

DOI: 10.21005/pif.2016.26.C-01

DOKUMENTY PLANISTYCZNE NARZĘDZIEM W POLITYCE OCHRONY KRAJOBRAZU

PLANNING DOCUMENTS AS AN INSTRUMENT OF LANDSCAPE PROTECTION POLICY

Anna Bazan-Krzywoszańska
dr inż./urbanista

Uniwersytet Zielonogórski
Wydział Budownictwa, Architektury i Inżynierii Środowiska
Katedra Architektury i Urbanistyki

STRESZCZENIE

W polityce przestrzennej gmin, kształtowanej m.in. na podstawie ustaleń zawartych w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego, problematyka ochrony krajobrazu stanowi element dość znaczący. Obecnie brak jest prawnego obowiązku realizacji, w ramach działań statutowych instytucji odpowiedzialnych za ochronę krajobrazu, dokumentów o charakterze wytycznych wyprzedzających prace nad kierunkami rozwoju gminy.

Słowa kluczowe: ochrona krajobrazu, planowanie przestrzenne.

ABSTRACT

The problem of landscape protection is an important element of the spatial policy of administrative communes. This is determined, among other things, on the basis of assumptions included in a local spatial development plans. At present, institutions responsible for landscape protection are not required by law to present, within their statutory duties, documents on directions of the development of an administrative commune.

Key words: landscape protection, spatial planning.

1. WSTĘP

Polityka przestrzenna gmin, charakteryzowana przez pryzmat wartości historycznych i kulturowych oraz ochronę krajobrazu, w obowiązującym w Polsce systemie prawnym oparta została przez ustawodawcę na treści Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym [11] oraz Ustawy Prawo budowlane [14]. Oba akty prawne wraz z przepisami wykonawczymi stanowią w Polsce fundamenty prawne procesu inwestycyjnego, którego poszczególne etapy teoretycznie powinny być weryfikowane przez zakres ustaleń ustaw pokrewnych. W praktyce treść obowiązujących przepisów prawa, ze względu na ich wzajemne powiązania oraz wykonalność dokumentów wprowadzonych na ich podstawie, stanowi w większości przypadków, głównie z powodu wzajemnego niedoprecyzowania, zapisy niewykonalne. W polityce przestrzennej gmin, opartej przede wszystkim na zapisach dokumentów planistycznych, do których należą studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, problematyka ochrony wartości kulturowych i krajobrazu stanowi element mający dość znaczny wpływ. Brak prawnych uregulowań dotyczących obowiązku realizacji, w ramach działań statutowych poszczególnych instytucji administracji publicznej, dokumentów o charakterze wytycznych stanowiących swego rodzaju wskazanie uwarunkowań dla kierunków rozwoju gmin, należy uznać za wