w ten proces mocno zaangażowany. Także propozycje forsowane przez Unię Metropolii Polskich, by powołać wspólne komisje metropolitalne, mające być swoistym pilotażem metropolitalnym (miały one skupiać włodarzy miast, samorząd województwa oraz wojewodę wraz z jego administracją) nie zostały wcielone w życie. To się dziś mści, wiele czasu już straciliśmy. Obecnie rządząca partia, Prawo i Sprawiedliwość, nie ma na swoich sztandarach polityki metropolii. Mówi często o zrównoważonym rozwoju, co należy czytać jako: „dość wspierania bogatych, czyli metropolii”. Jakimś wyjątkiem od reguły jest procedowana ustawa dotycząca metropolii katowicko-śląskiej. My jednak też chcemy swoją metropolią do tego metropolitalnego pociągu wskoczyć. Może nie zaproszeni, ale zdeterminowani. Chcemy poinformować aktualnych decydentów o takiej potrzebie. Jeżeli PiS deklaruje, że jest za zahamowaniem emigracji zarobkowej Polaków na Zachód, a według badań chociażby WorkService wynika, że kilka milionów Polaków chce w najbliższym czasie wyjechać z Polski, w tym 1,5 mln jest twardo zdecydowanych, a są to głównie mieszkańcy Ściany Wschodniej: województwa podlaskiego, lubelskiego, podkarpackiego – to w związku z tym projekt metropolitalny mógłby być jakimś kompromisem polityczno-gospodarczym z PiS-em. Mógłby służyć zatrzymaniu tej emigracji lub skierowaniu jej z Podlasia, Lubelszczyzny i Podkarpacia do polskich metropolii. Wspierajmy nasze polskie, a nie londyńską czy berlińską, metropole. To jest możliwe właśnie przez ustawodawstwo pro metropolitalne.

Innymi słowy: ludzie, którzy nie znajdują satysfakcjonującej ich pracy w obszarach różnych województw Polski, powinni być zachęceni do osiedlania się nie tylko w Warszawie czy Krakowie, ale również w metropolii wrocławskiej, poznańskiej, szczecińskiej, gdańskiej, bydgosko-toruńskiej, białostockiej itd. A to wymaga pewnych instrumentów.

Jakie powinno być główne źródło zadań publicznych – czy zadania publiczne związku powinny być raczej określane ustawą (odgórnie) czy też negocjowane, ustalane przez jednostki samorządu terytorialnego tworzące dany związek metropolitalny (oddolnie)?

Jedno drugiego nie wyklucza. Oczywiście prawdopodobnie w polskiej kulturze prawnej nie obejdzie się bez ustawy. Ustawa jednak mogłaby mieć formę kontraktu: być wynegocjowana z reprezentacją metropolitalną. Jest bowiem faktem, że istnieją pewne odrębności, specyfiki poszczególnych metropolii i ustrój metropolii powinien być dopasowany do ich aktualnych możliwości. Elity metropolitalne są na różnym etapie rozwoju: samoorganizacji, samoświadomości, kompetencji. W związku z tym te kompetencje i zadania powinny być dostosowane do rzeczywistości. Oczywiście, byłyby one przesuwane na poziom metropolitalny głównie kosztem administracji rządowej, ewentualnie wojewódzkiej, a także kosztem samorządów powiatowych, ale inaczej metropolii się nie da zbudować.

Ale jest to cena godna zapłacenia?

Procesy integracji dzieją się obiektywnie i samoczynnie, niezależnie od woli decydentów politycznych. Należałoby podążać za tymi zmianami i wspierać te procesy, legalizować je.

Metropolia to przeciwieństwo powiedzenia „szlachcic na zagrodzie, równy wojewodzie”, to przeciwieństwo działań odśrodkowych, a działanie właśnie dośrodkowe, koncentrujące, nierozpraszające. To się mieści w całym paradygmacie XXI wieku, który jest paradygmatem kooperacji, współpracy, redukcji dwutlenku węgla, przeciwdziałaniu zmianom klimatycznym, paradygmacie partycypacyjnej demokracji, paradygmacie miast i metropolii „małych odległości” itd. Metropolia wpisuje się w pewną wizję występującą dziś w Europie i w niektórych miastach Ameryki Północnej. My też możemy się w to wpisać.

Mam też pytanie o sposoby zarządzania związkiem metropolitalnym. Jaki sposób zarządzania związkiem metropolitalnym byłby bardziej odpowiedni – polegający raczej na scentralizowanym zarządzaniu czy partnerskiej współpracy podmiotów byłby najskuteczniejszy dla wykonywania zadań publicznych sędowanych na związek metropolitalny?

Przepisy tworzymy nie pod konkretnych ludzi. Chociaż tworząc je nie możemy zapominać o ich adresacie. Z jednej strony zarządzanie metropolią musi być partnerskie, być wynikiem dużego zaangażowania liderów miast i gmin metropolii, ale też musi mieć pewne elementy tzw. sprawcze. Dzisiaj wszystko co robimy w stowarzyszeniu [OMGGS – TS] funkcjonuje na zasadzie pełnej dobrowolności, a to oczywiście

rodzi szereg słabości. Chociażby proces decyzyjny ulega wydłużeniu, często egzekwowanie podjętych decyzji jest nieskuteczne. Pożądana ustawa metropolitalna uczyniłaby pewne kompetencje wiodącymi i rozdzieliłaby je po odpowiednich organach. Ale nawet i w tej sytuacji dobry zarząd metropolitalny musiałby z jednej strony być wizjonerski, a z drugiej partycypacyjny. Sam zarząd, nawet skupiający tuż umysłowe, nie dokona rewolucji metropolitalnej, nie przeora systemu i nie uczyni go bardziej efektywnym, sprzyjającym mieszkańcom czy atrakcyjnym dla nowych mieszkańców – bez partycypacji, bez partnerstwa metropolitalnego. A partnerstwa nie da się dekretować, ono się wykluwa w wyniku ciężkiej codziennej pracy, rozmów, negocjacji, ustaleń.

Naukowe podstawy i praktyczne problemy klasyfikacji i delimitacji obszarów metropolitalnych

Scientific basis and practical problems of classification and delimitation of metropolitan areas

Celem artykułu jest nakreślenie głównych uwarunkowań związanych z delimitacją obszarów metropolitalnych. W pierwszej kolejności dotyczy to zagadnień, związanych z umiejscowieniem pojęcia metropolii i funkcji metropolitalnych w szerszych bądź ząbiejących się konstrukcjach koncepcyjno-teoretycznych i metodologicznych. Dotyczy to zwłaszcza koncepcji regionu i dziennego systemu miejskiego. W drugiej części omówione są ważniejsze polskie prace delimitacyjne, poczynając od pionierskiej pracy K. Dziewońskiego i L. Kosińskiego (1964) na temat wyznaczenia aglomeracji ludnościowych, a kończąc na współczesnych opracowaniach wykonanych m.in. w ostatniej dekadzie w Instytucie Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN. W ostatniej, trzeciej części zaprezentowane są aktualne problemy metodologiczne, w tym statystyczne.

The purpose of this article is outline the main considerations relating to the delimitation of metropolitan areas. In the first place it concerns issues related to the location of the notion of metropolis and metropolitan functions in the broader or overlapping conceptual, theoretical and methodological structures. This applies especially to the concept of the region and the daily urban system of B.J.L Berry (1967) proposition. The second section describes the important studies of Polish delimitations, from the pioneering elaboration of K. Dziewoński and L. Kosinski (1964) on the designation of urban population, and ending with the contemporary studies performed, among others, in the last decade in the Institute of Geography and Spatial Organization of Polish Academy of Sciences. In the last, third part are presented current methodological problems, including statistics.

Słowa kluczowe: metropolie, związki metropolitalne, obszary metropolitalne, funkcjonalne obszary miejskie, delimitacje
Keywords: cities, metropolitan unions, metropolitan areas, functional urban areas, delimitation

■ Dr hab. Przemysław Śleszyński (ur. 1973) jest profesorem w Instytucie Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN w Warszawie (kierownik Zakładu Geografii Miast i Ludności). Członek komitetów naukowych i problemowych: Nauk Geograficznych PAN (sekretarz naukowy), Nauk Demograficznych PAN, Badań nad Migracjami i Polonią PAN, Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN. Członek towarzystw naukowych, w tym Przewodniczący Komisji Geografii Osadnictwa i Ludności Polskiego Towarzystwa Geograficznego. Zajmuje się geografią społeczno-ekonomiczną i gospodarką przestrzenną, w tym strukturami przestrzennymi ludności i przedsiębiorstw, rozwojem miast i regionów, migracjami, geografią transportu, planowaniem przestrzennym. Autor ponad 300 publikacji z tego zakresu, w tym około 20 monografii. Koordynator i uczestnik wielu projektów, realizowanych dla instytucji międzynarodowych, oraz centralnych i samorządowych podmiotów publicznych, w tym od 10 lat koordynator rządowych raportów nt. stanu i zaawansowania prac planistycznych w gminach.

1. ZAGADNIENIA KONCEPCYJNO-TEORETYCZNE I TERMINOLOGICZNE

Potrzeba wykonywania klasyfikacji i delimitacji wynika z dwóch przyczyn. Po pierwsze, wykorzystywane podziały nie służą dobrze objaśnianiu struktur przestrzennych, a pośrednio obserwowanych tam prawidłowości i związków przyczynowo-skutkowych. Jest to uzasadnienie naukowo-badawcze. Drugim praktycznym powodem jest to, że stosowane podziały w pewnych przypadkach są niewydolne w zarządzaniu oraz planowaniu przestrzennym i regionalnym. Równocześnie potrzeba, a niekiedy nawet konieczność wykonywania klasyfikacji i delimitacji zachodzi na obszarach o najintensywniejszych procesach. W systemach społeczno-gospodarczych są to zwłaszcza zespoły miejskie i generalnie obszary zurbanizowane, a w systemach przyrodniczych – obszary górskie i doliny rzeczne. W obydwu przypadkach obieg materii lub dóbr, informacji, itd. jest największy.

Dlaczego te systemy się nie pokrywają? Sugestywnie wykazał to K. Dziewoński (1967) w swej koncepcji regionu ekonomicznego (ryc. 1.) Według tej koncepcji, region może być rozumiany trojako, tj.:

- 1) jako narzędzie badania (region statystyczny),
- 2) jako narzędzie działania (region administracyjny),
- 3) jako obiekt poznawczy (region przedmiotowy).

Zazwyczaj w praktyce te wszystkie regiony nie zachodzą na siebie w całości. Tymczasem sztucznie wydzielone regiony statystyczne utrudniają lub nie pozwalają dobrze rozpoznać i objaśnić zachodzące zjawiska i procesy, a źle zaprojektowane regiony administracyjne powodują niską efektywność zarządzania. Klasycznym przykładem są obszary metropolitalne i szerzej regiony funkcjonalne, które zwłaszcza w Polsce ani nie są objęte statystyką, ani też często nie tworzą odrębnych jednostek administracyjnych.

Ryc. 1. Trojaki rozumienie i stosowanie regionu geograficznego.



Źródło: na podstawie koncepcji K. Dziewońskiego, 1967, zmodyfikowane.

W nomenklaturze funkcjonują pojęcia klasyfikacji, typologii, regionalizacji i delimitacji (Wójcik 1965, Wysocki 1968, Parysek 1982, Nowak 2004, Runge 2006). Jeśli chodzi o klasyczną metodologię, to najogólniejszym pojęciem jest klasyfikacja, która oznacza podział dowolnego zbioru według dowolnych metod. Typologia jest pojęciem węższym, gdyż polega na znajdowaniu homogenicznych jednostek lub grup jednostek na podstawie podobieństw lub różnic. Jest to w zasadzie klasyczna metoda indukcyjna. Natomiast regionalizacja może być zarówno indukcyjna, jak też dedukcyjna i polega na dzieleniu większych części na mniejsze na podstawie różnic i granic lub odwrotnie, poprzez szukanie podobieństw. Najbardziej trudna do definicji jest delimitacja, bowiem polega na wyznaczeniu granic na podstawie wszystkich możliwych metod klasyfikacyjnych, typologicznych i regionalizacyjnych.

Podobnie bardzo rozbudowana jest nomenklatura oddziaływania miast. Spotyka się tutaj takie konstrukcje pojęciowe, jak funkcjonalny region (obszar) miejski, miasto ze strefą podmiejską, aglomerację, zespół miejski, obszar metropolitalny, region metropolitalny, pole miejskie i obszar zurbanizowany (Śleszyński 2015). Każde z tych pojęć ma na ogół ustaloną tradycję badawczą, choć nie wszystkie wywodzą się z badań zasięgów oddziaływania miast. Najbardziej ogólne w tym kontekście jest pojęcie zespołu miejskiego, które oznacza zbiór miejskich jednostek osadniczych położonych blisko siebie i związanych wokół jednego lub większej liczby ośrodków, względnie zbiorów podobnie powiązanych ośrodków miejskich i okolicznych wsi.

2. MIEJSKI OBSZAR FUNKcjONALNY I DZIENNY SYSTEM MIEJSKI

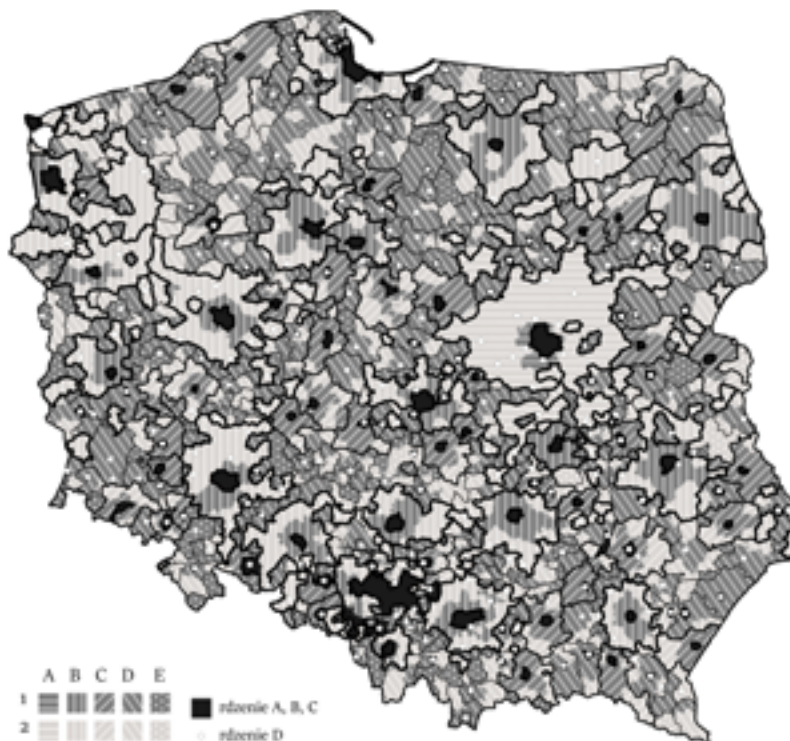
Zagadnienie miejskiego obszaru funkcjonalnego wiąże się przede wszystkim z funkcjami i od-

działaniem miasta na otoczenie. Najprostszy model dotyczy jednego rdzenia, jednej funkcji i proporcjonalności oddziaływania. W praktyce takie sytuacje nie zdarzają się, występuje bowiem na ogół wiele funkcji (nieraz skorelowanych i uzupełniających się), a oddziaływanie napotyka na różnego rodzaju bariery, związane z oporem przestrzeni (przyrodniczym, komunikacyjnym, ekonomicznym, itd.), podobnie jak zasięgi te często nakładają się na siebie.

Typowym przykładem miejskiego obszaru funkcjonalnego jest dzienny system miejski. Jest to pojęcie wprowadzone przez wybitnego geografa ekonomicznego B.J.L. Berry'ego (1967). Dzienny system miejski (*daily urban system*) jest regionem oddziaływania miasta w domkniętym układzie relacji z mieszkańcami. Owo domknięcie oznacza strefę codziennych lub innych możliwie regularnych kontaktów w postaci dojazdów do pracy, szkół, usług itd. Zainteresowanie tą koncepcją wrosło zwłaszcza w drugiej połowie lat 70. ubiegłego wieku, kiedy w Europie Zachodniej obserwowano silny wzrost znaczenia dojazdów pracowniczych. W Polsce koncepcję tę wykorzystywali np. P. Korcelli (1981), A. Potrykowska (1989), A. Zborowski (2004), M. Tarowski (2005) i P. Śleszyński (2014).

W najnowszej delimitacji (Śleszyński 2014) regiony funkcjonalne wyznaczono stosując metodę największego przepływu (Nystuen i Dacey 1961). Polega ona na przyporządkowaniu jednostek według największego kierunku dojazdów do innej jednostki. Metodę zmodyfikowano, stosując kilka poziomów hierarchicznych oraz dzieląc dojazdy do pracy na wyjazdy i przyjazdy. W opisany sposób otrzymano wyczerpujący podział gmin Polski na około 130 jednostek 1, 2 i 3 rzędu oraz około 200 jednostek lokalnych (ryc. 2). Hierarchia rdzeni koncentrujących zwłaszcza przyjazdy obejmowała ośrodki stołeczny, regionalne, subregionalne i lokalne, a natężenie oddziaływania zidentyfikowano poprzez

Ryc. 2. Delimitacja regionów funkcjonalnych na podstawie danych macierzowych o dojazdach do pracy (dane za Ośrodka Statystyki Miast US w Poznaniu za 2006 r.).



Źródło: P. Śleszyński (2014).

kombinację silne przyjazdów z i wyjazdów do danego ośrodka miejskiego.

3. METROPOLIE I FUNKCJE METROPOLITALNE

Pojęcie metropolii jest jednym z bardziej charakterystycznych, choć nieostrych pojęć w naukach regionalnych i przestrzennych (geografia, urbanistyka, gospodarka przestrzenna). Kłasyyczne prace z pierwszej połowy ubiegłego wieku wiązały pojęcie metropolii z typem nowoczesnej gospodarki silnie powiązanej przestrzennie (Gras 1922), hierarchizacją układu osadniczego, w tym dominacji ośrodków (Bogue 1949) oraz specjalizacji funkcjonalnej centrum układu

i jego zaplecza (Florence 1955). Wyczerpujący przegląd zagadnień na ten temat, w kontekście kształtowania się regionów funkcjonalnych zawierają ostatnio prace E. Korcelli-Olejniczak (2012) i E. Zuzańskiej-Żyśko (2016).

Istnieje wiele sposobów klasyfikacji funkcji metropolitalnych. P. Śleszyński (2003) wiąże je z podziałem według rodzaju, zasięgu przestrzennego, a w przypadku struktury wewnętrznej miast i obszarów zurbanizowanych – także ich rolę w kształtowaniu struktury przestrzennej (ryc. 2).

W zdefiniowaniu współczesnej metropolii nie pomaga jej potoczne i historyczne rozumienie

Ryc. 2. Klasyfikacja funkcji metropolitalnych na przykładzie Warszawy.

HIPOTETYCZNY ROZKŁAD FUNKCJI MIEJSKICH W WARSZAWIE

Rodzaj / zakres prze- strzenny	Wewnętrzne			Zewnętrzne			
	lokalne	dzielnicowe	ogólnomiej- skie	regionalne	krajowe	między- narodowe	globalne
GOSPODARSTWO	produkcja przemysłowa	D	D	D	D	D	
	handlowo-usługowe						
	energetyka	D	D	D			
	handel hurtowy	D	D	D	D		
	usługi finans., ubezpiecz.		C/D	C/D			
	hotele		C	C	C	C	C
	transport						
	komunikacja			C	C	C	C
	pośrednictwo finansowe	C	C	C	C	C	
	usługi społeczne, kulturalne	C	C	C	C	C	
KULTURA	rozrywka, rekreacja						
	edukacja, nauka		C	C	C	C	
	kultura		C	C	C	C	C
	religijne			C			
	polityczne		C	C	C	C	
	zarządzanie, administracja	C	C	C	C	C	

znaczenie funkcji w Warszawie

	silne	C	centrocentryczne
	średnie	D	dekoncentryczne
	słabe		metropolitalne

Źródło: P. Śleszyński, 2003.

(Markowski i Marszał 2006). Jednak posiadanie statusu metropolitalnego, zwłaszcza popartego prawnie w postaci odpowiednio skonstruowanego systemu administracyjno-terytorialnego, oznacza większy prestiż, a tym samym lepszą pozycję konkurencyjną. Stąd mniejsze miasta bardzo zabiegają o ten status. Typowym przykładem jest Polska, w której większość stolic województw o taki status ubiegała się lub ubiega. Tymczasem w świetle większości klasyfikacji w Polsce znajduje się tylko jedna metropolia, zgodna z jej naukową definicją (Warszawa; por. Beaverstock i in. 1999). Z kolei w znanej i powszechnie używanej klasyfikacji ESPON w Polsce wyróżnia się ich 8. Oprócz Warszawy, są to:

Szczecin, Trójmiasto, Poznań, Łódź, Wrocław, Katowice (konurbacja) i Kraków.

4. PRZYKŁADY DELIMITACJI OBSZARÓW METROPOLITALNYCH I STREF PODMIEJSKICH

Pierwsze prace delimitacyjne aglomeracji miejskich pochodzą z Francji z połowy XIX w. Następnie rozwój metodologii zbiegał się z zaawansowaniem procesów urbanizacji, tj. zwłaszcza w Wielkiej Brytanii i Stanach Zjednoczonych, ale także w Niemczech. W Polsce pierwszą delimitacją aglomeracji jest studium K. Dziewońskiego i L. Kosińskiego (1964). Pionierską na ówczesne czasy była delimitacja aglo-

meracji wielkomiejskich E. Iwanickiej-Lyrowej (1969), która stanowi pewien kanon koncepcyjno-teoretyczny i metodologiczny, a przez niektórych również współcześnie jest uznawana za najlepszą polską pracę delimitacyjną w tym zakresie. Kolejne ważniejsze delimitacje to prace m.in. delimitacja GUS (1968), S. Leszczyckiego i in. (1971) oraz Z. Gontarskiego (1972, 1980). Duża część z nich opierała się m.in. na dojazdach do pracy. Przegląd nowszych i starszych koncepcji zawiera m.in. praca T. Czyż (2009).

Po roku 1990 nastąpił spadek szczegółowości i wiarygodności statystyki publicznej, w tym do 2010 r. nie prowadzono ogólnopolskich i porównywalnych badań dojazdów. Dlatego też tworzone delimitacje musiały opierać się na analizie cech wtórnych, będących pochodnymi oddziaływania miasta. Najbardziej popularne i cytowane delimitacje opracowali zwłaszcza P. Swianiewicz i U. Klimska (2005) oraz M. Smętkowski (2007). Natomiast pierwszą delimitacją dla całego kraju, która uwzględniała dojazdy do pracy po 1989 r., było opracowanie P. Śleszyńskiego (2013), wykonane wcześniej dla Ministerstwa Rozwoju Regionalnego dla potrzeb związanych z Zintegrowanymi Inwestycjami Terytorialnymi (ryc. 3). Delimitacja wykorzystywała dane macierzowe, opracowane i udostępnione przez Ośrodek Statystyki Miast Urzędu Statystycznego w Poznaniu (Kruszka 2011). W delimitacji tej przyjęto następujące wskaźniki:

I. Wskaźniki funkcjonalne

- F1 – liczba wyjeżdżających do pracy najmniej do rdzenia MOF na 1000 mieszkańców w wieku produkcyjnym, 2006.
- F2 – liczba zameldowań z rdzenia MOF na 1000 mieszkańców, 2009.

II. Wskaźniki społeczno-gospodarcze

- S1 – udział pracujących w zawodach pozarolni-

czych, 2002, jako stosunek do analogicznego wskaźnika obliczonego dla całego województwa (czyli stosunek do średniej wojewódzkiej).

- S2 – liczba podmiotów gospodarczych na 1000 mieszkańców, 2011, jako stosunek do analogicznego wskaźnika obliczonego dla całego województwa (czyli stosunek do średniej wojewódzkiej).
- S3 – udział podmiotów gospodarczych sklasyfikowanych w usługach wyższego rzędu (sekcje J-R) w stosunku do wszystkich podmiotów, 2011, jako stosunek do analogicznego wskaźnika obliczonego dla rdzenia MOF.

III. Wskaźniki morfologiczne

- M1 – gęstość zaludnienia (bez lasów i wód), 2011, jako stosunek do analogicznego wskaźnika obliczonego dla całego województwa (czyli stosunek do średniej wojewódzkiej)
- M2 – liczba mieszkań oddanych do użytku na 1000 mieszkańców, 2002-2011, jako stosunek do analogicznego wskaźnika obliczonego dla całego województwa (czyli stosunek do średniej wojewódzkiej).

Następnie przyjęto zasady delimitacji: administracyjne (rozróżnienie i położenie rdzeni oraz stref zewnętrznych), topologiczne (warunek ciągłości, spójności i rozłączności delimitowanych obszarów) i spełnienia liczby minimalnych kryteriów (odpowiedź na pytanie, ile spośród 7 wymienionych kryteriów jest spełnionych). Efektem jest delimitacja, prezentowana na ryc. 3.

Z kolei najbardziej szczegółowym opracowaniem delimitacyjnym jest opracowanie z 2006 r. wykonane w programie ESPON 1.4.2. „Study on urban functions” dotyczące wyznaczenia 151 Miejskich Obszarów Funkcjonalnych (ryc. 4). Delimitacja wychodziła z koncepcji

Ryc. 3. Delimitacja Miejskich Obszarów Funkcjonalnych stolic województw.



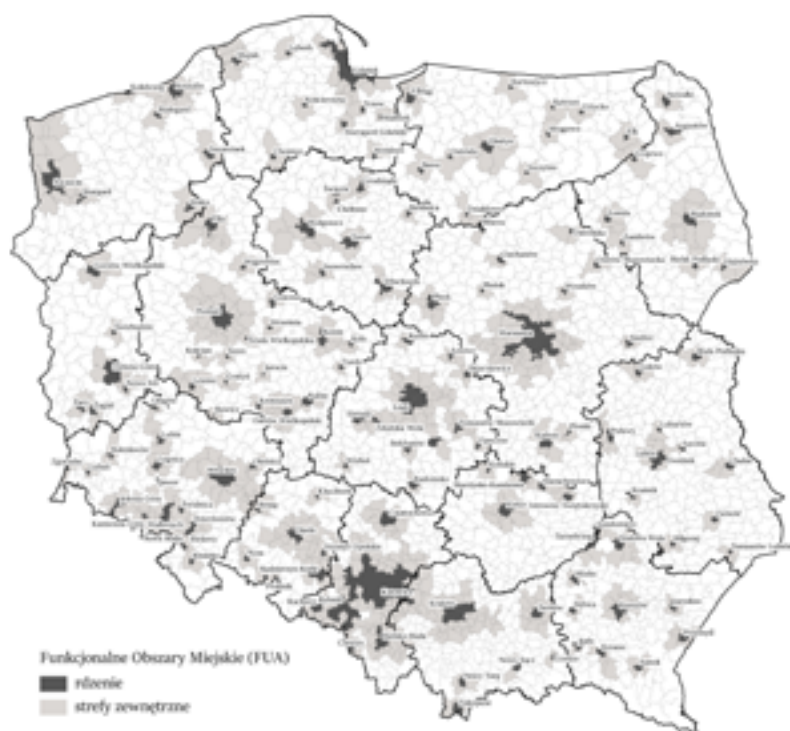
Źródło: P. Śleszyński, 2013 na podstawie ekspertyzy dla Ministerstwa Rozwoju Regionalnego.

dziennych systemów miejskich B.J.L. Berry'ego, ale z powodu braku danych o powiązaniach funkcjonalnych (w tym dojazdów do pracy), musiała być oparta na kryteriach strukturalnych (cechach społeczno-gospodarczych i morfologicznych, np. gęstość zaludnienia, udział przedsiębiorstw sektora usług wyższych, ludność z wykształceniem wyższym itp.). Delimitacja ta znalazła zastosowanie w Eksperymencie Projekcie Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju do 2033 r. z 2008 r. (opublikowane w: Korcelli i in., 2010, s. 127) w celu dania argumentów dla optymalizacji zarządzania strukturami społeczno-gospodarczymi i infrastrukturalnymi. Jest to aktualnie wciąż najbardziej szczegółowa (w sensie zbioru wyróżnio-

nych stref oddziaływania) delimitacja MOF w Polsce.

Można szacować, że w latach 1964-2015 wykonano w Polsce około 40-50 delimitacji stref podmiejskich, obszarów metropolitalnych, obszarów funkcjonalnych, stref zewnętrznych itd. w celach czysto naukowych, jak też praktycznych, m.in. do planów zagospodarowania przestrzennego kraju. Liczba ta nie obejmuje delimitacji wykonanych dla pojedynczych miast, najczęściej na podstawie indywidualnej metodologii. Obserwuje się wyraźną ewolucję wykorzystywanych wskaźników: od ujęć typowo morfologicznych w kierunku coraz szerszego wykorzystania danych o powiązaniach funkcjonalnych. Początkowo brano pod uwagę takie

Ryc. 4. Delimitacja Miejskich Obszarów Funkcjonalnych miast powyżej 20 tys. mieszkańców.



Źródło: Korcelli P., Śleszyński P., 2006 (opublikowane w P. Korcelli i in., 2010, s. 127).

wskaźniki, jak gęstość zaludnienia, zmiany liczby mieszkańców, stosunki mieszkaniowe (wielkość izb), następnie zatrudnienie poza rolnictwem, dojazdy do pracy, migracje stałe, przedsiębiorczość i strukturę podmiotów gospodarczych, a w ostatniej dekadzie także czas dojazdu, ciążenia grawitacyjne i dojazdy do szkół.

5. AKTUALNE PROBLEMY METODOLOGICZNE, W TYM STATYSTYCZNE

Wprowadzenie metody i procedury delimitacyjne są zaawansowane i skwantyfikowane, ale praktyczna realizacja tego napotyka na szereg trudności narzędziowych. Zestawiono je na przykładzie delimitacji MOF stolic województw (Śleszyński 2013) w tabeli 1. Dotyczą one

zwłaszcza doboru optymalnej liczby i rodzajów wskaźników, poziomów kryteriów i wartości progowych, wreszcie zakresu wykorzystania danych źródłowych. Warto tu zwrócić uwagę, że w przypadku przyjęcia nieodpowiednich kryteriów i wskaźników istnieje ryzyko błędnej lub nieefektywnej delimitacji i klasyfikacji. Przykładowo przyjęcie cech wyłącznie strukturalnych może spowodować wyróżnienie regionu powierzchniowego (zwanego w literaturze pozornym), zamiast regionu węzłowego, który jest istotą oddziaływania miasta na otoczenie.

Odrębnym zagadnieniem jest zastosowanie przeprowadzonej delimitacji w praktyce. Delimitacja wykonana dla celów praktycznych powinna zawierać pewien margines swobody, aby umożliwić decydom dopasowanie wyzna-

czonego obszaru do realnych możliwości wdrożenia. Z kolei K. Lier (1965) wprost pisze, że należy odróżnić delimitację „naukową” od „praktycznej” i ta druga powinna zawierać nie tyle stan istniejący, co pożądany stan docelowy, określony na podstawie wizji uwzględniającej aktualne i prognozowane uwarunkowania, związane zwłaszcza z rozbudową szlaków komunikacyjnych i rozwojem osadnictwa.

Istotnym problemem w delimitacjach, jak też generalnie każdych przestrzennych badaniach rozwoju społeczno-gospodarczego, jest użycie danych odzwierciedlających rzeczywiste natężenie zjawisk i procesów. W Polsce dotyczy to w szczególności danych o rynku pracy, gdyż dostępna statystyka nie obejmuje zatrudnienia w podmiotach poniżej 10 pracujących. Stąd też istnieje potrzeba oszacowania tego zjawiska (Śleszyński 2007, Wiśniewski 2013). Z kolei szczególnie w strefach podmiejskich ujawnia się problem niedoszacowania liczby ludności

z powodu niezameldowania się. Skala tego zjawiska sięga od kilku do nawet kilkudziesięciu procent zarejestrowanej populacji. Badania prowadzone na podstawie porównania adresów zameldowania i korespondencji wskazywały w strefie podmiejskiej Warszawy na różnice w poziomie 5-12% populacji (Śleszyński 2011). Jest to, jak się wydaje, dolna granica niezgodności, a faktyczny poziom może być nawet dwukrotnie większy. Wskazują na to choćby dane o liczbie oddawanych mieszkań do użytku, których tempo przyrostu jest znacznie szybsze, niż rejestrowanej ludności.

6. ZAKOŃCZENIE

Przegląd zagadnień koncepcyjno-teoretycznych i metodologicznych, a także nawet pokrótki opis przykładowych delimitacji pokazuje, że w dużej mierze są one tworzone na skutek silnego zapotrzebowania ze strony praktyki. Wynika to z niedopasowania istniejących podziałów admini-

Tabela 1. Problemy metodyczne związane z delimitacją stref oddziaływania miasta i sposoby ich rozwiązania.

Problem	Sposoby rozwiązania	Efekt
Dobór optymalnej liczby i rodzajów wskaźników	Testowanie kilkudziesięciu wskaźników	Wybór 7 ostatecznych wskaźników
Przyjęcie bazy referencyjnej dla poszczególnych wskaźników – Polska, średnia wojewódzka, rdzeń, itd.)	Testowanie różnych poziomów wskaźników	Wniosek, że nie jest możliwe dokonanie zadowalającej delimitacji w oparciu o średnie dla Polski
Ustalenie poziomów wartości progowych	Kilkadziesiąt delimitacji wariantowych (testowanie kombinacji różnych wartości wskaźników)	Przyjęcie najbardziej zadowalającego wariantu, cechującego się najlepszymi cechami topologicznymi wyróżnionej strefy zewnętrznej
Dostępność danych źródłowych	Oparcie się na źródłach statystycznych istniejących dla całego kraju	Dane dość wiarygodne, ale nie zawsze aktualne (w delimitacji nie jest to konieczne)

Źródło: opracowanie własne.

stracyjno-terytorialnych do współczesnych wymogów zarządzania. Powstaje zatem pytanie, czy współczesny system administracyjny jest wydolny, sprawny i efektywny, na którą to odpowiedź uzyskuje się coraz więcej negatywnych argumentów. Za tym idzie kolejne pytanie: po co

w ogóle tworzyć klasyfikacje i delimitacje obszarów funkcjonalnych i czy nie lepiej mieć 'od razu' zadowalający podział terytorialny i statystyczny, który odpowiadałby możliwie dobrze rosnącym wymogom zarządzania?

LITERATURA

Beaverstock J.V., Smith R.G., Taylor P.J., A Roster of World Cities, "Cities" 1999, vol. 16, iss. 6, s. 445-458.

Berry B.J.L., Functional Economic Areas and Consolidated Urban Regions of the US, Final Report of the Social Sciences Research Council Study of Metropolitan Area Classification, Social Sciences Research Council, New York 1967.

Bogue D.J., The structure of the metropolitan community: A study of dominance and subdominance, Horace H. Rackham School of Graduate Studies, University of Michigan 1949.

Czyż T., Koncepcja aglomeracji miejskiej i obszaru metropolitalnego w polskiej geografii miast, [w:] W. Maik (red.), Aglomeracje miejskie w Polsce na przełomie XX i XXI wieku. Problemy rozwoju, przekształceń strukturalnych i funkcjonowania, Wyższa Szkoła Gospodarki w Bydgoszczy, Bydgoszcz 2009, s. 15-30.

Dziewoński K., Teoria regionu ekonomicznego, „Przegląd Geograficzny” 1967, t. 39, z. 1, s. 33-50.

Dziewoński K., Kosiński L., Rozmieszczenie ludności w Polsce w XX w., „Przegląd Geograficzny” 1964, t. 36, z. 1.

Florence P.S., Economic efficiency in the metropolis, [w:] R.M. Fisher (red.), The metropolis in modern life, Doubleday, Garden City 1955, s. 85-124.

Gocał T., Rakowski W., Delimitacja regionów i subregionów migracyjnych w zakresie dojazdów do pracy, „Monografie i Opracowania” 1991, t. 332, Wyd. SG-PiS, Warszawa

Gontarski Z., Obszary metropolitalne w Polsce, „Biuletyn KPZK PAN” 1980, z. 109, Warszawa.

Gontarski Z., Delimitacja obszarów metropolitalnych w Polsce, „Statystyka Terenowa” 1972, t. 8, GUS, Warszawa.

GRAS N.S.B., The Development of Metropolitan Economy in Europe and America, "American Historical Review" 1922, vol. 27, s. 695-708.

Iwanicka-Lyra, Delimitacja aglomeracji wielkomiejskich w Polsce, „Prace Geograficzne IG PAN” 1969, t. 76, Warszawa.

Korcelli P., Aglomeracje miejskie w systemach osadniczych, „Przegląd Geograficzny” 1976, t. 48, z. 4, s. 589-598.

Korcelli P., Regiony miejskie w systemie osadniczym Polski, [w:] K. Dziewoński, P. Korcelli (red.), Studia nad migracjami i przemianami systemu osadniczego w Polsce, „Prace Geograficzne” 1981, t. 140, Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN, Warszawa, s. 189-212.

Korcelli P., Obszary metropolitalne a funkcjonalne obszary miejskie, [w:] S. Kaczmarek (red.), Miasto. Księga jubileuszowa w 70. rocznicę urodzin Profesora Stanisława Liszewskiego, Wydawnictwo UŁ, Łódź 2011, s. 43-50.

Korcelli P., Degórski M., Drzazga D., Komornicki T., Markowski T., Szlachta J., Węclawowicz G., Zaleski J., Zaucha J., Ekspercki Projekt Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju do roku 2033, „Studia KPZK PAN” 2010, t. 128, Warszawa.

Korcelli-Olejniczak E., Region metropolitalny – pojęcie, struktura przestrzenna, dynamika, „Prace Geograficzne” 2012, t. 235, IGiPZ PAN, Warszawa.

Kruszka K. (red.), Dojazdy do pracy w Polsce. Ośrodek Statystyki Miast, US w Poznaniu, Poznań 2011.

Leszczycki S., Eberhardt P., Heřman S., Aglomeracje miejsko-przemysłowe w Polsce 1966-2000, „Biuletyn KPZK PAN” 1971, z. 67, Warszawa.

Lier K., Region metropolitalny Warszawy - próba delimitacji, „Biuletyn KPZK PAN” 1965, z. 35, Warszawa.

Markowski T., Marszał T., Metropolie, obszary metropolitalne, metropolizacja. Problemy i pojęcia podstawowe, KPZK PAN, Warszawa 2006.

Nowak E., Metody klasyfikacji w badaniach geograficznych (analiza porównawcza), Bogucki Wydawnictwo Naukowe, Poznań 2004.

Nystuen J.D., Dacey M.F., A graph theory interpretation of nodal regions, “Papers and Proceedings of the Regional Science Association” 1961, vol. 7, s. 29-42.

Parysek J.J., Modele klasyfikacji w geografii, „Geografia” 1981, t. 31, UAM, Poznań.

Potrykowska A., Funkcjonalne regiony miejskie w krajowym systemie osadniczym, [w:] P. Korcelli, A. Gawryszewski (red.), Współczesne przemiany regionalnych systemów osadniczych w Polsce, „Prace Geograficzne” 1981, t. 152, IGiPZ PAN, Warszawa, s. 55-75.

Runge J., Metody badań w geografii społeczno-ekonomicznej – elementy metodologii, wybrane narzędzia badawcze, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 2006.

Smętkowski M., Delimitacja obszarów metropolitalnych – nowe spojrzenie [w:] G. Gorzelak, A. Tucholska (red.), Rozwój, region, przestrzeń, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, EUROREG, Warszawa 2007, s. 215-233.

Swianiewicz P., Klimska K., Społeczne i polityczne zróżnicowanie aglomeracji w Polsce – waniliowe centrum, mozaika przedmieść, „Prace i Studia Geograficzne” 2005, t. 35, s. 45-70.

Śleszyński P., Funkcje metropolitalne Warszawy – zarys problematyki, [w:] I. Jażdżewska (red.), Funkcje metropolitalne i ich rola w organizacji przestrzeni. XVI Konwersatorium Wiedzy o Mieście, UŁ, Łódź 2003, s. 119-134.

Śleszyński P., Szacowanie liczby i rozmieszczenia pracujących w dużym mieście na przykładzie Warszawy, „Przegląd Geograficzny” 2007, t. 79, z. 3-4, s. 533-566.

Śleszyński P., Oszacowanie rzeczywistej liczby ludności gmin województwa mazowieckiego z wykorzystaniem danych ZUS, „Studia Demograficzne” 2011, z. 2, s. 35-57.

Śleszyński P., Delimitacja Miejskich Obszarów Funkcjonalnych stolic województw, „Przegląd Geograficzny” 2013, t. 85, z. 2, s. 173-197.

Śleszyński P., Delimitation and typology of functional urban regions in Poland based on commuting, 2006, “Geographia Polonica” 2014, vol. 87, iss. 2, s. 317-320.

Śleszyński P., Problemy delimitacji miejskich obszarów funkcjonalnych w Polsce, „Rozwój Regionalny i Polityka Regionalna” 2015, t. 29, s. 37-53.

Tarkowski M., Dzienny system miejski jako metropolitalny obszar statystyczny – propozycja delimitacji, [w:] T. Markowski (red.), Planowanie i zarządzanie w obszarach metropolitalnych, „Biuletyn KPZK PAN” 2005, z. 221, s. 95-104.

Wiśniewski R., Metoda szacowania rzeczywistej liczby miejsc pracy i liczby pracujących, „Polityka Społeczna” 2013, z. 7, s. 14-19.

Wójcik T., Zarys teorii klasyfikacji. Zagadnienia formalne, PWN, Warszawa 1965.

Wysocki Z., O problemie klasyfikacji i porządkowania w geografii, „Przegląd Geograficzny” 1968, t. 40, z. 3, s. 583-621.

Zborowski A., Podejście funkcjonalno-strukturalne w badaniach delimitacji obszarów metropolitalnych w Polsce (przykład Krakowa), [w:] J. Słodczyk (red.), Przemiany struktury przestrzennej miast w sferze funkcjonalnej i społecznej, Uniwersytet Opolski, Opole 2004, s. 25-39.

Zuzańska-Żyśko E., Procesy metropolizacji. Teoria i praktyka, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2016.

WYBRANE PUBLIKACJE:

Śleszyński P., 2014, Dostępność czasowa i jej zastosowania, *Przegląd Geograficzny*, 86, 2, s. 171-215.

Śleszyński P., 2013, Delimitacja Miejskich Obszarów Funkcjonalnych stolic województw, *Przegląd Geograficzny*, 85, 2, s. 173-197.

Śleszyński P., 2012, Warszawa i Obszar Metropolitalny Warszawy a rozwój Mazowsza, *Trendy Rozwojowe Mazowsza*, 8, Mazowieckie Biuro Planowania Regionalnego, Warszawa, 160 s.

Śleszyński P., 2007, Gospodarcze funkcje kontrolne w przestrzeni Polski, *Prace Geograficzne*, 213, Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN, Warszawa, 320 s.

Śleszyński P., Bański J., Degórski M., Komornicki T., Więckowski M., 2007, Stan zaawansowania planowania przestrzennego w gminach, *Prace Geograficzne*, 211, IGiPZ PAN, Warszawa, 284 s.

Śleszyński P., 2004, Kształtowanie się zachodniej części centrum Warszawy, *Prace Geograficzne*, 196, Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN, Warszawa, 331 s. + załącznik.

Katarzyna Borówka[■]
Jakub Szlachetko^{■■}

Ramowe studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego związku metropolitalnego. Analiza dogmatycznoprawna

Framework of stipulated directions and conditions of spatial planning
devised by the metropolitan union. Legal-dogmatic analysis

Uzasadnieniem związków metropolitalnych jest m.in. wykonywanie zadań publicznych z zakresu planowania i zagospodarowania przestrzennego. W świetle obowiązującej ustawy z dnia 9 października 2015 r. o związkach metropolitalnych instrumentem służącym do realizacji tego zadania jest ramowe studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego związku metropolitalnego. W niniejszym artykule autorzy przedstawili jego funkcję oraz konstrukcję prawną.

The aim of metropolitan unions existence is to execute public tasks in the field of spatial planning. According to the binding Act on metropolitan unions from October 2015 (Ustawa z dnia 9 października 2015 r. o związkach metropolitalnych), the instrument intended for the aforementioned task execution is constituted by the framework of stipulated directions and conditions of spatial planning devised by the metropolitan union. In the following article the authors presented not only the framework's function but also its legal construction.

Słowa kluczowe: metropolia, obszar metropolitalny, planowanie przestrzenne, akty planowania przestrzennego,

Keywords: metropolis, metropolitan area, spatial planning, acts of spatial planning

- Asystent w Katedrze Prawa Administracyjnego na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Gdańskiego; radca prawny.
- Adiunkt w Katedrze Prawa Administracyjnego na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Gdańskiego; przewodniczący Rady Instytutu Metropolitalnego; redaktor naczelny czasopisma „METROPOLITAN. Przegląd Naukowy”.

WPROWADZENIE

W dniu 1 stycznia 2016 r. weszła w życie długo oczekiwana ustawa z dnia 9 października 2015 r. o związkach metropolitalnych¹. Przepisy tej ustawy określają podstawę prawną delimitacji obszarów metropolitalnych na potrzeby tworzenia związków metropolitalnych, a także zasady tworzenia związków metropolitalnych w granicach obszarów metropolitalnych. Zgodnie z art. 1 ust. 1 u.z.m.: „Związek metropolitalny jest zrzeszeniem jednostek samorządu terytorialnego położonych w danym obszarze metropolitalnym”. W skład związku metropolitalnego wchodzi wyłącznie jednostki samorządu lokalnego, tj. gminy położone w granicach obszaru metropolitalnego oraz powiaty, na obszarze których leży co najmniej jedna gmina położona w granicach obszaru metropolitalnego.

W uzasadnieniu pierwotnego projektu ustawy wskazano, że celem zamierzonej regulacji jest umożliwienie dostosowania ustroju związków metropolitalnych do struktury i lokalnej specyfiki obszaru.

Regulacja konstrukcji prawnej związku metropolitalnego jest zbliżona do ustroju jednostek samorządu terytorialnego. Związek metropolitalny, podobnie jak j.s.t., został wyposażony przez ustawodawcę w samodzielność, która podlega sądowej ochronie. Oznacza to, że związek metropolitalny wykonuje zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność.

Katalog zadań publicznych wykonywanych przez związki metropolitalne został określony w rozdziale 3 ustawy.

Na podstawie art. 12 ust. 1 pkt 1 u.z.m., związek metropolitalny wykonuje zadania publiczne m.in. w zakresie kształtowania ładu przestrzennego. Pojęcie „ładu przestrzennego” zostało prawnie określone w art. 2 pkt 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym². Zgodnie z definicją legalną, 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. Sprawy ładu przestrzennego stanowią zarazem, zgodnie z art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, zadania własne gminy³. Z kolei przepis art. 14 ust. 1 pkt 7 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie wojewódzkim stanowi, że samorząd wojewódzki wykonuje zadania o charakterze wojewódzkim określone ustawami, w szczególności w zakresie zagospodarowania przestrzennego⁴.

Przepis art. 3 u.p.z.p. określa zasady kreowania i realizacji polityki przestrzennej w poszczególnych jednostkach terytorialnych państwa. Z przywołanej regulacji wynika, że kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej:

- na terenie gminy, należy do zadań własnych gminy;
- w województwie, należy do zadań samorządu województwa;
- państwa należy do zadań Rady Ministrów.

Ustawodawca określa akty prawne, za pomocą których realizowana jest polityka przestrzenna,

¹ Tj. Dz.U. z 2015 r., Poz. 1890, zwanej dalej: „u.z.m.”.

² Tj. Dz.U. z 2015 r. Poz. 199 ze zm., zwanej dalej: „u.p.z.p.”.

³ Tj. Dz.U. z 2016 r. Poz. 446 ze zm., zwanej dalej: „u.s.g.”.

⁴ Tj. Dz. U. z 2015 r. Poz 1392 ze zm.

tj. odpowiednio: studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy; miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego; plan zagospodarowania przestrzennego województwa; koncepcję przestrzennego zagospodarowania kraju. W związku z wejściem w życie ustawy o związkach metropolitalnych, dodano przepis art. 3 ust. 2a u.p.z.p., zgodnie z którym kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na obszarze związku metropolitalnego (obszarze metropolitalnym) należy do zadań związku metropolitalnego, jeżeli został utworzony. Tym samym ustawodawca włączył związki metropolitalne do systemu podmiotów prowadzących politykę przestrzenną. Narzędziem realizacji tej polityki przez związek metropolitalny jest ramowe studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego związku metropolitalnego, zwane również „studium metropolitalnym”.

Szczegółowa regulacja studium metropolitalnego znajduje się w rozdziale 2a ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, zatytułowanym – Planowanie przestrzenne na obszarze metropolitalnym. Problematyka studium metropolitalnego stanowi przedmiot rozważań podjętych na łamach niniejszego opracowania. W szczególności uwagę poświęcono takim zagadnieniom jak: (1) klasyfikacja studium metropolitalnego w kategorii prawnych form działania administracji publicznej, (2) konstrukcja prawna studium metropolitalnego

(treść, forma, postać redakcyjna), (3) umiejscowienie studium metropolitalnego w systemie aktów planowania przestrzennego.

KONSTRUKCJA PRAWNA STUDIUM METROPOLITALNEGO

Charakter prawny

Charakter prawny studium metropolitalnego jest zbliżony do charakteru prawnego studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego w gminie⁵. W obu przypadkach ustawodawca wprost określa, że wskazane akty nie są aktami prawa miejscowego, a zatem nie mają mocy powszechnie obowiązującej w znaczeniu podmiotowym⁶. Oznacza to, że studium metropolitalne obowiązuje wewnątrz systemu administracji publicznej⁷. Przedstawione stanowisko potwierdza brzmienie art. 37o ust. 6 u.p.z.p., który stanowi, że ustalenia studium metropolitalnego wiążą organ wykonawczy gminy przy sporządzaniu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego w gminie⁸.

Regulacja studium metropolitalnego jest w dużym stopniu wzorowana na konstrukcji studium gminnego. Na tej podstawie studium metropolitalne należy kwalifikować do aktu kierownictwa wewnętrznego. Ustalenia studium wiążą bowiem organy planistyczne, natomiast nie mogą kształtować bezpośrednio sytuacji prawnej podmiotów spoza systemu

⁵ Dalej również jako: studium gminne.

⁶ Zob. przepisy art. 9 ust. 5 u.p.z.p. z art. 37o ust. 7 u.p.z.p.

⁷ Por. m.in. M. Szewczyk, *Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy* [w:] M. Kruś, Z. Leoński, M. Szewczyk (red.), *Prawo zagospodarowania przestrzeni*, LEX 2012/el.

⁸ Zob. A. Kosicki, A. Plucińska-Filipowicz, *Komentarz do art. 37o u.p.z.p.* [w:] A. Plucińska-Filipowicz, M. Wierzbowski (red.), *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, wyd. II, WK 2016/el.

administracji publicznej⁹. Oznacza to, że z treści studium metropolitalnego nie mogą wynikać uprawnienia i obowiązki obywateli, jak również studium nie może stanowić podstawy prawnej do wydawania decyzji administracyjnych wobec podmiotów organizacyjnie niepodporządkowanych administracji¹⁰. Studium metropolitalne, jako akt kierownictwa wewnętrznego, określa wyłącznie politykę przestrzenną na obszarze metropolitalnym i wiąże wójta przy sporządzaniu studium gminnego¹¹.

Nie można jednak z góry wykluczyć, że w pewnych sytuacjach postanowienia studium metropolitalnego, będą oddziaływać na interes prawny lub uprawnienia właścicieli (bądź użytkowników wieczystych) nieruchomości położonych na obszarze metropolitalnym. To z kolei rodzi pytanie o możliwość wszczęcia kontroli sądowej studium metropolitalnego przez podmiot spoza systemu administracji publicznej. W takim przypadku zasadne będzie dokonanie indywidualnej oceny wystąpienia naruszenia interesu prawnego skarżącego wyprowadzonego z art. 21 ust. 1 Konstytucji RP¹².

Wykładnia przepisów u.p.z.p., a w szczególności art. 12, art. 37o ust. 1, prowadzi do wniosku, że studium metropolitalne jest aktem planowania przestrzennego o charakterze obligatoryjnym. Na organach związku metropolitalnego spoczywa zatem obowiązek sporządzenia projektu studium (przez zarząd związku metropolitalnego)

oraz uchwalenia studium metropolitalnego (przez zgromadzenie związku).

Po pierwsze, art. 37o ust. 1 u.p.z.p. stanowi, że: „Związek metropolitalny sporządza ramowe studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego związku metropolitalnego, dla całego obszaru metropolitalnego, zwane dalej „studium metropolitalnym”, uwzględniając ustalenia planu zagospodarowania przestrzennego województwa”. Z dyrektywy wykładni językowej tego przepisu wprost wynika, że związek metropolitalny sporządza studium obowiązkowo. Ustawodawca, konstruując przywołaną normę prawną, posłużył się bowiem modalnością w postaci „nakazu” określonego postępowania. Przesądza o tym zwrot: „sporządza”. Gdyby studium metropolitalne miało stanowić fakultatywny akt planowania przestrzennego, to racjonalny ustawodawca sformułowałby omawiany przepis np. dodając zwrot: „może sporządzić”.

Po drugie, za obligatoryjnym charakterem studium metropolitalnego przesądza również rezultat wykładni systemowej przepisów u.p.z.p. W przypadku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, przepis art. 14 ust. 7 u.p.z.p. stanowi, że: „Plan miejscowy sporządza się obowiązkowo, jeżeli wymagają tego przepisy odrębne”. Oznacza to, że co do zasady plan miejscowy ma charakter fakultatywny. Przepisy u.p.z.p. nie zawierają podobnego zastrzeżenia w odniesieniu do studium metropolitalnego, co

⁹ Por. T. Bąkowski, *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, LEX 2004/el.; Zob. T. Bąkowski [w:] T. Bąkowski (red.), *Ustawa o związkach metropolitalnych. Komentarz*, Warszawa 2016, s. 216.

¹⁰ Nt. form prawnych działania administracji publicznej zob. D. Tykwińska-Rutkowska [w:] *Formy prawne działania administracji publicznej* [w:] T. Bąkowski, K. Żukowski, *Leksykon prawa administracyjnego materialnego. 100 podstawowych pojęć*, Warszawa 2016, s. 50-56.

¹¹ Por. uwagi nt. studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego zawarte w wyroku NSA z dnia 6 grudnia 2012 r., sygn. II OSK 1439/11 (LEX nr 1318028).

¹² Dz. U., Nr 78, poz. 483 ze zm.; por. także wyrok NSA z dnia 11 września 2012 r., sygn. II OSK 1573/12 (LEX nr 1251832).

może świadczyć o tym, że z woli ustawodawcy wskazany akt ma charakter obligatoryjny.

Po trzecie, obowiązek sporządzenia studium metropolitalnego potwierdza wykładnia celowościowa. Wykonywanie takich zadań jak kształtowanie ładu przestrzennego, rozwój obszaru związku, publiczny transport zbiorowy stanowią ratio ingerencji prawodawcy i uzasadniają tworzenie związków metropolitalnych przez jednostki samorządu lokalnego (gminy i powiaty). Związek metropolitalny jest organizacją celową, utworzoną do realizacji wskazanych zadań publicznych, które ze względu na specyficzne uwarunkowania obszarowe oraz demograficzne mają charakter „metropolitalny”. Sprawowanie administracji publicznej przez związek wiąże się przede wszystkim ze współudziałem w planowaniu przestrzennym, które norma zadaniowa wymienia w pierwszej kolejności¹³. W świetle przepisów u.z.m., a w tym art. 12 ust. 1, kształtowanie ładu przestrzennego należy uznać za obligatoryjne zadanie publiczne wykonywane przez związek metropolitalny.

Dla pełnienia funkcji politycznych, reprezentacyjnych, integracyjnych i lobbingsowych, podmiotom tego typu przysługują inne formy współdziałania, a przede wszystkim stowarzyszenia, o których mowa w tzw. samorządowych ustawach ustrojowych. Skoro kształtowanie ładu przestrzennego stanowi priorytetowe zadanie metropolitalne, niezbędne jest wyposażenie związku w odpowiednie narzędzie umożliwiające realizację tego zadania. Związek metropolitalny kształtuje ład przestrzenny za pomocą studium metropolitalnego, które w świetle przytoczonych argumentów należy uznać za obligatoryjny akt planowania przestrzennego na obszarze metropolitalnym.

Niezależnie od powyższego należy stwierdzić, że studium metropolitalne stanowi dokument urzędowy w rozumieniu art. 6 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej, a więc jest informacją publiczną i podlega udostępnieniu¹⁴.

Elementy treściowe

Analizując elementy treściowe studium metropolitalnego, należy mieć na względzie, że ustawodawca określił ten akt jako „ramowy”. Studium metropolitalne powinno zatem stanowić program o charakterze ogólnym, będący wyrazem perspektywicznej polityki przestrzennej, odnoszącej się do całego obszaru metropolitalnego. Ze względu na zasadę spójności planowania i zagospodarowania przestrzennego, ustawodawca wymaga, aby treść studium metropolitalnego uwzględniała ustalenia planu zagospodarowania przestrzennego województwa.

Przepis art. 37o ust. 2 u.p.z.p. określa obligatoryjną treść studium. Zgodnie z przywołaną regulacją, studium metropolitalne zawiera:

- 1) zasady i obszary rozwoju systemów komunikacji, w tym dróg publicznych z podziałem na klasy i kategorie, infrastruktury technicznej oraz rozmieszczenie innych inwestycji celu publicznego o znaczeniu metropolitalnym;
- 2) zasady i obszary ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu, ponadregionalnych i regionalnych korytarzy ekologicznych, ochrony uzdrowisk oraz dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej, mających znaczenie dla całości obszaru metropolitalnego, w szczególności w odniesieniu do sposobów realizacji infrastruktury technicznej;

¹³ J. Szlachetko [w:] T. Bąkowski (red.), *Ustawa o związkach metropolitalnych. Komentarz*, Warszawa 2016, s. 61.

¹⁴ Tj. Dz.U. z 2015 r. Poz. 2058 ze zm.

- 3) ustalenia wynikające z zasad rozwoju i ochrony obszarów, o których mowa w pkt 1 i 2, położonych w granicach obszaru metropolitalnego;
- 4) maksymalne powierzchnie przeznaczone pod zabudowę, z podziałem na rodzaje zabudowy oraz gminy.

Ustawodawca wprowadza wymóg uwzględnienia, przy dokonywaniu ustaleń maksymalnych powierzchni przeznaczonych pod zabudowę, potrzeb oraz możliwości rozwojowych obszaru metropolitalnego. W szczególności należy mieć na uwadze:

- 1) analizy ekonomiczne, środowiskowe i społeczne;
- 2) prognozy demograficzne, w tym uwzględniające migracje w ramach obszaru metropolitalnego;
- 3) możliwości finansowania przez gminy oraz związek metropolitalny wykonania sieci komunikacyjnej i infrastruktury technicznej, a także infrastruktury społecznej, służących realizacji zadań własnych odpowiednio tych jednostek;
- 4) bilans terenów przeznaczonych pod zabudowę.

Przepis art. 37o ust. 4 u.p.z.p. odsyła w odniesieniu do sporządzania bilansów terenów przeznaczonych pod zabudowę, do odpowiedniego stosowania przepisów dotyczących studium gminnego.

Co istotne, art. 37o ust. 5 u.p.z.p. stanowi, że obligatoryjne ustalenia studium metropolitalnego obejmują jedynie „elementy niezbędne” dla właściwego ukierunkowania polityki przestrzen-

nej gmin należących do związku, ze względu na spójność przestrzenną i społeczno-gospodarczą obszaru metropolitalnego. W nauce prawa zwrócono uwagę, że regulacja studium metropolitalnego może potencjalnie ograniczać samodzielność planistyczną gmin. Należy bowiem raz jeszcze podkreślić, że ustalenia studium metropolitalnego wiązą organ wykonawczy gminy przy sporządzaniu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego¹⁵. Z tego względu ograniczenie ustaleń studium metropolitalnego do „niezbędnych elementów” należy potraktować jako wyraz ochrony samodzielności planistycznej gmin, chociaż w praktyce uznanie konkretnych elementów za „niezbędne” może nastroczać pewnych trudności. Przywołaną regulację należy jednak ocenić pozytywnie, albowiem jest „wyrazem urzeczywistniania konstytucyjnej zasady pomocniczości, która (...) leży u podstaw instytucji związku metropolitalnego”¹⁶.

Na podstawie art. 37o ust. 8 u.p.z.p. w zw. z art. 30 ust. 1 u.p.z.p., każdy ma prawo wglądu do studium lub planu miejscowego oraz otrzymania z nich wypisów i wrysów.

Postać redakcyjna

Jeśli chodzi o postać redakcyjną studium metropolitalnego, należy zwrócić uwagę, że przepisy u.p.z.p. przewidują dwa sprzężone ze sobą funkcjonalnie, formalnie i treściowo dokumenty urzędowe:

- uchwałę w sprawie uchwalenia studium metropolitalnego;
- studium metropolitalne, stanowiące załącznik do powołanej uchwały.

¹⁵ Zob. A. Kosicki, A. Plucińska-Filipowicz, *Komentarz do art. 37o u.p.z.p.* [w:] A. Plucińska-Filipowicz, M. Wierzbowski (red.), *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, wyd. II, WK 2016/el.

¹⁶ T. Bąkowski [w:] T. Bąkowski (red.), *Ustawa o związkach metropolitalnych. Komentarz*, Warszawa 2016, s. 218.

Uchwała w sprawie uchwalenia studium metropolitalnego powinna spełniać wymagania, o których mowa w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Tj. Dz.U. z 2016 r. Poz. 283), a w szczególności w przepisach działu VI: „Projekty aktów normatywnych o charakterze wewnętrznym (uchwał i zarządzeń)”. Przepis §141 rozporządzenia stanowi bowiem, że: „Do projektów uchwał i zarządzeń stosuje się odpowiednio zasady wyrażone w dziale V, z wyjątkiem §132, w dziale I w rozdziałach 1-7 i w dziale II, o ile zasady zawarte w niniejszym dziale nie stanowią inaczej”¹⁷.

Z kolei studium metropolitalne, stanowiące łącznik do w/w uchwały, jest aktem kierownictwa wewnętrznego o specyficznej postaci redakcyjnej. Akty kierownictwa wewnętrznego – zasadniczo – mają postać redakcyjną spełniającą wymogi rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Tj. Dz.U. z 2016 r. Poz. 283). Jednakże z tego zbioru, ze względu na pełnioną funkcję, wyłącza się niektóre kategorie aktów, np. wybrane akty planistyczne. Studium metropolitalne, pełniące funkcję planistyczną, ma postać redakcyjną, która tej funkcji odpowiada. Tym samym przepisy działu VI rozporządzenia nie będą miały do niego zastosowania. Pod względem postaci redakcyjnej studium metropolitalne (podobnie jak koncepcja krajowa, plan wojewódzki czy studium gminne) przypomina raczej opraco-

wanie o charakterze eksperckim (analityczno-koncepcyjne).

Miejsce studium metropolitalnego w systemie aktów planowania przestrzennego

Określając miejsce studium metropolitalnego w systemie aktów planowania przestrzennego należy mieć na uwadze zasadę spójności aktów planowania przestrzennego i zasad zagospodarowania obszarów¹⁸. Przywołana zasada wymaga wzajemnego uwzględniania treści aktów planistycznych realizowanych na poszczególnych szczeblach planowania przestrzennego. Akty planowania krajowego determinują treść aktów planowania regionalnego, metropolitalnego i gminnego, podobnie jak akty planowania regionalnego determinują treść aktów planowania metropolitalnego i gminnego. W tym kontekście warto przywołać art. 37o ust. 1 u.p.z.p.: „Związek metropolitalny sporządza ramowe studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego związku metropolitalnego, dla całego obszaru metropolitalnego (...) uwzględniając ustalenia planu zagospodarowania przestrzennego województwa”.

Akty planowania metropolitalnego determinują z kolei treść aktów planowania gminnego (zarówno studium gminnego, jak i planu miejscowego). Studium metropolitalne, co stanowi jego główną funkcję, harmonizuje polityki przestrzenne gmin z obszaru metropolitalnego. Zgodnie

¹⁷ W związku z tym uchwała w sprawie uchwalenia studium metropolitalnego powinna, obok części normatywnej (artykułowanej), zawierać: (1) tytuł, na który składają: oznaczenie rodzaju aktu, nazwa organu wydającego, data wydania i określenie przedmiotu aktu (§120 ust. 1 rozporządzenia), a także (2) przytoczenie przepisu ustawy zawierającego upoważnienie ustawowe, jako podstawy prawnej wydania rozporządzenia (§121 ust. 1 tego aktu).

¹⁸ M. Szewczyk [w:] Z. Leoński, M. Szewczyk, *Zasady prawa budowlanego i zagospodarowania przestrzennego*, Bydgoszcz-Poznań 2002, s. 45.

z art. 37o ust. 5 u.p.z.p.: „Ustalenia studium metropolitalnego (...) obejmują jedynie elementy niezbędne dla właściwego ukierunkowania polityki przestrzennej gmin należących do związku, ze względu na spójność przestrzenną i społeczno-gospodarczą obszaru metropolitalnego”. Szczegółowe ustalenia w tym zakresie, pozwalające na rekonstrukcję umiejscowienia studium metropolitalnego w obrębie systemu aktów planowania gminnego, wymagają dodatkowej wykładni następujących przepisów: art. 20 ust. 1, art. 37o ust. 6, art. 37p u.p.z.p.

Ustalenia studium metropolitalnego determinują treść studium gminnego. Świadczy o tym co najmniej kilka przepisów u.p.z.p., a wśród ich art. 37o ust. 6 u.p.z.p., który stanowi: „Ustalenia, o których mowa w ust. 2 pkt 3-4 [tej ustawy – autorzy], są wiążące dla wójta, burmistrza albo prezydenta miasta przy sporządzaniu studium”. Wójt, burmistrz, prezydent miasta, a więc organy odpowiadające za sporządzanie projektów aktów planowania gminnego (m.in. studium gminnego), muszą uwzględniać ustalenia studium metropolitalnego dotyczące wskazanej materii.

Ustawową gwarancję uwzględnienia w treści studium gminnego ustaleń studium metropolitalnego zawiera także art. 11 pkt 6 u.p.z.p. Wójt ma obowiązek uzgodnienia projektu studium gminnego z zarządem związku metropolitalnego. Uzgodnienie jest wiążącą formą współdziałania organów administracji publicznej. Wójt musi więc uzgodnić projekt studium gminnego, zaś brak uzgodnienia będzie stanowić narusze-

nie prawa aktualizujące kompetencję nadzorczą wojewody do stwierdzenia nieważności uchwały w sprawie studium.

Dodatkowo, za art. 37p ust. 1 u.p.z.p.: „Jeżeli uchwalenie albo zmiana studium metropolitalnego powoduje konieczność zmiany studium [gminnego – autorzy], jednocześnie z projektem studium metropolitalnego lub projektem jego zmiany można sporządzić projekt studium lub projekt zmiany studium”. Wskazany zabieg ma uzasadnienie prakseologiczne. Zasadne jest bowiem przyspieszenie w takich przypadkach procedury uchwałodawczej¹⁹. Należy jednak pamiętać, że uchwalenie studium gminnego (lub uchwalenie jego zmiany) następuje dopiero po uchwaleniu studium metropolitalnego (lub jego zmiany).

Ponadto ustawodawca zabezpiecza uwzględnienie w studium gminnym inwestycji celu publicznego o znaczeniu metropolitalnym. Zgodnie z obowiązującym brzmieniem art. 12 ust. 3 u.p.z.p., jeżeli rada gminy nie uchwaliła studium, nie przystąpiła do jego zmiany albo uchwalając studium, nie określiła w nim obszarów rozmieszczenia m.in. inwestycji celu publicznego o znaczeniu metropolitalnym, ujętych w ramowym studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego związku metropolitalnego, to wojewoda po podjęciu czynności zmierzających do uzgodnienia terminu realizacji tych inwestycji i warunków wprowadzenia tych inwestycji do studium, wzywa radę gminy do uchwalenia studium lub jego zmiany w wyznaczonym terminie. Po bezskutecznym upływie tego termi-

¹⁹ Co ciekawe, zgodnie z art. 37p ust. 4 u.p.z.p. jednocześnie z projektem studium metropolitalnego zarząd związku metropolitalnego może sporządzić projektu studium gminnego. Wymagane jest jednak uprzednie zawarcie w tej sprawie porozumienia, o którym mowa w art. 12 ust. 2 u.z.m.

nu wojewoda sporządza miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego albo jego zmianę dla obszaru, którego dotyczy zaniechanie gminy, w zakresie koniecznym dla możliwości realizacji inwestycji celu publicznego oraz wydaje w tej sprawie zarządzenie zastępcze. Przyjęty w tym trybie plan wywołuje skutki prawne takie jak miejscowy plan zagospodarowania.

Do studium metropolitalnego zastosowanie znajdują niektóre przepisy u.p.z.p. dotyczące studium gminnego. Przesądza o tym art. 37o ust. 8 tej ustawy. Do studium metropolitalnego stosuje się odpowiednio przepisy art. 5, art. 7, art. 11-13, art. 15 ust. 1, art. 20, art. 21, art. 23-28, art. 30 i art. 32-33.

W związku z powyższym do studium metropolitalnego stosuje się również – po odpowiedniej modyfikacji – art. 20 u.p.z.p. Na tej podstawie należałoby stwierdzić, że rada gminy uchwała plan miejscowy dopiero po stwierdzeniu, że nie narusza on ustaleń studium metropolitalnego. Ustalenia studium metropolitalnego są więc

wiążące dla właściwych rad gmin w procesie uchwalania planów miejscowych.

PODSUMOWANIE

Studium metropolitalne było długo oczekiwanym aktem planowania przestrzennego na obszarach o szczególnych cechach – dużej koncentracji zjawisk przestrzennych, gospodarczych i społecznych, wysokim stopniu zurbanizowania i zagęszczeniu ludności. Tym samym interwencję prawodawcy w zakresie uchwalenia u.z.m. i nowelizacji przepisów u.p.z.p. należy uznać za uzasadnioną. Istnieje realna potrzeba harmonizacji lokalnych polityk przestrzennych na obszarach metropolitalnych. Niestety, dotychczas nie podjęto żadnych działań w kierunku wyznaczenia obszarów metropolitalnych i utworzenia w ich granicach związków, a dopóki ten stan rzeczy nie ulegnie zmianie, analizowane w niniejszym opracowaniu przepisy pozostaną wyłącznie martwą literą.

WYKAZ PUBLIKACJI

Bąkowski T., *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, LEX 2004/el.

Bąkowski T. (red.), *Ustawa o związkach metropolitalnych. Komentarz*, Warszawa 2016

Leoński Z., Szewczyk M., *Zasady prawa budowlanego i zagospodarowania przestrzennego*, Bydgoszcz-Poznań 2002

Plucińska-Filipowicz A., Wierzbowski M. (red.), *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, wyd. II, WK 2016/el.

Szewczyk M., *Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy* [w:] M. Kruś,

Z. Leoński, M. Szewczyk (red.), *Prawo zagospodarowania przestrzeni*, LEX 2012/el.

Tykwińska-Rutkowska D., *Formy prawne działania administracji publicznej*, [w:] T. Bąkowski, K. Żukowski (red.), *Leksykon prawa administracyjnego materialnego. 100 podstawowych pojęć*, Warszawa 2016

WYKAZ AKTÓW NORMATYWNYCH:

Konstytucja Rzeczypospolitej Polski z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U., nr 78, poz. 483 ze zm.)

Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, (T.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 446 ze zm.)

Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie wojewódzkim (T. j. Dz. U. z 2015 r. poz 1392 ze zm.)

Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (T. j. Dz. U. z 2015 r. poz. 199 ze zm.)

Ustawa z dnia 9 października 2015 r. o związkach metropolitalnych (T.j. Dz .U. z 2015 r. poz. 1890)

WYKAZ ORZECZNICTWA

Wyrok NSA z dnia 11 września 2012 r., sygn. II OSK 1573/12, LEX nr 1251832

Wyroku NSA z dnia 6 grudnia 2012 r., sygn. II OSK 1439/11 (LEX nr 1318028)

Systemowe konotacje¹ audytu krajobrazowego

System connotations of landscape audit

Instytucja audytu krajobrazowego, wprowadzona do ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym przez „ustawę krajobrazową”, ma być środkiem wsparcia narzędzi ochrony krajobrazu. Nowość i wartość audytu krajobrazowego przejawia się przede wszystkim w tym, że podejmuje się on analizy krajobrazów na poziomie odpowiednim do ich typów, skali i charakteru, podkreśla rangę tego zagadnienia w pracach planistycznych, jak i tworzy ramy dla jednolitego podejścia do opisu i zarządzania krajobrazem. Jest on jednak w głównej mierze instrumentem diagnostycznym, służącym uzyskaniu wiedzy o szczególnie cennych walorach krajobrazowych i instrumentem prewencyjnym.

Landscape audit scheme, has been introduced to the Act on land-use planning and development by the "landscape act". It is aimed to be a supporting tool for the solutions of landscape protection. The value of the landscape audit manifests itself primarily in the fact that it undertakes to analyse landscapes at a level appropriate to their type, scale and nature, highlights the importance of this issue in the work of planning, as well as it creates a framework for a unified approach to the landscape description and landscape management. However, it is largely a diagnostic instrument, for attaining a knowledge of particularly valuable qualities of the landscape and preventive instrument, preventing the devastation of the landscape.

Słowa kluczowe: audyt krajobrazowy, ochrona krajobrazu

Keywords: landscape audit, landscape protection

■ Radca prawny, Partner w Kancelarii Radców Prawnych „CIC” Pikor, Behnke, Dmoch, Fryzowski Sp. P. w Gdyni, specjalizuje się w zagadnieniach gospodarczego prawa środowiska oraz procesu inwestycyjnego.

¹ W znaczeniu: 1. zespół cech, których posiadanie sprawia, że odpowiednie przedmioty należą do tej samej klasy; 2. dodatkowa treść związana z jakimś wyrazem, wynikająca z niesionych przezeń skojarzeń i znaczeń; za: <http://sjp.pl/konotacja>.

SYSTEMOWE KONOTACJE AUDYTU KRAJOBRAZOWEGO

Instytucja audytu krajobrazowego, wprowadzona do ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym² przez „ustawę krajobrazową”³, na moment jej ustanawiania bardziej wydawała się towarzyszyć uregulowaniom dotyczącym zasad rozmieszczania reklam, niż wskazywała na zamiar ustanowienia systemowych reguł klasyfikacji, ochrony, planowania i gospodarowania krajobrazem. Ze względu na zakres normowania, trudno też uznać, że zasadniczym celem ustawy krajobrazowej było wdrożenie Europejskiej Konwencji Krajobrazowej⁴, jak też, że przepisy tego aktu taki cel faktycznie realizują. Na tym tle powstają więc pytania: w jakim stopniu audyt krajobrazowy wpisuje się w system unormowań dotyczących krajobrazu i podnosi jego jakość (czy cele audytu krajobrazowego nie mogłyby być realizowane za pomocą obowiązujących instrumentów prawnych)?; co wynika z prawnego charakteru tego audytu?; z czego audyt powinien czerpać w imię spójności tego systemu?; w końcu – jaka jest siła oddziaływania audytu krajobrazowego, tak samodzielnie, jak i poprzez wspomniany system?

Do takiego, systemowego podejścia, jak się wydaje, prowokuje zarówno odwołanie się przez ustawodawcę do pojęcia audytu, które należy

przeciwstawić mechanizmom kontroli i inspekcji, jak i narzucające się skojarzenie z audytami systemów zarządzania jakością. Myślenie takie jest tym bardziej uzasadnione, jeżeli uznać audyt krajobrazowy za instrument służący ustaleniu „celu jakości krajobrazu”⁵ w rozumieniu EKK, jak też za miernik poziomu realizacji tego celu (ocena stopnia zachowania wartości stanowiących kryteria wyznaczenia krajobrazów priorytetowych, ocena właściwego stanu ochrony).

Z modelem audytu wiązać należy też koncepcję wyników audytu krajobrazowego, w postaci „wniosków i rekomendacji”, a więc, literalnie, bardziej wytycznych czy propozycji, niż wiążących zarządzeń pokontrolnych czy decyzji nadzorczych. Wydaje się jednak, że właśnie w tym zakresie, biorąc pod uwagę skutki prawne, jakie ma wywoływać audyt krajobrazowy, jak i de facto wiążący charakter wyników tego audytu dla innych szczebli samorządu, instytucja audytu krajobrazowego najbardziej odbiega od metodyki audytu, jak i pociąga za sobą dyskusję o zgodności tego audytu z konstytucyjnymi zasadami subsydiarności i samodzielności, konstytucyjnymi dla idei samorządu terytorialnego. O ile bowiem obowiązek uwzględnienia rekomendacji i wniosków zawartych w audycie krajobrazowym w planie zagospodarowania przestrzennego województwa⁶ i ich oddziaływanie poprzez ten plan na planowanie przestrzenne w gminie,

² ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz.U. z 2015 r., poz.199 ze zm.), dalej: „upzp”.

³ ustawa z dnia 24 kwietnia 2015 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu (t.j. Dz.U. z 2015 r., poz. 774 ze zm.).

⁴ Europejska Konwencja Krajobrazowa, sporządzona we Florencji dnia 20 października 2000 r. (Dz.U. z 2006 r., Nr 14, poz. 98), dalej: „EKK”.

⁵ „cel jakości krajobrazu” znaczy, w przypadku określonego krajobrazu, sformułowanie przez właściwe organy publiczne aspiracji społeczeństwa w odniesieniu do cech otaczającego je krajobrazu.

⁶ art. 39 ust.3 upzp.

czy też wymóg odzwierciedlenia wyznaczonych krajobrazów priorytetowych w gminnych dokumentach planistycznych⁷, nie budzą systemowo zastrzeżeń, o tyle już nie można tego powiedzieć w odniesieniu do skutków audytu właściwych aktom kierownictwa wewnętrznego⁸ (tu: stawiających gminę w szczególnym stosunku podporządkowania wobec samorządu województwa). A za takie, szczególnie w kontekście kompetencji rad gmin wyłącznie do opiniowania projektu audytu⁹ oraz ograniczenia kompetencji tych organów do uzgadniania tworzenia parku krajobrazowego¹⁰, uznaje się w dyskusji o audycie krajobrazowym: powodowanie przez wnioski i rekomendacje audytu bezpośrednich skutków dla studium uwarunkowań oraz planu miejscowego, wymóg uzgodnienia projektu planu miejscowego z zarządem województwa w zakresie zgodności z wynikami audytu, czy też możliwość zawarcia w wynikach audytu postulatów i zapisów o charakterze regulacyjnym co do dopuszczalnego zagospodarowania terenu¹¹. Przyznanie organom samorządu województwa kompetencji władczych, w miejsce budowania wspólnej polityki przestrzennej w zakresie ochrony krajobrazowej na kilku szczeblach samorządu łącznie, nawet w imię uznania ponadlokalnego charakteru krajobrazów i powiązanych

z nim zadań publicznych, jak i zapewnienia efektywności wynikom audytu, z tych względów nie zasługuje w pełni na aprobatę. Tym bardziej, że podejście takie gubi dodatkowo przesłankę „postrzegania (przestrzeni) przez ludzi”, zawartą w definicji legalnej krajobrazu, jak i wynikający z niej postulat wpływu społeczności lokalnej na planowanie krajobrazu i gospodarowanie nim, zastępując je percepcją naukową i wywodzonymi z niej abstrakcyjnie aspiracjami ogółu społeczeństwa. Zauważyć też trzeba, że choćby w świetle tytułu ustawy krajobrazowej, audyt krajobrazowy ma być środkiem wsparcia narzędzi ochrony krajobrazu już określonych systemem prawa, nie powinien natomiast ich zastępować, a szczególności – przybierać roli spec-instrumentu tej ochrony.

Mimo tych mankamentów, wartość audytu krajobrazowego przejawia się przede wszystkim w tym, że podejmuje się on analizy krajobrazów na poziomie odpowiednim do ich typów, skali i charakteru, eliminuje marginalizację tego zagadnienia w pracach planistycznych, jak i tworzy ramy dla jednolitego podejścia do opisu i zarządzania krajobrazem. Co za tym idzie, audyt jest w głównej mierze instrumentem diagnostycznym, służącym uzyskaniu wiedzy o szczególnie

⁷ art. 15 ust.2 pkt 7 upzp.

⁸ por. orzeczenie TK z dnia 9 maja 1989 r., Kw. 1/89, OTK1986-1995/t2/1989/3: Akty kierownictwa wewnętrznego nie mogą ani zastępować aktów prawnych o mocy powszechnie obowiązującej, ani też modyfikować ich znaczenia i sensu. Ponieważ ich moc wiążąca ograniczona jest wyłącznie do podmiotów pozostających w szczególnym stosunku podporządkowania, przeto wyjściem poza sferę tych stosunków byłoby posługiwanie się takimi aktami w sposób wpływający na sytuację osób fizycznych i prawnych nie powiązanych z normodawcą szczególnym stosunkiem podporządkowania.

⁹ art. 38b ust.2 pkt 2 lit.d upzp; zauważyć też można na marginesie, że procedura dotycząca kwestionowania nieuwzględnienia opinii rady gminy łączy procedurę współdziałania organu samorządu z procedurą sformułowaną dotychczas w odniesieniu do uwag do projektu planu miejscowego, co wydaje się zaburzać rolę rady gminy jako organu współdziałającego.

¹⁰ art. 16 ust.4c ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz.U. z 2015 r., poz. 1651 ze zm.), dalej: „uop”.

¹¹ co A. Fogel wywodzi z łącznej wykładni art.38a ust.3 pkt b i art.15 ust.2 pkt 7 upzp, w: Fogel A. (red.), Ustawa krajobrazowa. Komentarze praktyczne., Warszawa 2016, s.155.

cennych walorach krajobrazowych¹² i instrumentem prewencyjnym, przeciwdziałania dewastacji czy degradacji krajobrazu. Nie jest natomiast, co również warto jest zaznaczyć, bezpośrednim narzędziem naprawczym dla szkód dotyczących krajobrazu. W tym aspekcie systemowymi ekstensjami audytu krajobrazowego będą w szczególności: władztwo planistyczne gmin, oceny oddziaływania na środowisko, szczególnie oceny strategiczne, plany ochrony obszarów chronionych, przepisy stanowiące podstawę prawną decyzji interwencyjnych wobec szkód w środowisku lub dobrach kultury lub nakazujących przywrócić tychże do stanu właściwego. Za cenne uznać należy również to, że audyt krajobrazowy wykracza w warstwie normatywnej również poza zagadnienia ochrony przyrody i dóbr kultury, tradycyjnie łączone z ochroną krajobrazu.

Kolizja z wynikami audytu krajobrazowego, z racji braku mocy powszechnie obowiązującej, nie może stanowić bezpośrednio podstawy odmowy wydania decyzji administracyjnych, w szczególności decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu i innych decyzji ustalających

lokalizację inwestycji. Wydaje się, że czynnik ten będzie osłabiać w praktyce siłę oddziaływania audytu krajobrazowego. Zaznaczyć jednak trzeba, że możliwe do prowadzenia, a odwołujące się do wyników audytu ustalenia ochrony zawarte w tych decyzjach, głównie pod wpływem uzgodnień wojewódzkiego konserwatora zabytków oraz regionalnego dyrektora ochrony środowiska, stanowić mogą formę ochrony zabytków¹³, jak i muszą brać pod uwagę reżim prawny wynikający z ustanowienia form ochrony przyrody związanych z ochroną krajobrazu. Wnioski i rekomendacje audytu krajobrazowego stanowić mogą również element analizy warunków i zasad zagospodarowania terenu oraz jego zabudowy, wymaganej w procedurze wydawania tych decyzji¹⁴.

Skupiając się na drugim członie: „krajobrazowy”, zawartym w określeniu „audyt krajobrazowy”, będącym wyznacznikiem przedmiotu audytu, wskazać trzeba na wstępie, iż poza definicją zawartą w EKK, przed wejściem w życie ustawy krajobrazowej, krajobraz nie posiadał w polskim systemie prawa definicji legalnej¹⁵. Poprzednio obowiązujące przepisy zawierały bowiem jedy-

¹² W zakresie podbudowy naukowej audytu, por. Solon J., Plit J., Kistowski M., Milewski P., Przygotowanie opracowania pt. „Identyfikacja i ocena krajobrazów – metodyka oraz główne założenia, Warszawa 2014, szczególnie: rozdz. 4 Charakterystyka wyróżnionych krajobrazów; tabele inwentaryzacyjne przyrodniczych i kulturowych walorów krajobrazu oraz syntetyczne cechy krajobrazu s.43-62.

¹³ art.7 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (t.j. Dz.U. z 2014 r., poz. 1446 ze zm.), dalej: „uozoz”.

¹⁴ art. 53 ust.3 pkt 1 upzp.

¹⁵ por. Solon J., Definicja i zakres pojęciowy terminu „krajobraz” na potrzeby audytu krajobrazowego, w: Solon J., Plit J., Kistowski M., Milewski P., Przygotowanie opracowania pt. „Identyfikacja i ocena krajobrazów...”, s.6; zob. też doktrynalne definicje „krajobrazu”, m.in. w: Wycichowska B., Specyfika krajobrazu wizualnego i jego klasyfikacja, w: Klasyfikacja krajobrazu. Teoria i praktyka. Problemy Ekologii Krajobrazu, Warszawa 2008; Solon J., Wybrane podejścia do typologii krajobrazu w Polsce i ich przydatność dla implementacji Europejskiej Konwencji Krajobrazowej, w: Generalna Dyrekcja Ochrony Środowiska, Identyfikacja i waloryzacja krajobrazów – wdrażanie Europejskiej Konwencji Krajobrazowej – referaty konferencyjne, Warszawa 2013, s.17-25.

nie definicję krajobrazu kulturowego^{16,17}, ujmowały krajobraz w definicji legalnej środowiska¹⁸, jak też definiowały, w ramach przepisów o ochronie przyrody, ochronę krajobrazową oraz walory krajobrazowe¹⁹. Te ostatnie przepisy nakazywały również inwentaryzację walorów krajobrazowych i określenie typów krajobrazu dla potrzeb planów ochrony. Przepisy z obszaru tematycznego rolnictwa odwołują się również do pojęcia krajobrazu rolniczego, które jednak wydaje się nie mieć znaczenia wykraczającego poza ten obszar.

Zarówno zmiany wprowadzone do definicji krajobrazu kulturowego, jak i nowa definicja krajobrazu, wspólna dla przepisów o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym i ochronie przyrody, nawiązują do aparatu pojęciowego EKK²⁰. Stąd wywodzą się bowiem wprowadzone do definicji „krajobrazu kulturowego” sformułowania: „postrzegana przez ludzi” oraz „w wyniku działania czynników naturalnych i działalności człowieka” (dotychczasowa definicja odwoływała się jedynie do przestrzeni przekształconej antropogenicznie). Odmienne jednak od EKK, polska definicja „krajobrazu” postrzega go nie jako obszar, lecz jako przestrzeń, co należy ocenić pozytywnie, a ponadto jako przestrzeń statyczną (już „uksztalowaną”), co wydaje się nie do końca odzwierciedlać podkreślany w definicji z EKK aspekt interakcji czynników przyrodniczych i/lub

ludzkich, tworzących „charakter” krajobrazu²¹. Podobnie, pojęcie „ochrony krajobrazowej”, rozumiane jako: zachowanie cech charakterystycznych danego krajobrazu, z racji umiejscowienia nadal wyłącznie w przepisach ustawy o ochronie przyrody, skutkuje uwypuklaniem jedynie cech o charakterze naturalnym i abstrahuje od porządków przestrzennych w krajobrazie. Pozostawione również tylko w tych przepisach pojęcie „walorów krajobrazowych”, do zakresu którego, obok zmian redakcyjnych, dodano „elementy cywilizacyjne”, stało się obecnie węższe znaczeniowo względem wartości stanowiących kryteria waloryzacji krajobrazów i wyznaczania krajobrazów priorytetowych (wartości przyrodnicze, kulturowe, historyczne, architektoniczne, urbanistyczne, ruralistyczne lub estetyczno-widokowe)²². Nowe definicje ustawowe: osi widokowej, przedpola ekspozycji, punktu widokowego, również przynależą dziedzinie ochrony przyrody.

Na tym gruncie, oprócz oczywistej konkluzji, iż relewantny systemowo dla audytu krajobrazowego obszar regulacji obejmuje przede wszystkim materie: planowania i zagospodarowania przestrzennego, ochrony przyrody oraz ochrony zabytków i opieki nad nimi, jawi się kilka dalszych wniosków. Po pierwsze, zmiana pierwotnej koncepcji legislacyjnej zakładającej umiejscowienie instytucji audytu krajobrazowego

¹⁶ art. 3 pkt 14 uozoz.

¹⁷ Co do zakresu pojęcia „krajobraz kulturowy”, zob. Myga-Piątek U., Kryteria i metody oceny krajobrazu kulturowego w procesie planowania przestrzennego na tle obowiązujących procedur prawnych, w: Kistowski M., Korwel-Lejkowska B., Waloryzacja środowiska przyrodniczego w planowaniu przestrzennym, Gdańsk-Warszawa 2007, s.101-110.

¹⁸ art.3 pkt 39 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (t.j. Dz.U z 2016 r. poz. 672 ze zm.), dalej: „poś”.

¹⁹ art. 5 pkt 8 i pkt 23 uop.

²⁰ „krajobrazem”, wg EKK, jest obszar, postrzegany przez ludzi, którego charakter jest wynikiem działania i interakcji czynników przyrodniczych i/lub ludzkich.

²¹ por. Fogel A., op.cit, s.99.

²² art 2 pkt 16f upzp.

w przepisach ustawy o ochronie przyrody na rzecz uczynienia zeń instrumentu ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, nie została dokonana w sposób konsekwentny. Przyporządkowanie części pojęć wyłącznie materii ochrony przyrody pozbawia bowiem koniecznego oprządkowania potencjalne krajobrazy priorytetowe, wyodrębniane na obszarach antropogenicznych według wartości architektonicznych, urbanistycznych czy estetyczno-widokowych. Po wtóre, za niewystarczające należy uznać określenie relacji (a w zasadzie brak refleksji ustawodawcy w tym przedmiocie), w tym kryteriów rozgraniczających, między audytem krajobrazowym a pojęciem „ładu przestrzennego” (przez które należy rozumieć również takie ukształtowanie terenu, które tworzy harmonijną całość oraz uwzględnia w uporządkowanych relacjach wszelkie uwarunkowania i wymagania m.in. środowiskowe, kulturowe oraz kompozycyjno-estetyczne). Po trzecie, dotychczasowe określenie typów krajobrazu dla potrzeb planów ochrony sporządzanych w oparciu o przepisy o ochronie przyrody, odwołujące się do pojęcia walorów krajobrazowych, nie uwzględnia wszystkich rodzajów wartości, jakie powinny być brane pod uwagę przy delimitacji krajobrazów priorytetowych, zatem definicja „krajobrazu priorytetowego” powinna pełnić również funkcję dyrektywy wykładni pojęcia ochrony krajobrazowej. To ostatnie pojęcie powinno też mieć szerszy zakres stosowania niż materia ochrony przyrody. W końcu, biorąc pod uwagę, że społeczna percepcja krajobrazu jest czynnikiem definiującym ten krajobraz, obecne ukształtowanie skutków prawnych audytu krajobrazowego tworzy ryzyko dogmatycznego posługiwania się tym instrumentem i narzucania gminom za jego pomocą polityki przestrzennej, co nie koresponduje

z tendencjami zwiększania partycypacji społecznej w planowaniu przestrzennym. Tym samym to władztwu planistycznemu gmin, jako środkowi realizacji wniosków i rekomendacji audytu krajobrazowego (skonsumowania wyników audytu), a nie samemu audytowi, należy przyznać rangę głównego instrumentu „ochrony i kształtowania krajobrazu”. Za zasadne uznać należy dodatkowo rozpisanie tych działań, za EKK, na: identyfikację, ochronę, planowanie i gospodarowanie krajobrazem, co właściwiej ujmie spektrum działań, do których powinny być odnoszone wyniki audytu.

Zgodnie z art.38a ust.2 upzp audyt krajobrazowy identyfikuje krajobrazy występujące na obszarze województwa, określa ich cechy charakterystyczne oraz dokonuje oceny ich wartości. W zakresie tym audyt krajobrazowy zbliża się do mechanizmu opisu środowiska, wymaganego przy sporządzaniu opracowania ekofizjograficznego, stanowiącego materiał źródłowy dla dokumentów planistycznych lub też opisu i waloryzacji środowiska dokonywanych w procesie oceny oddziaływania na środowisko. Odmienne jednak względem metodyki właściwej tym punktom odniesienia, związanej z celami ocenianych dokumentów lub przedsięwzięć, podstawą dla rekomendacji i wniosków audytu krajobrazowego jest ocena zagrożeń wychodząca od określenia istniejących i możliwych presji oraz podatności na taką presję²³. Zbliża to z kolei audyt krajobrazowy do planów ochrony, sporządzanych w oparciu o przepisy ustawy o ochronie przyrody, gdzie analiza zagrożeń stanowi podstawę wyznaczenia działań ochronnych. Choć, jak wskazane zostało wyżej, pojęcie walorów krajobrazowych jest węższe od wartości definiujących krajobrazy priorytetowe, za bezpośrednio

²³ por. Fogel A., op.cit., s.153.

przydatne przy delimitacji tych krajobrazów uznać można inwentaryzacje walorów krajobrazowych czynione na potrzeby planów ochrony, które wydaje się mogą być wprost inkorporowane do audytu krajobrazowego. I tu metodyka audytu, na co należy wskazać pod kątem sposobu wykonania delegacji do wydania rozporządzenia określającego m.in. metodykę sporządzania audytu, i związany z nią, z jednej strony – całościowy ogólny zagadnienia, a z drugiej -aspektowe podejście do oceny jego elementów, powinna bronić audyt przed zarzutem dublowania wymagań prawnych przez powiązane przepisy. Co nasuwa się z powyższych odniesień – wydaje się także, że obecnie nadbyt małą wagę, szczególnie w aspekcie waloryzacji krajobrazów, przykładają się do opracowań ekofizjograficznych i prognoz oceny oddziaływania dokumentów strategicznych i planistycznych na środowisko, sporządzanych w procesach strategicznych ocen oddziaływania na środowisko, jako materiałów źródłowych dla audytu krajobrazowego.

W świetle zmian wprowadzonych ustawą krajobrazową, za uzasadnioną uznać można tezę, iż zapewnieniu efektywności wnioskom i rekomendacjom audytu krajobrazowego służyć będą dotychczasowe instrumenty prawne składające się na system ochrony krajobrazu. Podkreślić jednak należy jeszcze raz w tym miejscu, że system tych instrumentów zbudowany jest wokół pojęcia walorów krajobrazowych, a nie wartości decydujących o priorytetowym charakterze krajobrazu. Zaliczyć do nich należy w szczególności:

- 1) zasadę planowania w ochronie środowiska, konkretyzowaną w przepisach ustawy – Prawo ochrony środowiska dotyczących ochro-

ny środowiska w zagospodarowaniu przestrzennym i przy realizacji inwestycji. W myśl tych przepisów:

- Przeznaczenie i sposób zagospodarowania terenu powinny w jak największym stopniu zapewniać zachowanie jego walorów krajobrazowych²⁴.
- W studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin oraz miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego zapewnia się warunki utrzymania równowagi przyrodniczej i racjonalną gospodarkę zasobami środowiska, w szczególności przez: zapewnianie ochrony walorów krajobrazowych środowiska i warunków klimatycznych; uwzględnianie potrzeb w zakresie zapobiegania ruchom masowym ziemi i ich skutkom²⁵.
- W miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego oraz w decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu uwzględnia się w szczególności ograniczenia wynikające z: ustanowienia w trybie ustawy o ochronie przyrody parku narodowego, rezerwatu przyrody, parku krajobrazowego, obszaru chronionego krajobrazu, obszaru Natura 2000, zespołu przyrodniczo-krajobrazowego, użytku ekologicznego, stanowiska dokumentacyjnego, pomników przyrody oraz ich otulin²⁶;

- 2) uznanie ochrony walorów krajobrazowych za wytyczną projektową dla obiektów liniowych (linie komunikacyjne, napowietrzne i podziemne rurociągi, linie kablowe oraz inne obiekty liniowe przeprowadza się i wykonuje w sposób zapewniający ograniczenie ich oddziaływania na środowisko, w tym: ochronę walorów krajobrazowych)²⁷;

²⁴ art. 71 ust.3 pkt 3 poś.

²⁵ art. 72 ust.1 pkt 5 i 5a poś.

²⁶ art. 73 ust. 1 poś.

²⁷ art. 73 ust. 2 pkt 1 poś.

- 3) włączenie oddziaływania na krajobraz i krajobraz kulturowy do zakresu pojęcia „negatywnego oddziaływania na środowisko” wyznaczającego przedmiot oceny oddziaływania na środowisko²⁸, przeglądu ekologicznego, czy decyzji interwencyjnych w zakresie negatywnych oddziaływań na środowisko w fazie eksploatacji instalacji²⁹;
 - 4) przepisy w zakresie przeciwdziałania niekorzystnym zmianom naturalnego ukształtowania powierzchni ziemi³⁰;
 - 5) uznanie za przedmiot kompensacji przyrodniczej zespołu działań (obejmujących w szczególności roboty budowlane, roboty ziemne, rekultywację gleby, zalesianie, zadrzewianie lub tworzenie skupień roślinności) prowadzących m.in. do zachowania walorów krajobrazowych³¹;
 - 6) uznanie za „zanieczyszczenie” również takiej emisji, która może pogarszać walory estetyczne środowiska lub może kolidować z innymi, uzasadnionymi sposobami korzystania ze środowiska³²;
 - 7) możliwość uznania procesu wyprowadzania obszarów zdegradowanych ze stanu kryzysowego, prowadzonego w sposób kompleksowy, poprzez zintegrowane działania na rzecz przestrzeni, za przedmiot rewitalizacji³³.
- Audyt krajobrazowy wykazywać musi również spójność z innymi regulacjami odnoszącymi się do typizacji krajobrazów, wynikającymi z obowiązujących przepisów. Wynikają one m.in. z:
- 1) rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 12 maja 2005 r. w sprawie sporządzania projektu planu ochrony dla parku narodowego, rezerwatu przyrody i parku krajobrazowego, dokonywania zmian w tym planie oraz ochrony zasobów, tworów i składników przyrody³⁴; w myśl tych przepisów, zakres inwentaryzacji zasobów, tworów i składników przyrody, walorów krajobrazowych oraz wartości kulturowych w parku narodowym, obejmować ma m.in.: typy krajobrazów, punkty, osie i przedpola widokowe, w tym drogi i szlaki turystyczne, a ponadto wartości kulturowe, z wyszczególnieniem obszarów i obiektów stanowiących zabytki oraz niematerialnych wartości kulturowych; analogiczny zakres inwentaryzacji w parku krajobrazowym obejmować ma, obok ww. wskazanych punktów, osi i przedpól widokowych i wartości kulturowych, również krajobrazy ekologiczne, z uwzględnieniem ich składników i powiązań ekologicznych, w tym obszary spełniające funkcję korytarzy ekologicznych; przepisy te wymagają również określenia zagrożeń dla walorów krajobrazowych;
 - 2) rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 30 marca 2005 r. w sprawie rodzajów, typów i podtypów rezerwatów przyrody³⁵; przepisy te, definiując wśród rodzajów rezerwatów „rezerваты krajobrazowe”, określają przedmiot ochrony na tych obszarach jako: krajobrazy o cechach naturalnych, charakterystyczne dla

²⁸ art. 62 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (t.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 353), dalej: „ustawa oos”.

²⁹ art. 362 poś.

³⁰ art. 101, art. 362 poś.

³¹ art. 3 pkt 8 poś.

³² art. 3 pkt 49 poś.

³³ w rozumieniu art. 2 ustawy z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji (Dz.U. z 2015 r., poz. 1777).

³⁴ Dz. U. Nr 94, poz. 794 - § 9.

³⁵ Dz. U. Nr 60, poz. 533.

poszczególnych regionów geograficznych, często z występującymi zabytkami;

- 3) rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie kryteriów wyznaczania wód wrażliwych na zanieczyszczenie związkami azotu ze źródeł rolniczych³⁶; zgodnie z tymi przepisami, wyznaczając wody wrażliwe na zanieczyszczenia związkami azotu ze źródeł rolniczych, należy w szczególności uwzględnić właściwości fizyczne i charakterystyczne cechy środowiska wód i obszaru, z którego następuje odpływ azotu ze źródeł rolniczych do tych wód, a w szczególności: dominujące typy krajobrazu, w tym zalesienia;
- 4) art. 112 uop, określającego zasady prowadzenia monitoringu przyrodniczego różnorodności biologicznej i krajobrazowej; monitoring ten polega na obserwacji i ocenie stanu oraz zachodzących zmian w składnikach różnorodności biologicznej i krajobrazowej, w tym typów siedlisk przyrodniczych oraz gatunków będących przedmiotem zainteresowania Wspólnoty, ze szczególnym uwzględnieniem typów siedlisk przyrodniczych i gatunków o znaczeniu priorytetowym, a także na ocenie skuteczności stosowanych metod ochrony przyrody.

Podobnie, wnioski i rekomendacje wynikające z audytu krajobrazowego muszą brać pod uwagę zarówno ustalenia dokumentów planistycznych już wyznaczających osi widokowe, chronione ekspozycje, korytarze ekologiczne etc. Audyt ten, ani jego metodyka, nie mogą bowiem podchodzić do identyfikacji i waloryzacji krajobrazów bez uwzględnienia status quo ukształtowanego na podstawie dotychczasowej oceny cen-

ności krajobrazów, szczególnie tych, które nie są objęte ochroną na podstawie przepisów o ochronie przyrody lub ochroną konserwatorską. To samo dotyczy reżimów ochrony w istniejących obszarach chronionych, w których wiele spośród nakazów, zakazów czy ograniczeń nawiązuje wprost lub pośrednio do ochrony krajobrazowej³⁷. Do zakazów takich zaliczyć można, gwooli przykładu, zakazy: likwidowania i niszczenia sadzawek śródpolnych, przydrożnych i nadwodnych, jeżeli nie wynikają z potrzeby ochrony przeciwpowodziowej lub zapewnienia bezpieczeństwa ruchu drogowego lub wodnego lub budowy, odbudowy, utrzymania, remontów lub naprawy urządzeń wodnych; pozyskiwania do celów gospodarczych skał, w tym torfu, oraz skamieniałości, w tym kopalnych szczątków roślin i zwierząt, a także minerałów i bursztynu; wykonywania prac ziemnych trwale zniekształcających rzeźbę terenu, z wyjątkiem prac związanych z zabezpieczeniem przeciwsztorowym, przeciwpowodziowym lub przeciwoświsłowym lub budową, odbudową, utrzymaniem, remontem lub naprawą urządzeń wodnych; dokonywania zmian stosunków wodnych, jeżeli zmiany te nie służą ochronie przyrody lub racjonalnej gospodarce rolnej, leśnej, wodnej lub rybacekiej; budowania nowych obiektów budowlanych w pasie szerokości 100 m od linii brzegów rzek, jezior i innych zbiorników wodnych, z wyjątkiem obiektów służących turystyce wodnej, gospodarce wodnej lub rybacekiej³⁸. Poprawa walorów estetyczno-krajobrazowych może być również elementem dopuszczającym wyjątki od takich zakazów³⁹.

³⁶ Dz. U. Nr 241, poz. 2093 – § 3.

³⁷ W taki też sposób należałoby interpretować art. 38a ust.4 upzp.

³⁸ Na przykładzie przepisów o Nadmorskim Parku Krajobrazowym.

³⁹ Np.: Zakaz dot. budowy mniej niż 200 m od klifu nie dotyczy istniejących obiektów letniskowych, mieszkalnych i usługowych, zrealizowanych na podstawie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, które utraciły moc przed dniem 1 stycznia 2004 r. – gdzie dopuszcza się przebudowę i modernizację istniejącego zainwestowania w celu poprawy standardów ochrony środowiska oraz walorów estetyczno-krajobrazowych, pod warunkiem nie zwiększania powierzchni zabudowy, ilości miejsc pobytowych a także nie przybliżania zabudowy do brzegów wód i krawędzi brzegów klifowych.

W tym kontekście audyt krajobrazowy wydaje się być szansą na uzyskanie wskazań co do układu obowiązującego systemu przepisów w zakresie ochrony czy gospodarowania krajobrazem. Z praktycznego punktu widzenia dylematem pozostaje jednak, czy zamiar lokalizacji np. inwestycji celu publicznego w warunkach wyjątku od zakazów związanych z formami ochrony krajobrazu, dotychczas wymuszający analizę i zmiany na poziomie gminnego studium uwarunkowań, obecnie – z racji wymogu uwzględnienia w tym studium wyników audytu, nie będzie musiał sięgać rewizji tego audytu

w częstszych okresach, niż określone przez ustawodawcę 20 lat. Wydaje się, że i w tej kwestii należałoby oczekiwać wskazań metodycznych i postulować takie pod adresem rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie audytu krajobrazowego. Żeby audyty krajobrazowe mogły pełnić należycie swoją funkcję i efektywnie oddziaływać na system ochrony i kształtowania krajobrazów, metodyka ta powinna być też bliższa sztuce urbanistycznej niż pracom naukowo-badawczym, a myślenie o audycie powinno być związane z jego proceduralnym charakterem, a nie tylko z naukową podbudową.

WYKAZ PUBLIKACJI

Fogel A. (red.), *Ustawa krajobrazowa. Komentarze praktyczne.*, Warszawa 2016.

Solon J., Plit J., Kistowski M., Milewski P., Przygotowanie opracowania pt. „Identyfikacja i ocena krajobrazów – metodyka oraz główne założenia, Warszawa 2014.

Myga-Piątek U., *Kryteria i metody oceny krajobrazu kulturowego w procesie planowania przestrzennego na tle obowiązujących procedur prawnych*, [w:] Kistowski M., Korwel-Lejkowska B., *Waloryzacja środowiska przyrodniczego w planowaniu przestrzennym*, Gdańsk-Warszawa 2007.

Generalna Dyrekcja Ochrony Środowiska, Identyfikacja i waloryzacja krajobrazów – wdrażanie Europejskiej Konwencji Krajobrazowej – referaty konferencyjne, Warszawa 2013.

Wycichowska B., *Specyfika krajobrazu wizualnego i jego klasyfikacja*, [w:] *Klasyfikacja krajobrazu. Teoria i praktyka. Problemy Ekologii Krajobrazu*, Warszawa 2008.

WYKAZ AKTÓW NORMATYWNYCH:

Europejska Konwencja Krajobrazowa, sporządzona we Florencji dnia 20 października 2000 r. (Dz.U. z 2006 r., Nr 14, poz. 98).

Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (T. j. Dz. U. z 2015 r. poz. 199 ze zm.).

Ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (T.j. Dz.U. z 2014 r., poz. 1446 ze zm.).

Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (T.j. Dz.U. z 2015 r., poz. 1651 ze zm.).

Ustawa z dnia z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (T.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 353).

Ustawa z dnia 24 kwietnia 2015 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu (t.j. Dz.U. z 2015 r., poz. 774 ze zm.).

Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie kryteriów wyznaczania wód wrażliwych na zanieczyszczenie związkami azotu ze źródeł rolniczych (Dz. U. Nr 241, poz. 2093).

Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 30 marca 2005 r. w sprawie rodzajów, typów i podtypów rezerwatów przyrody (Dz. U. Nr 60, poz. 533).

Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 12 maja 2005 r. w sprawie sporządzania projektu planu ochrony dla parku narodowego, rezerwatu przyrody i parku krajobrazowego, dokonywania zmian w tym planie oraz ochrony zasobów, tworów i składników przyrody (Dz. U. Nr 94, poz. 794).

Jarosław Kamiński[■]
Agnieszka Podgórska^{■■}

Krajobraz w poznańskim obszarze metropolitalnym – delimitacja, typologia i zasady ochrony.

Landscape protection in the Poznań Metropolitan Area – method of delimitation and a typological division of the landscape.

Rzeczywistość przestrzenna, w której obecnie żyjemy jest zdominowana przez intensywne procesy inwestycyjne. Presji podlegają w szczególności tereny otaczające miasta oraz tereny atrakcyjne przyrodniczo. Przyczynia się to często do degradacji jakości krajobrazu. Dochodzi do bezpowrotnej utraty charakterystycznych cech stanowiących o odrębności (tożsamości) danego miejsca. Ochrona i kształtowanie krajobrazu powinna być zatem jednym z priorytetowych zagadnień w procesie planowania i zarządzania przestrzenią.

Niniejszy artykuł koncentruje się na analizie krajobrazu w ujęciu regionalnym i wykorzystuje informacje zawarte w Studium ochrony i kształtowania krajobrazu w Poznańskim Obszarze Metropolitalnym, opracowane w Wielkopolskim Biurze Planowania Przestrzennego w Poznaniu.

In the space reality as we know it today, intense investment processes prevail. This pressure, exerted specifically on the areas surrounding cities and attractive natural areas, poses a considerable threat which often results in degradation of the quality of the landscape. The characteristic features contributing to a venue's distinctiveness (identity) are irrevocably lost. Landscape protection and landscaping should therefore be among the priorities of the process of spatial planning and space management.

This article focuses on the regional aspect of a landscape analysis; it draws on information included in the Study of landscape protection in the Poznań Metropolitan Area as developed by the Wielkopolska Spatial Planning Office in Poznań. In this article we present a method of delimiting landscape units and a typological division of the landscape.

Słowa kluczowe: krajobraz, ochrona krajobrazu, delimitacja, Poznański Obszar Metropolitalny

Keywords: landscape, landscape protection, delimitation, Poznań Metropolitan Area

■ Starszy projektant, Pracownia Opracowań Specjalistycznych, Wielkopolskie Biuro Planowania Przestrzennego w Poznaniu.

■■ Główny projektant, Pracownia Opracowań Specjalistycznych, Wielkopolskie Biuro Planowania Przestrzennego w Poznaniu

WPROWADZENIE

Rzeczywistość przestrzenna, w której obecnie żyjemy jest zdominowana przez intensywne procesy inwestycyjne, które są zagrożeniem dla jakości krajobrazu. Presja inwestycji, w szczególności na tereny otaczające miasta oraz na tereny atrakcyjne przyrodniczo, również te prawnie chronione jest dużym zagrożeniem, które przyczynia się często do degradacji jakości krajobrazu. Dochodzi do bezpowrotnej utraty charakterystycznych cech mówiących o odrębności (tożsamości) danego miejsca. Ochrona i kształtowanie krajobrazu powinno być zatem jednym z priorytetowych zagadnień w procesie planowania i zarządzania przestrzenią.

Ustawa z dnia 24 kwietnia 2015 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu, zwana ustawą krajobrazową¹, wprowadziła definicje oraz uregulowania prawne, które porządkują zagadnienia ochrony krajobrazu w polskim prawodawstwie. Ustawa krajobrazowa proponuje dodatkowe narzędzia ochrony krajobrazu, m.in. audyt krajobrazowy, którego ustalenia będą miały zasadniczy wpływ na ochronę krajobrazów, a szczególnie tych najcenniejszych – priorytetowych. Obecnie trwają prace nad przygotowaniem rozporządzenia wykonawczego, które określi metodykę wykonania audytu.

Niniejszy artykuł koncentruje się na analizie krajobrazu w ujęciu regionalnym, a swym zasięgiem obejmuje Poznański Obszar Metropolitalny (POM)². W ra-

mach prac nad projektem planu zagospodarowania przestrzennego POM, Wielkopolskie Biuro Planowania Przestrzennego sporządziło opracowanie studialne na temat ochrony krajobrazu³. Zaproponowana w nim metoda delimitacji i charakterystyki krajobrazów może być pomocna w opracowaniu wyżej wspomnianego rozporządzenia.

PODZIAŁ KRAJOBRAZU NA JEDNOSTKI KRAJOBRAZOWE

W Studium ochrony i kształtowania krajobrazu w Poznańskim Obszarze Metropolitalnym oparto się na definicji z Europejskiej Konwencji Krajobrazowej⁴, mówiącej o tym, że krajobraz to „obszar, postrzegany przez ludzi, którego charakter jest wynikiem działania i interakcji czynników przyrodniczych i/lub ludzkich”. W konsekwencji takiego rozumienia pojęcia krajobraz – każda delimitacja jednostek krajobrazowych oraz ich charakterystyka a następnie typologia i waloryzacja musi mieć charakter wielocechowy, ujmując biotyczne i abiotyczne składniki przyrodnicze oraz obiekty antropogeniczne wraz z informacją o wartościach (zasobach) historycznych, użytkowych, kulturowych i estetycznych⁵.

Zgodnie z zapisami Europejskiej Konwencji Krajobrazowej⁶ należy wyodrębnić krajobrazy na całym obszarze kraju, a następnie przeanalizować ich charakter i zidentyfikować czynniki, które je przekształcają. Taki zapis oznacza, że należy dokonać podziału całej powierzchni kraju na jednostki krajobrazowe w sposób jednoznaczny, Konwencja jednak nie daje wskazań, co

¹ Ustawa z dnia 24 kwietnia 2015 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu, Dz. U. z 2015 r. poz. 774.

² Poznański Obszar Metropolitalny obejmuje 45 gmin.

³ Wielkopolskie Biuro Planowania Przestrzennego, Studium ochrony i kształtowania krajobrazu w Poznańskim Obszarze Metropolitalnym, Poznań 2012.

⁴ Europejska Konwencja Krajobrazowa, Dz. U. z 2006 Nr 14, poz. 98.

⁵ J. Solon, Wybrane podejścia do typologii krajobrazu w Polsce i ich przydatność dla implementacji Europejskiej Konwencji Krajobrazowej, [w:] Referaty z konferencji – Identyfikacja i waloryzacja krajobrazów – wdrażanie Europejskiej Konwencji Krajobrazowej, Warszawa 2013, s. 17.

⁶ Europejska Konwencja Krajobrazowa, Dz. U. z 2006 Nr 14, poz. 98.

do sposobu przeprowadzenia takich analiz.

W kompleksowym ujęciu krajobraz należy opisywać, klasyfikować i oceniać jako⁷:

- zestaw obiektów fizycznych, ich agregacji, konfiguracji i podsystemów (abiotycznych, biotycznych, antropogenicznych),
- system powiązanych ze sobą procesów (ekologicznych, eolicznych, geomorfologicznych, hydrologicznych, biogeochemicznych, ekonomicznych, społecznych i innych) integrujących obiekty fizyczne,
- zbiór bodźców, oddziaływujących na różne zmysły użytkownika (wzrok, słuch, węch), w tym szczególnie zestaw widoków i panoram o określonych wartościach estetycznych,
- zbiór wartości (potencjałów) przyrodniczych, społecznych, ekonomicznych, materialnych, duchowych, historycznych i innych, które najczęściej mają znaczenie względne.

Podstawą delimitacji i typologii jednostek krajobrazowych w ujęciu regionalnym powinny być jedynie dwie pierwsze kategorie, ponieważ mają charakter obiektywny, niezależny od woli poglądów i nastawienia odbiorcy krajobrazu. Z kolei pozostałe kategorie mają charakter względny, zależny od możliwości percepcji i preferencji użytkownika, jakim jest człowiek.

METODA DELIMITACJI JEDNOSTEK KRAJOBRAZOWYCH W POM

Dotychczas nie wypracowano w Polsce powszechnie zaakceptowanej metody kompleksowej identyfi-

kacji i oceny krajobrazu w ujęciu regionalnym. Wynika to z różnych podejść do krajobrazu specjalistów wielu dziedzin oraz będących ich konsekwencją trudności w wypracowaniu wspólnej drogi do opracowania takiej metody. W związku z powyższym, delimitację jednostek krajobrazowych dla obszaru POM przeprowadzono w oparciu o metodę autorską, przygotowaną przez Wielkopolskie Biuro Planowania Przestrzennego. Opracowana metoda wykorzystuje doświadczenia zawarte w pracach m.in.: Bogdanowskiego⁸, Żarskiej⁹ i Kistowskiego¹⁰. Przy delimitacji uwzględniono także podział na regiony fizycznogeograficzne J. Kondrackiego¹¹.

Delimitację jednostek krajobrazowych można uznać za jeden z najważniejszych etapów opracowań krajobrazowych. Podział przestrzeni na jednostki jest kluczowy dla precyzyjnego określenia zasad jego zagospodarowania i ochrony. W związku z tym, istotne było przyjęcie metody, która pozwoliła w sposób precyzyjny wytyczyć granice jednostek krajobrazowych. Brak metody kompleksowej identyfikacji i oceny krajobrazu w ujęciu regionalnym wymagał od autorów opracowania wyboru kryteriów delimitacji oraz wypracowania metody badawczej. Przyjęto, że delimitacja jednostek krajobrazowych to wyznaczenie takich obszarów, które pod względem użytkowania terenu, uwarunkowań przyrodniczych i kulturowych (antropogenicznych) stanowią całość. Za główne kryteria delimitacji uznano:

- pokrycie terenu (oparte na mapie sozologicznej)¹²,
- rzeźbę terenu (oparta na mapie geomorfologicznej Niziny Wielkopolsko-Kujawskiej)¹³,

⁷ J. Solon, *Wybrane podejścia do typologii krajobrazu w Polsce i ich przydatność dla implementacji Europejskiej Konwencji Krajobrazowej*, [w:] *Referaty z konferencji – Identyfikacja i waloryzacja krajobrazów – wdrażanie Europejskiej Konwencji Krajobrazowej*, Warszawa 2013, s. 18.

⁸ J. Bogdanowski, *Kompozycja i planowanie w architekturze krajobrazu*, Kraków 1976.

⁹ B. Żarska, *Ochrona krajobrazu*, Warszawa 2005.

¹⁰ M. Kistowki, B. Lipińska, B. Korwel-Lejkowska, *Studium ochrony krajobrazu województwa pomorskiego*, Gdańsk 2005.

¹¹ Kondracki J., *Geografia regionalna Polski*, Warszawa 2002.

¹² Mapa Sozologiczna Polski w skali 1:50 000 w formie numerycznej, GUGiK, Warszawa 2005b.

¹³ Numeryczna mapa geomorfologiczna Niziny Wielkopolsko-Kujawskiej (opracowana na podstawie mapy geomorfologicznej pod redakcją Krygowskiego w 1953 r.), Instytut Geoekologii i Geoinformacji UAM, Poznań 2007.

- elementy kulturowe (oparte na opracowaniu Matyaszczyk)¹⁴.

W pierwszej kolejności analizie zostało poddane pokrycie terenu. Ze względu na regionalną skalę opracowania (1:50 000) uznano, że tylko zwarte powierzchnie form pokrycia terenu mogą mieć wpływ na przebieg granic jednostek krajobrazowych. W celu uzyskania uproszczonego obrazu pokrycia terenu dokonano analizy typów użytkowania w przyjętych polach odniesienia (kwadrat o powierzchni 1 km²). Na podstawie obliczeń i przyjętych zasad przekształcono poszczególne formy pokrycia terenu w obszary o podobnych cechach tworząc mapę dazymetryczną. W sposób matematyczno–statystyczny uzyskano zgeneralizowany obraz użytkowania terenu składający się z 5 form o nazwach: grunty orne, lasy, łąki, wody, tereny zurbanizowane.

Wyznaczone formy pokrycia terenu stały się podstawą do realizacji kolejnej fazy delimitacji, której celem było uszczegółowienie uzyskanego obrazu o istotne elementy przyrodnicze i kulturowe. Wybrano takie komponenty krajobrazowe, które mają wpływ na przebieg granic jednostek krajobrazowych. W przypadku środowiska przyrodniczego analizie poddano rzeźbę terenu. Przyjęto, że tylko rzeźba o dużych deniwelacjach stanowi największy walor krajobrazu POM – uwzględniano zatem rzeźbę pagórkowatą i dolinną. Wśród elementów kulturowych wzięto pod uwagę obszary zurbanizowane, obszary tradycyjnego osadnictwa olęderskiego oraz historycznych zadrzewień zadrzewień śródpolnych.

Końcową fazą delimitacji było wyznaczanie jednostek krajobrazowych. Na przygotowaną wcześniej mapę pokrycia terenu (tzw. ruszt krajobrazowy) nałożono mapę rzeźby terenu i obszarów kulturowych.

Podziału na jednostki krajobrazowe z wykorzystaniem metody nakładania granic, nie dokonano auto-

matycznie, ale analizowano przypadki indywidualnie, posiłkując się mapą topograficzną oraz wiedzą o terenie. Przyjęto również, że jednostki krajobrazowe powinny charakteryzować się jak największą czytelnością, ich granice należy poprowadzić tak, by były łatwe do zidentyfikowania w terenie, jak np. wzdłuż ścian lasu czy wzdłuż dróg.

Przedstawiona metoda delimitacji jednostek krajobrazowych pozwala w dość obiektywny sposób podzielić dany obszar na poszczególne krajobrazy. Częściowe wyeliminowanie subiektywnego podejścia autorskiego następuje poprzez zastosowanie metody kwadratów w pierwszej fazie delimitacji. Analiza form pokrycia terenu w przyjętych polach odniesienia prowadzi do generalizacji i ujednolicenia danych wejściowych. Przy wyborze pozostałych elementów, które w sposób istotny wpływają na przebieg jednostek krajobrazowych, ważna jest ich analiza ze względu na czytelność przebiegu granic. Zasięg występowania danego zjawiska musi mieć zatem odzwierciedlenie przestrzenne.

Podczas prac nad delimitacją jednostek krajobrazowych zgromadzonych zostało wiele informacji, które charakteryzują krajobraz na danym terenie. Bardzo pomocnym, przy samej delimitacji, jak również w szczegółowym opisie jednostek, jest stworzenie jednolitej bazy danych, możliwej do szybkiego wykorzystania na każdym etapie tworzenia opracowań krajobrazowych. Dążenie do stworzenia bazy danych o krajobrazie jest działaniem, które da podstawy do formułowania odpowiednich zapisów w dokumentach planistycznych lub prawnych.

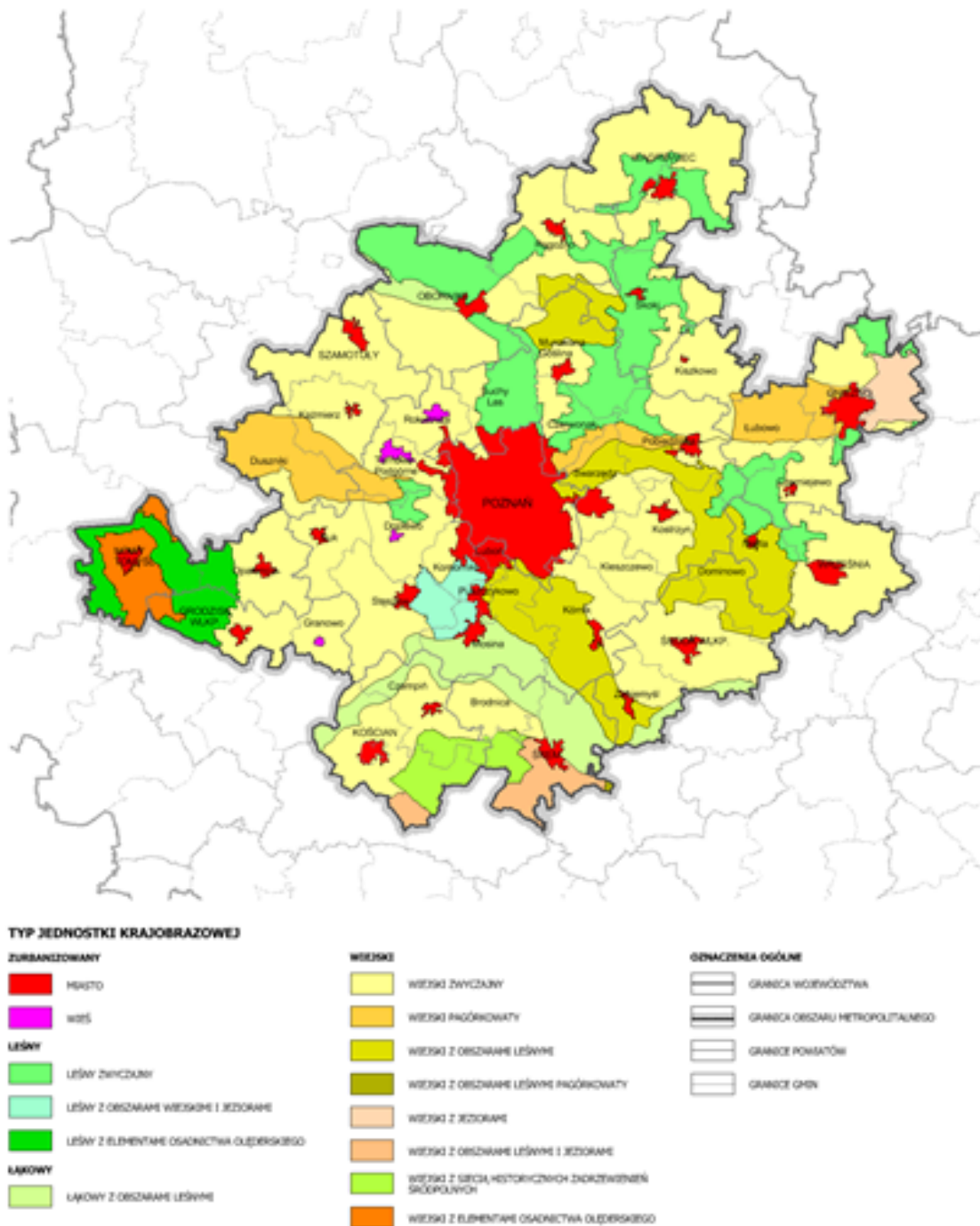
TYPOLOGIA KRAJOBRAZÓW

Na podstawie przyjętej metody na terenie POM zidentyfikowano 62 jednostki krajobrazowe, które reprezentują 5 typów krajobrazu:

¹⁴ D. Matyaszczyk, *Województwo wielkopolskie – obszary cenne kulturowo i projektowane parki kulturowe*, Ekspertyza dla Wielkopolskiego Biura Planowania Przestrzennego w Poznaniu, Maszynopis, Poznań 2015.

- wiejski (17 jednostek) – obejmujący tereny wykorzystywane rolniczo z przewagą mozaikowo rozmieszczonych użytków rolnych wraz z osadnictwem wiejskim. Udział innych form pokrycia terenu (lasy i jeziora) jest zmienny. Ważną rolę w postrzeganiu krajobrazu pełni tu pagórkowata rzeźba terenu, elementy architektury m.in.: kościoły, drewniane wiatraki, założenia dworsko-parkowe, a także rozłogi pól z zadrzewieniami śródpolnymi. Krajobraz wiejski dominuje w POM i obejmuje następujące podtypy:
 - wiejski zwyczajny – 5 jednostek, obejmujących pola uprawne z enklawami lasów, o rzeźbie płaskiej,
 - wiejski pagórkowaty – 3 jednostki, obejmujące pola uprawne z enklawami lasów, o rzeźbie pagórkowatej,
 - wiejski z obszarami leśnymi – 3 jednostki, obejmujące tereny z przewagą pól nad innymi formami użytkowania terenu (głównie lasy) w powierzchni jednostki,
 - wiejski z obszarami leśnymi, pagórkowaty – 1 jednostka, obejmująca tereny z przewagą pól nad innymi formami użytkowania terenu (głównie lasy) w powierzchni jednostki, o rzeźbie pagórkowatej,
 - wiejski z obszarami jezior, pagórkowaty – 1 jednostka, obejmująca tereny z przewagą pól nad innymi formami użytkowania terenu (głównie jeziora) w powierzchni jednostki, o rzeźbie pagórkowatej,
 - wiejski z obszarami leśnymi i jeziorami, pagórkowaty – 1 jednostka, obejmująca tereny z przewagą pól nad innymi formami użytkowania terenu (m.in.: lasy i jeziora) w powierzchni jednostki, o rzeźbie pagórkowatej,
 - wiejski z siecią historycznych zadrzewień śródpolnych – 1 jednostka, obejmująca tereny wchodzące w skład Parku Krajobrazowego im. gen. D. Chłapowskiego,
 - wiejski z elementami osadnictwa olęderskiego – 1 jednostka, obejmująca obszary o zachowanych cechach dawnego osadnictwa olęderskiego, w rejonie Równiny Nowotomyskiej,
 - wiejski z elementami osadnictwa olęderskiego, pagórkowaty – 1 jednostka, obejmująca obszary
- o zachowanych cechach dawnego osadnictwa olęderskiego w rejonie Równiny Nowotomyskiej, o rzeźbie pagórkowatej.
- leśny (11 jednostek) – obejmujący zwarte kompleksy leśne o powierzchni powyżej 15 km², w dużej mierze są tu tereny objęte różnymi formami ochrony przyrody. Koncentrują się one przede wszystkim w północnej części obszaru metropolitalnego (Puszcza Zielonka, lasy w rejonie Biedruska, Skoków, Wągrowca oraz część Puszczy Noteckiej) oraz we wschodniej (Lasy Czerniejewskie). W krajobrazie leśnym wyróżniono następujące podtypy:
 - leśny zwyczajny – 9 jednostek, obejmujących tereny z udziałem lasów powyżej 60% powierzchni jednostki,
 - leśny z obszarami wiejskimi i jeziorami – 1 jednostka, obejmująca tereny z przewagą lasów nad innymi formami użytkowania terenu (m.in.: pola uprawne i jeziora) w powierzchni jednostki,
 - leśny z elementami osadnictwa olęderskiego – 1 jednostka, obejmująca teren z zachowanymi cechami osadnictwa olęderskiego w rejonie Równiny Nowotomyskiej.
 - łąkowy (2 jednostki) – obejmujący tereny przyrzeczne, starorzecza i inne obniżenia trwale lub czasowo wypełnione wodą. Dominują tu zbiorowiska roślinne nieleśne siedlisk mokrych i bagiennych. W krajobrazie łąkowym wyróżniono 1 podtyp – łąkowy z obszarami leśnymi – 2 jednostki obejmujące tereny z przewagą łąk nad innymi formami użytkowania terenu (m.in.: lasów) w powierzchni jednostki, w dolinach rzeki Warty i Obry,
 - zurbanizowany (32 jednostki) – obejmujący strefy miast i terenów podmiejskich, na które składają się historyczne założenia urbanistyczne, obszary zabudowy mieszkaniowej, centra handlowe i składowo-magazynowe, kompleksy przemysłowe oraz tereny sportowo-rekreacyjne. W krajobrazie zurbanizowanym wyróżniono następujące podtypy:
 - zurbanizowany miasto – 28 jednostek, obejmujących miasto Poznań, miasta powiatowe i pozostałe

Rys. 1. Typy krajobrazu w Poznańskim Obszarze Metropolitalnym



Źródło: Opracowanie własne

Tab. 1. Wykaz jednostek krajobrazowych w POM z podziałem na typy krajobrazu

Lp.	Typ kraj- -obrazu	Podtyp krajobrazu	Kod jed- nostki	Lokalizacja
1	Zurbanizowany	Miasto	ZM1	Wągrowiec
2		Miasto	ZM2	Rogoźno
3		Miasto	ZM3	Skoki
4		Miasto	ZM4	Oborniki
5		Miasto	ZM5	Szamotuły
6		Miasto	ZM6	Kaźmierz
7		Miasto	ZM7	Murowana Goślina
8		Miasto	ZM8	Kiszkowo
9		Miasto	ZM9	Gniezno
10		Miasto	ZM10	Buk
11		Miasto	ZM11	Stęszew
12		Miasto	ZM12	Puszczykowo i Mosina
13		Miasto	ZM13	Poznań i Luboń
14		Miasto	ZM14	Swarzędz
15		Miasto	ZM15	Kostrzyn
16		Miasto	ZM16	Pobiedziska
17		Miasto	ZM17	Czarniejewo
18		Miasto	ZM18	Nekla
19		Miasto	ZM19	Nowy Tomyśl
20		Miasto	ZM20	Opalenica
21		Miasto	ZM21	Grodzisk Wlkp.
22		Miasto	ZM22	Kościan
23		Miasto	ZM23	Czempiń
24		Miasto	ZM24	Śrem
25		Miasto	ZM25	Zaniemyśl
26		Miasto	ZM26	Kórnik
27		Miasto	ZM27	Środa Wlkp.
28		Miasto	ZM28	Września
29		Wieś	ZW1	Rokietnica
30		Wieś	ZW2	Tarnowo Podgórne
31		Wieś	ZW3	Dopiewo
32		Wieś	ZW4	Granowo

33	Leśny	Leśny zwyczajny	L1	Rejon Wągrowca
34		Leśny zwyczajny	L2	Rejon Puszczy Noteckiej
35		Leśny zwyczajny	L3	Rejon Biedruska
36		Leśny zwyczajny	L4	Rejon Pojezierza Skockiego i Puszczy Zielonki
37		Leśny zwyczajny	L5	Rejon Modliszewka (na północ od Gniezna)
38		Leśny zwyczajny	L6	Rejon Lusówka i Sierosławia
39		Leśny zwyczajny	L7	Rejon Lasów Czarniejewskich
40		Leśny zwyczajny	L8	Rejon południowej części Gniezna
41		Leśny zwyczajny	L9	Rejon Wierzbiczan (na wschód od Gniezna)
42		Leśny z obszarami wiejskimi i jeziorami	LWJ	Rejon Wielkopolskiego Parku Narodowego
43		Leśny z elementami osadnictwa olęderskiego	LO	Rejon Nowego Tomysła
44	Wiejski	Wiejski zwyczajny	W1	Północno-wschodnia część POM
45		Wiejski zwyczajny	W2	Południowo-wschodnia część POM
46		Wiejski zwyczajny	W3	Zachodnia część POM
47		Wiejski zwyczajny	W4	Rejon Murowanej Gośliny
48		Wiejski zwyczajny	W5	Rejon Kościana i Czempinia
49		Wiejski z obszarami leśnymi	WL1	Rejon Nieszawy i Łopuchowa
50		Wiejski z obszarami leśnymi	WL2	Rejon między Poznaniem, Biskupicami a Dominowem
51		Wiejski z obszarami leśnymi	WL3	Rejon między Luboniem, Kórnikiem a Zaniemyślem
52		Wiejski pagórkowaty	Wp1	Rejon między Dusznikami a Lusowem
53		Wiejski pagórkowaty	Wp2	Rejon między Czerwonakiem a Pobiedziskami
54		Wiejski pagórkowaty	Wp3	Rejon Łubowa
55		Wiejski z obszarami leśnymi pagórkowaty	WLp	Rejon na południowy-wschód od Śremu
56		Wiejski z obszarami leśnymi i jeziorami pagórkowaty	WLjp	Rejon na południe od Śremu
57		Wiejski z jeziorami pagórkowaty	WJp	Rejon na wschód od Gniezna
58		Wiejski z elementami osadnictwa olęderskiego	WO	Rejon Nowego Tomysła

59		Wiejski z elementami osadnictwa olęderskiego pagórkowaty	WOp	Rejon na północ od Nowego Tomysła
60		Wiejski z siecią historycznych zadrzewień śródpolnych	WLD	Rejon Turwi
61	Łąkowy	Łąkowy z obszarami leśnymi	DL1	Dolina Waty (odcinek od Śremu do Mosiny) i Obry
62		Łąkowy z obszarami leśnymi	DL2	Dolina Waty (odcinek od Obornik w kierunku Obrzycka)

Źródło: Opracowanie własne

- miasta, które wyróżniają się historycznymi układami urbanistycznymi,
- zurbanizowany wieś – 4 jednostki, obejmujące miejscowości, których układy przestrzenne cechują się zwartością oraz występowaniem zabudowy o charakterze podmiejskim.

STRUKTURA FIZJONOMICZNA KRAJOBRAZU

W opracowaniu posłużono się definicją struktury krajobrazu określanej jako „zespół składników tworzących krajobraz i wzajemne między nimi relacje”¹⁵, która jest efektem nakładania się czynników przyrodniczych i kulturowych. Krajobraz odnosi się najczęściej do fizjonomii terenu i odbieranych przez obserwatora wrażeń estetycznych. Istotnym jej elementem, mającym bezpośredni wpływ na postrzeganie krajobrazu, jest ekspozycja krajobrazowa, która może zaistnieć jedynie wówczas, gdy wystąpią dwa niezbędne czynniki. Z jednej strony są to elementy ekspozycji biernej (obiekty eksponowane), a z drugiej to elementy ekspozycji czynnej (miejsca, z których obserwuje się elementy eksponowane). Elementy ekspozycji biernej występują w terenie jako naturalne formy

przyrodnicze oraz jako kulturowe elementy zagospodarowania wytworzone przez działalność człowieka. Natomiast istnienie i położenie elementów ekspozycji czynnej zależy od obserwatora¹⁶.

Elementy ekspozycji biernej

W Poznańskim Obszarze Metropolitalnym do grupy elementów ekspozycji biernej zaliczono te, które charakteryzują krajobraz i decydują o jego specyfice i niepowtarzalności. Są to elementy wyróżniające się oraz czytelne w krajobrazie.

Do elementów wyróżniających się w krajobrazie POM należą:

- **Pagórki**, które urozmaicają krajobraz, stwarzają możliwości obserwacji krajobrazu oraz pełnią rolę naturalnych dominat. Na obszarze metropolitalnym obszary pagórkowate występują przede wszystkim w pasie równoleżnikowym. Najlepszą ekspozycję posiadają pagórki m.in. w rejonie Bytnia (gm. Kaźmierz), Góra Moraska (Poznań), Dziewicza Góra (gm. Czerwonak), pagórki w Kociąkowej Górze (gm. Pobiedziska), Gnieźnie oraz Osowa Góra (gm. Mosina).

¹⁵ J. Kondracki, A. Richling, *Próba uporządkowania terminologii w zakresie geografii fizycznej kompleksowej*, "Przegląd Geograficzny" 1983, 55, 1.

¹⁶ M. Kistowki, B. Lipińska, B. Korwel-Lejkowska, *Studium ochrony krajobrazu województwa pomorskiego*, Gdańsk 2005.

- **Dominanty** architektoniczne czyli obiekty, które koncentrują uwagę obserwatora ze względu na swoją wysokość i gabaryty. Należą do nich wysokie budynki, wieże oraz zespoły przestrzenne o indywidualnych cechach. Siła oddziaływania dominanty na krajobraz jest ściśle związana z topografią terenu, wynika z gabarytów samego obiektu oraz jego relacji z innymi elementami struktury krajobrazu – najbardziej oddziałują na obserwatora okazałe obiekty budowlane usytuowane na wzniesieniach. Im dominanta jest wyższa lub jej forma jest bardziej zróżnicowana i odbiega stylem od otoczenia, tym bardziej wyróżnia się w krajobrazie. Wysokie dominanty, górujące nad otoczeniem, pozwalają na lepszą orientację w terenie, spełniają rolę swoistych drogowskazów, służą nie tylko turystom, ale także mieszkańcom. Wyróżniono następujące dominanty:

- **Obiekty sakralne (kościół, klasztor)**

Rolę dominant, które mają pozytywny wpływ na jakość krajobrazu spełniają obiekty sakralne. Kościoły lokalizowane były najczęściej w centralnych częściach jednostek osadniczych, kształtując charakter nie tylko samej miejscowości, ale także charakter okolicznych terenów. Obiekty sakralne są często jedynymi dominantami architektonicznymi w obszarze rolniczym i bezleśnym, gdyż są dobrze widoczne z większych odległości. Na obszarze POM wyróżniono obiekty sakralne reprezentujące wysoką wartość historyczną i architektoniczną, m.in. te, które zostały ujęte w Kanonie Krajoznawczym Województwa Wielkopolskiego¹⁷. Na szczególnie dużą uwagę zasługują kościoły drewniane, które najczęściej zlokalizowane są w małych miejscowościach i nierzadko są jedynym budynkiem o większych gabarytach. Mimo, że nie są to wysokie obiekty, a niektóre z nich nawet nie posiadają wieży (np. kościoły w: Pawłowie, Bagrowie, Jabłkowie), są niezwykle malowniczym elementem krajobrazu, wyraźnie wyróżniającym się w terenie, szczególnie

wiejskim. Kościoły drewniane w największej liczbie zgrupowane są między Poznaniem, Tarnowem Pałuckim, a Gnieznem. Do najcenniejszych tego typu zabytków w skali Polski należy kościół w Tarnowie Pałuckim. Obiektom sakralnym często towarzyszy wysoka zieleń, stanowiąca dopełnienie całego założenia architektonicznego, które jako całość tworzy ciekawy element kształtujący krajobraz.

- **Ratusze**

Dominantami oddziałującymi na percepcję krajobrazu miejskiego a także na wyraz sylwety miejscowości są tradycyjne siedziby samorządowych władz miejskich – ratusze. Istotnym z punktu widzenia reprezentacyjności i wyróżniającym się w przestrzeni elementem ratuszy są wieże, najczęściej wkomponowane w bryłę budynku. Wieże najstarszych ratuszy pełniły początkowo funkcje strażnic miejskich. Na obszarze POM zachowały się ratusze reprezentujące różne formy architektoniczne, pochodzące z różnych epok. Najcenniejszym z nich jest renesansowy ratusz w Poznaniu, do ciekawszych należą ratusze m.in. w Kościanie, Śremie, Wrześni i Kórniku.

- **Obiekty techniczne**

Istotnymi dominantami, urozmaicającymi krajobraz są również budowle techniczne (inżynierskie) charakteryzujące się dużą wysokością. Zabytkowe obiekty techniczne np. wieże wodociągowe często odgrywają pozytywną rolę w krajobrazie. Dobrze zachowane i eksponowane są m.in. wieże ciśnień w Kościanie, Wrześni, Śremie czy Środzie Wielkopolskiej. Jednak większość z obiektów technicznych ma raczej negatywny wpływ na jakość krajobrazu. Do najbardziej agresywnych tego typu dominant należą: napowietrzne linie i stacje elektroenergetyczne, elektrownie wiatrowe oraz wysokie budowle związane z różnego rodzaju zakładami produkcyjnymi np. kominy fabryczne. Mniej agresywne, lecz również wyróżniające się w terenie są

¹⁷ W. Łęcki [red.], *Kanon Krajoznawczy Województwa Wielkopolskiego*, Poznań 2010.

maszty telefonii komórkowej. Współczesnymi dominantami pojawiającymi się coraz częściej w krajobrazie, przede wszystkim otwartym, są elektrownie wiatrowe, które zazwyczaj wprowadzają dysharmonię w przestrzeni.

Do charakterystycznych elementów czytelnych w krajobrazie należą:

- **Sylwety miejscowości** stanowią istotny element składowy przestrzeni. Na kształt sylwety miejscowości wpływ mają przede wszystkim dwa zasadnicze elementy: zabudowa (jej wysokość i gabaryty) oraz ukształtowanie terenu. Dla postrzegania sylwety niezbędna jest również otwarta przestrzeń czyli tzw. przedpole, pozwalająca obserwatorowi dokonać syntezy widoku ze znacznej odległości. Zasadniczym tworzywem sylwety jest sama zabudowa, którą urozmaicają dominanty wysokościowe, przede wszystkim wieże obiektów sakralnych, ratuszy czy kominy lub inne budowle techniczne. W sylwecie wyraźnie zarysowują się gabaryty zabudowy całej miejscowości – centrum, stref przylegających do śródmieścia oraz zabudowy przedmieść. W mniejszych miejscowościach wyraźnie dominuje wyższa zabudowa centrum. W większych miastach ta prawidłowość została zachwiana poprzez rozwój zabudowy wielorodzinnej na obrzeżach. Charakter sylwety miejscowości silnie zależy od tego czy miejscowość zlokalizowana została w dolinie rzecznej, rynn timer jeziornej, na terenie pagórkowatym czy na terenie płaskim. Rzeźba terenu wpływa na to czy sylweta i jej elementy składowe będą wyeksponowane czy ekspozycja będzie pozornie ukryta. Teren pagórkowaty najczęściej eksponuje sylwety, jednocześnie wpływając na to, że zabudowa wydaje się być wyższa niż w rzeczywistości.

Sylweta miejscowości postrzegana jest przez obserwatora z różnych punktów, najczęściej z dróg dojazdowych, obwodnic lub zorganizowanych punktów widokowych. Również przerwy w układzie miasta tzw. pasma graniczne, pozwalają na dostrzeżenie znacznego fragmentu miasta lub jego sylwety. Pasmami granicznymi mogą być doliny, ciągi komunikacyjne lub inne przestrzenie niezabu-

dowane. Poznań, Oborniki, Śrem czy Gniezno są przykładami miast, w których doliny rzeczne lub jeziorne przebiegające przez miasto spełniają rolę pasm granicznych, stanowiąc równocześnie przedpola dla postrzegania sylwet.

- **Przestrzeń miejska** posiada w swej strukturze pewne elementy szczególne, które krystalizują plan miasta i wpływają na jego charakter. Najważniejsze elementy krystalizujące to: place, główne ulice i punkty węzłowe, dominanty, obiekty eksponowane, pasma graniczne oraz zieleń miejska. Obecność w przestrzeni miejskiej wymienionych elementów jest bazą, która stwarza możliwość wykreowania atrakcyjnej przestrzeni miejskiej.
- **Struktura przestrzenna** miasta kształtuje się w długim procesie rozwoju. W wielu miastach o średniowiecznym rodowodzie widoczny jest wyraźnie pierwotny układ lokacyjny. Plany tych miast mają wyraźny czworoboczny, często zbliżony do kwadratu rynek. Miasta rozwinięte na planie dawnych wsi mają zazwyczaj rozplanowanie owalnicowe np. Kórnik lub Czempiń. Z kolei Grodzisk Wlkp. czy Nowy Tomyśl stanowią przykłady miast o podwójnym układzie centralnym, o dwóch rynkach, wokół których rozkładają się niezależne sieci ulic. Drugi rynek powstał w wyniku napływu nowych rzemieślników w XVIII wieku, których ulokowano w nowym osiedlu. Inny charakter mają struktury przestrzenne XX-wiecznych miast zlokalizowanych w obszarze podmiejskim Poznania. Chaotyczne układy Lubonia czy Puszczykowa są wynikiem żywiołowego rozwoju zabudowy w okresie przed uzyskaniem praw miejskich.
- **Zespoły rezydencjonalne** są nierozdzielnie związane z wielkopolskim krajobrazem, stanowią rozpoznawalne z daleka i charakterystyczne zespoły przestrzenne. Tworzą one całość zakomponowaną w sposób świadomy, przy zastosowaniu reguł kompozycji przestrzennej i wykorzystaniu takich elementów, jak osie i ciągi widokowe czy przestrzenie umożliwiające ekspozycję. Często, tak jak w Kórniku, Czarniejewie czy Brodnicy rozplanowanie jednostek osadniczych było podporządkowane kompozycji zespołu rezydencjonalno-parkowego.

To oddziaływanie jest szczególnie wyraźne w sylwecie miejscowości – wysoka zieleń parkowa oraz dwór, pałac lub zabudowania folwarczne określają w sposób zdecydowany charakter miejscowości. Do założeń rezydencjonalnych o szczególnym znaczeniu historycznym oraz o wyjątkowych wartościach artystycznych w Poznańskim Obszarze Metropolitalnym należą m.in.: zamek w Szamotułach, zamek cesarski w Poznaniu, zamek w Kórniku, barokowe pałace w Czempiniu, Konarzewie i Turwi, XVIII-owieczne pałace w Rogalinie i Czarniejewie i klasycystyczny pałac w Racocie. Szczególne znaczenie dla tożsamości Wielkopolan posiadają obiekty związane z początkami państwa polskiego. Należą do nich m.in.: pozostałości grodu oraz zespołu preromańskiej architektury pałacowo-sakralnej na Ostrowie Lednickim, grody w Gieczu i Grzybowie. Miejsce te szczególnie zasługują na podkreślenie ze względu na ich symboliczne znaczenie dla historii kraju.

- **Zabytkowe wiatraki** w krajobrazie, na otwartej przestrzeni pól stanowią malowniczy akcent. Były one były sytuowane przeważnie na wzniesieniach, na skraju wsi lub w centrum młynarskich gospodarstw. Najwięcej wiatraków zachowało się w południowej części POM, w gminach: Kościan, Śrem i Dominowo. Najczęściej występuje wiatrak typu koźlak o konstrukcji drewnianej. Zachowało się również kilka wiatraków typu holenderskiego z masywnym, murowanym korpusem (Rogierówko, Poznań, Jankowo Dolne). Na terenie POM znajduje się kilka wiatraków, które zostały przeniesione w miejsca lepszej ekspozycji przy głównych szosach, np. w Koszutach (gm. Środa Wlkp.) czy w Kościanie. Prawdziwy urok wiatraków możemy także podziwiać w Wielkopolskim Parku Etnograficznym w Dziekanowicach.
- **Cmentarze** wyróżniają się w przestrzeni charakterystyczną bryłą skupionej zieleni. Na ich specyfikę składają się nie tylko nagrobki i kaplice, ale także ich układy przestrzenne – aleje, ścieżki i zakomponowana zieleń, którą często stanowi wiekowy drzewostan, nasadzony w momencie zakładania cmentarza. Zieleń ta wyróżnia się w sylwetach miej-

scowości i jest rozpoznawalna przez mieszkańców, jako element ściśle związany z przeszłością i historią miejsca.

- **Doliny rzek i jezior** w znaczący sposób urozmaicają krajobraz POM. Na obszarach miast stanowią tzw. pasma graniczne, wzbogacające krajobraz miejski i pozwalające na dostrzeżenie znacznego fragmentu miasta lub jego sylwety. Poza obszarami zabudowanymi są miejscami, na których kształtuje się specyficzna roślinność wyróżniająca je w krajobrazie od terenów rolniczych czy leśnych.

Na terenie Poznańskiego Obszaru Metropolitalnego wyraźnie wyodrębnia się przełomowy odcinek Warty, leżący między Mosiną a Obornikami oraz fragment Pradoliny Warciańsko-Odrzańskiej położony w południowej części obszaru. Wyraźnie dostrzegalny jest przebieg dolin rzek takich jak: Cybiny, Głównej, Małej Wełny, Samicy Kierskiej i Samy oraz dolin jezior w postaci długich rynien: Jeziora Kórnicko-Zaniemyskie, ciągu jezior od Tucznia do Pobiedzisk, jezior pomiędzy Stęszewem a Mosiną (m.in. rynna Jezior Rosnowsko-Jarosławieckich). Rynny jeziorne oraz doliny rzek były najczęściej historycznym przyczynkiem do powstania wielu miast, mają także zasadniczy wpływ na kształt przestrzenny jednostek osadniczych. Do miejscowości, w których rynny jeziorne i doliny rzek odgrywają dużą rolę kompozycyjną oraz nadają miastu wyjątkowych walorów ekspozycji przestrzennej i widokowej należą m.in.: Poznań (dolina Warty, Cybiny i Bogdanki), Gniezno (rynną jezior o przebiegu północny-wschód – południowy-zachód), Oborniki (dolina Warty i dolina Wełny), Śrem (dolina Warty) czy Kościan (Kanał Obry). Do miejscowości, w przestrzeniach których jeziora odgrywają dużą rolę krajobrazową należą m.in.: Kórnik (Jezioro Kórnickie), Wągrowiec (Jezioro Durowskie), Pobiedziska (Jezioro Biezdruchowskie) czy Swarzędz (Jezioro Swarzędzkie).

Elementy ekspozycji czynnej

W Poznańskim Obszarze Metropolitalnym zidentyfikowano następujące elementy ekspozycji czynnej:

- **Osie widokowe** rozumiane jako abstrakcyjne linie łączące dany obiekt z obserwatorem, usytuowane w stosunku do siebie zazwyczaj w znacznej odległości. Wyróżniono osie wewnętrzne, czyli te we wnętrzach miejscowości i na osiach ulic miejskich oraz osie zewnętrzne wyznaczone w pewnej odległości od miejscowości, najczęściej na drogach wlotowych. Osie widokowe z reguły wyznaczone były na obiekty wyróżniające się w terenie ze względu na swoje walory historyczne, kulturowe czy architektoniczne oraz ze względu na gabaryty, szczególnie wysokościowe. Zamknięciem osi widokowej są zazwyczaj dominanty przestrzenne, należą do nich przede wszystkim wieże kościelne, ale także dobrze wyeksponowane inne obiekty.

Wśród zidentyfikowanych na terenie POM osi widokowych wyróżnić można kilka osi wewnętrznych w Poznaniu, Gnieźnie, Środzie Wlkp. i Czarniejewie. Do najciekawszych osi zewnętrznych należą osie widokowe z dróg m.in. na: katedrę w Gnieźnie, kościół kolegiacki w Środzie Wlkp., kościoły w: Brodnicy, Czerlejnie czy Tarnowie Pałuckim.

- **Ciągi widokowe** rozumiane jako odcinki dróg, z których roztacza się widok na określone obiekty lub fragmenty otoczenia. Na terenie POM do najciekawszych zaliczyć można ciągi widokowe wzdłuż dróg, z których rozciągają się widoki na doliny rzek i rynny jeziorne oraz na miejscowości. Bardzo atrakcyjne widoki rozpościerają się najczęściej z mostów, które umożliwiają wgląd na krajobraz dolinny, np. w Poznaniu z mostów na rzece Warcie. Dolina Warty dobrze jest postrzegana również poza Poznaniem na kilku odcinkach dróg, m.in.: Radzewice-Świątniki, Wiórek-Czapury-Marlewo, w Promnicach i Obornikach. Interesujące ciągi widokowe zidentyfikowano także w Gnieźnie – widok w kierunku katedry i śródmieścia rozpościera się na znacznym odcinku trasy Poznań-Bydgoszcz, przebiegającym po krawędzi

rynny jeziornej. Inne ciągi występują na drogach, z których dobrze są widoczne doliny następujących rzek: Cybiny (gm. Swarzędz, gm. Pobiedziska), Główniej (gm. Swarzędz, gm. Pobiedziska), Samicy Kierskiej (gm. Rokietnica, gm. Suchy Las) i Małej Wełny (gm. Kiszewo, gm. Skoki). Równie ciekawe widoki rozpościerają się z dróg na jeziora: Kórnickie, Bnińskie, Lednickie, Kowalskie i Bytyńskie.

- **Punkty widokowe** rozumiane jako miejsca w terenie, z których roztacza się widok na fragmenty otoczenia. Wyróżniono punkty widokowe naturalne (pagórki, skarpy, krawędzie dolin) oraz zrealizowane przez człowieka jak np. wieże i tarasy widokowe. Na terenie POM znajduje się 5 wież widokowych: w Czmońcu w Rogalińskim Parku Krajobrazowym (gm. Kórnik), Dąbrowce Leśnej w Puszczy Noteckiej (gm. Oborniki), na Dziewiczej Górze w Parku Krajobrazowym Puszcza Zielonka (gm. Czerwonak), Szreniawie (gm. Komorniki) oraz na szczycie Osowej Góry w Wielkopolskim Parku Narodowym (gm. Mosina) oraz dwa tarasy widokowe: w Gnieźnie i Wągrowcu¹⁸.

Poza tym istnieje wiele miejsc, z których roztacza się ciekawy i daleki widok. Są to punkty widokowe w większości nieorganizowane, znajdujące się na pagórkach, krawędziach dolin czy mostach.

Charakterystyka jednostek krajobrazowych

Wyznaczone w Poznańskim Obszarze Metropolitalnym jednostki krajobrazowe zostały szczegółowo scharakteryzowane. Wskazano specyficzne dla nich cechy krajobrazu i podano najważniejsze elementy ekspozycji wizualnej, wykorzystując następujący schemat:

- metryka jednostki (nazwa, kod i położenie jednostki w granicach administracyjnych),
- specyficzne cechy jednostki,

¹⁸ www.regionwielkopolska.pl/turystyka/punkty-widokowe, 2016.

- struktura krajobrazu w jednostce (granice jednostki, użytkowanie terenu, elementy ekspozycji biernej i elementy ekspozycji czynnej, elementy zaburzające krajobraz).

Poniżej przedstawiono syntezę przykładowych jednostek krajobrazowych.

1. Jednostka krajobrazowa o typie krajobrazu zurbanizowanym (*Nazwa – Śrem, podtyp – miasto, kod – ZM24, położenie – gmina Śrem*).

Jednostka położona jest po obu stronach Warty, w miejscu, gdzie rzeka zmienia bieg z równoleżnikowego na południkowy. Oprócz miasta Śrem do jednostki należy także miejscowość Psarskie. Historyczne centrum miasta leży na prawym brzegu rzeki, w Kotlinie Śremskiej. Lewobrzeżna część Śremu, usytuowana jest wyraźnie wyżej od części prawobrzeżnej i tylko w niewielkim stopniu zawiera zabudowę historyczną. Znaczna część zagospodarowania jednostki to współczesne osiedla zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej oraz osiedla mieszkaniowe, składające się z wielorodzinnych bloków mieszkalnych.

Sylweta miasta najefektowniej prezentuje się od strony południowo-wschodniej z okolic tzw. „Żydowskich Gór” oraz z lewego, wysokiego brzegu Warty – z ulic Nadbrzeżnej i Kolejowej. Do najcenniejszych obiektów w jednostce, które wpływają na charakter sylwety miasta, należą późnogotycki kościół farny p.w. NMP Wniebowziętej, późnogotycki kościół p.w. Świętego Ducha i wodociągowa wieża ciśnień w formie gotyckiej baszty. Poza tym w krajobrazie jednostki wyróżniają się budynki odlewni Żeliwa „Śrem” S.A., komin elektrociepłowni oraz kolejowa wieża ciśnień.

2. Jednostka krajobrazowa o typie krajobrazu wiejskim (*Nazwa – Rejon między Czerwonakiem a Pobiedziskami, podtyp – wiejski pagórkowaty, kod – Wp2, położenie – gminy: Pobiedziska, Swarzędz i Czerwonak*).

O specyfice jednostki świadczy jej równoleżnikowy układ oparty o ścianę lasu (Puszcza Zielonka) w części północnej i dolinę rzeki Główniej w części południowej. Dominujący typ rzeźby to wysoczyzna mo-

renowa falista, a w części wschodniej wyraźnie zaznacza się strefa pagórków moreny czołowej. Przeważającą formą pokrycia terenu są grunty orne o niskiej wartości dla produkcji rolnej a enklawy leśne, zadrzewienia przydrożne i śródpolne stanowią uzupełnienie użytkowania. Większość miejscowości na obszarze jednostki jest historycznie ukształtowana, są w nich m.in. założenia rezydencjonalno-parkowe (Wierzonka, Karłowice, Kowalskie) z zabytkowymi obiektami sakralnymi. W Kicinie i Wierzenicy znajdują się zabytkowe kościoły drewniane, które są włączone do szlaku kościołów drewnianych wokół Puszczy Zielonki. Na terenie jednostki wyróżniają się miejscowości z przewagą zabudowy zagrodowej (Kołatka, Karłowice, Mielno) i z przewagą zabudowy jednorodzinnej rozproszonej (Kowalskie, Jerzyn). Nad Jeziorem Kowalskim znajdują się tereny zabudowy letniskowej i osiedla zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, a w miejscowości Kołata zlokalizowane są ogrody działkowe.

W zachodniej części jednostki proponowane jest utworzenie Cysterskiego Parku Kulturowego „Owińska – Radojewo”.

3. Jednostka krajobrazowa o typie krajobrazu wiejskim (*Nazwa – Okolice Nowego Tomysła, podtyp – Wiejski z elementami osadnictwa olęderskiego, kod – WO, położenie – gminy: Nowy Tomyśl, fragment Grodzisk Wielkopolski*).

Jednostka krajobrazowa o charakterze wiejskim z elementami osadnictwa olęderskiego. W rzeźbie jednostki wyróżnia się obszar równinny (Sandr Nowotomyski). Sandr Nowotomyski zajmuje zachodnią i centralną część terenu. Jest to rozległa równina, urozmaicona licznymi wałami wydmy. Na wschodzie jednostki przebiega krawędź Wału Lwówecko – Rakoniewickiego wzdłuż linii Stary Tomyśl, Sątopy, Kąkolewo. Inne formy morfologiczne urozmaicające teren jednostki to wydmy. Obecnie są porośnięte lasami, największa wydma znajduje się w okolicy wsi Przyłęk. W celu ochrony tych obszarów został wytyczony Zespół Przyrodniczo-Krajobrazowy „Glińskie Góry”. Na terenie jednostki brak jest naturalnych jezior i sztucznych zbiorników wodnych, natomiast teren urozmaicony jest płaskimi i płytkimi

dolinami rzek: Szarki, Dojcy oraz strumieniami i licznymi rowami melioracyjnymi.

Krajobraz jednostki został ukształtowany przede wszystkim pod wpływem osadnictwa olęderskiego w XVIII w. Na dużej przestrzeni dość równomiernie rozrzucone są samotnicze zagrody, które połączone ze sobą siecią dróg i drózek. Osady często lokowane były na „surowym korzeniu” i powstały wskutek karczowania lasów i melioracji terenu. Zachowane do chwili obecnej gospodarstwa posiadają jeszcze wiele oryginalnych budynków zarówno mieszkalnych jak również gospodarskich. Bardzo często są one drewniane lub szachulcowe i pochodzą z XVIII i XIX wieku. Zagrody olęderskie zachowały się m.in. w miejscowościach: Przyłęk, Glinno, Sękowo, Chojniki, Boruja Kościelna, Nowa Boruja, Paproć czy Cicha Góra.

Nowotomyski krajobraz to charakterystyczna mozaika elementów: siedlisk, pól uprawnych i pastwisk o układzie blokowym, a także zadrzewień śródpolnych, gęstej sieci dróg oraz rowów melioracyjnych. Występujące warunki glebowo-klimatyczne przyczyniły się do wyspecjalizowania się tego obszaru w uprawie wikliny i chmielu.

W celu zachowania unikalnego krajobrazu osadnictwa olęderskiego planowanie jest utworzenie na omawianym terenie Parku Kulturowego Osadnictwa Olęderskiego Rozproszonego.

ZASADY OCHRONY KRAJOBRAZU

Ochrona krajobrazu to całokształt działań na rzecz zachowania i utrzymywania ważnych lub charakterystycznych cech krajobrazu, zapewnienie ich trwałości oraz odnawianie naturalnych lub kulturowych

walorów środowiska. Podstawowym celem ochrony krajobrazu w Poznańskim Obszarze Metropolitalnym jest zachowanie najcenniejszych przestrzeni, poprzez ukierunkowane działania. W obrębie każdego z typów krajobrazu przyszłe rozwiązania planistyczne muszą uwzględniać nie tylko uwarunkowania przyrodnicze, kulturowe czy społeczno-gospodarcze, ale także swoisty układ elementów wyróżniających się w krajobrazie: ważne widoki, dominanty, ciągi i osie widokowe, które stanowią o indywidualności miejsca. Istotna jest ochrona rozległych widoków przed przypadkowymi i nieprzemyślanymi formami działalności człowieka, które mogłyby zakłócić istniejący ład przestrzenny i pozbawić te przestrzenie ponadczasowej wartości dodanej.

Według Europejskiej Konwencji Krajobrazowej¹⁹ ochrona krajobrazu to „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”. Definicja ta obejmuje podstawowe podejścia do ochrony krajobrazu: bierne – związane z jego zachowaniem i utrzymywaniem oraz czynne – polegające na ukierunkowywaniu i harmonizowaniu zmian krajobrazu. Ochrona bierna polega na zachowaniu dziedzictwa krajobrazowego, a właściwą ochronę powinny zapewniać prawne formy ochrony krajobrazu. Według Ustawy o ochronie przyrody²⁰ są to w szczególności parki narodowe, parki krajobrazowe, obszary chronionego krajobrazu i zespoły przyrodniczo-krajobrazowe, a w Ustawie o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami²¹ to parki kulturowe oraz ustalenia ochrony w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego²². Ochrona czynna to działania zmierzające do kształtowania

¹⁹ Europejska Konwencja Krajobrazowa, Dz. U. z 2006 Nr 14, poz. 98.

²⁰ Ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami t.j. Dz. U. z 2014 r., poz. 1446.

²¹ Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody, t.j. Dz. U. z 2015 r., poz. 1651.

²² M. Kistowski, *Bierna ochrona krajobrazu jako postawa utrzymania korzystnych warunków życia człowieka*, [w:] *Przegląd Przyrodniczy* XXI, 1, 2010, s.24.

przestrzeni z poszanowaniem walorów krajobrazowych. Potrzeba czynnej ochrony krajobrazu wynika z definicji zawartych w Europejskiej Konwencji Krajobrazowej, które dotyczą gospodarowania krajobrazem i planowania krajobrazu. Gospodarowanie krajobrazem to: „działania prowadzone 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 to „skuteczne działania perspektywiczne mające na celu powiększenie, odtworzenie lub utworzenie krajobrazów”.

Opierając się na powyższych definicjach, dla terenu Poznańskiego Obszaru Metropolitalnego zaproponowano katalog zasad w obrębie ochrony biernej oraz ochrony czynnej.

Główne zasady ochrony biernej to:

- ochrona historycznych układów przestrzennych miast i wsi,
- ochrona ekspozycji zespołów dworsko- i pałacowo-parkowych jako dominant widokowych,
- ochrona zieleni komponowanej (parki, skwery, zieleń wzdłuż ciągów komunikacyjnych, zieleni stanowiącej tło dla obiektów zabytkowych),
- ochrona struktury ekologicznej krajobrazu rolniczego (zadrzewienia, wyspy leśne, oczka, wodne, miedze),
- zachowanie naturalnego krajobrazu w obrębie dolin rzecznych i teras zalewowych.

Główne zasady ochrony czynnej to:

- kształtowanie ekspozycji obiektów zabytkowych oraz innych wartościowych,
- wyróżniających się w krajobrazie (ochrona widokowa, kształtowanie otoczenia),
- kształtowanie nowej zabudowy poprzez kontynu-

owanie historyczno-regionalnej skali i formy zabudowy, specyficznej dla danej miejscowości,

- kształtowanie nowej zieleni o funkcji podkreślającej walory krajobrazu lub korygującej elementy niekorzystne,
- ograniczenie wprowadzania elementów wysokościowych, jako dominant technicznych na terenach otwartych oraz w pobliżu jednostek osadniczych,
- wprowadzanie zieleni śródpolnej w krajobrazie wiejskim,

PODSUMOWANIE

Ochrona i utrzymanie dobrego stanu krajobrazu powinno być jednym z elementów dążenia do osiągnięcia zrównoważonego rozwoju. Podejmowane jakiegokolwiek działania w krajobrazie powinny mieć charakter holistyczny, obejmujące w szerokim zakresie czynności ochronne i kształtujące krajobraz. Regionalna skala analiz stanowi pewne uogólnienie zagadnień i nie pozwala na szczegółowe rozpoznanie lokalnych elementów krajobrazu. W każdej jednostce krajobrazowej występuje szereg elementów struktury, które mają wyjątkową wartość w wymiarze lokalnym, a które nie mają zasadniczego wpływu na charakter krajobrazu rozpatrywanego w skali regionalnej. Realizacja polityki przestrzennej dotyczącej ochrony i kształtowania krajobrazu powinna być zatem uwzględniana i uszczegóławiana w dokumentach planistycznych na poziomie lokalnym, przede wszystkim w studiach uwarunkowań i kierunkach zagospodarowania przestrzennego gmin oraz miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego. Konieczne jest także zwrócenie uwagi na potrzebę sporządzania do ww. dokumentów studiów krajobrazowych uwzględniających charakterystyczne dla skali lokalnej zasoby krajobrazu.

BIBLIOGRAFIA

J. Bogdanowski, *Kompozycja i planowanie w architekturze krajobrazu*, Kraków 1976.

J. Bogdanowski, M. Łuczyńska-Bruzda, Z. Novak, *Architektura krajobrazu*, Warszawa-Kraków 1979.

M. Kistowski, B. Lipińska, B. Korwel-Lejkowska, *Studium ochrony krajobrazu województwa pomorskiego*, Gdańsk 2005.

M. Kistowski, *Bierna ochrona krajobrazu jako postawa utrzymania korzystnych warunków życia człowieka*, [w:] *Przegląd Przyrodniczy XXI*, 1, 2010.

M. Kistowski, *Bierna ochrona krajobrazu jako postawa utrzymania korzystnych warunków życia człowieka*, [w:] *Przegląd Przyrodniczy XXI*, 1, 2010, s.24.

Kondracki J., *Geografia regionalna Polski*, Warszawa 2002.

J. Kondracki, A. Richling, *Próba uporządkowania terminologii w zakresie geografii fizycznej kompleksowej*, "Przegląd Geograficzny" 1983, 55, 1.

Mapa Sozologiczna Polski w skali 1:50 000 w formie numerycznej, GUGiK, Warszawa 2005b.

D. Matyaszczyk, *Województwo wielkopolskie – obszary cenne kulturowo i projektowane parki kulturowe, Ekspertyza dla Wielkopolskiego Biura Planowania Przestrzennego w Poznaniu*, Maszynopis, Poznań 2015

Numeryczna mapa geomorfologiczna Niziny Wielkopolsko-Kujawskiej (opracowana na podstawie mapy geomorfologicznej pod redakcją Krygowskiego w 1953 r.), Instytut Geoekologii i Geoinformacji UAM, Poznań 2007.

Punkty widokowe w województwie wielkopolskim 2016. Dostępny w:

[http:// regionwielkopolska.pl/turystyka/punkty-widokowe](http://regionwielkopolska.pl/turystyka/punkty-widokowe).

A. Richling, J. Solon, *Ekologia krajobrazu*, Warszawa 1998.

J. Solon, *Wybrane podejścia do typologii krajobrazu w Polsce i ich przydatność dla implementacji Europejskiej Konwencji Krajobrazowej*, [w:] *Referaty z konferencji – Identyfikacja i waloryzacja krajobrazów – wdrażanie Europejskiej Konwencji Krajobrazowej*, Warszawa 2013, s.17-18.

W. Łęcki [red.], *Kanon Krajoznawczy Województwa Wielkopolskiego*, Poznań 2010.

Wielkopolskie Biuro Planowania Przestrzennego, *Studium ochrony i kształtowania krajobrazu w Pozańskim Obszarze Metropolitalnym*, Poznań 2012.

B. Żarska, *Ochrona krajobrazu*, Warszawa 2005.

USTAWY

Ustawa z dnia 24 kwietnia 2015 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu, Dz. U. z 2015 r. poz. 774.

Europejska Konwencja Krajobrazowa, Dz. U. z 2006 Nr 14, poz. 98.

Ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami t.j. Dz. U. z 2014 r., poz. 1446.

Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody, t.j. Dz. U. z 2015 r., poz. 1651.

ZAŁECANA LITERATURA

J. Bogdanowski, *Kompozycja i planowanie w architekturze krajobrazu*, Kraków 1976.

J. Bogdanowski, M. Łuczyńska-Bruzda, Z. Novak, *Architektura krajobrazu*, Warszawa-Kraków 1979.

M. Kistowski, B. Lipińska, B. Korwel-Lejkowska, *Studium ochrony krajobrazu województwa pomorskiego*, Gdańsk 2005.

M. Kistowski, *Bierna ochrona krajobrazu jako postawa utrzymania korzystnych warunków życia człowieka*, [w:] *Przegląd Przyrodniczy XXI*, 1, 2010.

A. Richling, J. Solon, *Ekologia krajobrazu*, Warszawa 1998.

J. Solon, *Wybrane podejścia do typologii krajobrazu w Polsce i ich przydatność dla implementacji Europejskiej Konwencji Krajobrazowej*, [w:] *Referaty z konferencji – Identyfikacja i waloryzacja krajobrazów – wdrażanie Europejskiej Konwencji Krajobrazowej*, Warszawa 2013.

J. Solon, *Identyfikacja i ocena krajobrazów – metodyka oraz główne założenia*, Warszawa 2014.

W. Łęcki [red.], *Kanon Krajoznawczy Województwa Wielkopolskiego*, Poznań 2010.

B. Żarska, *Ochrona krajobrazu*, Warszawa 2005.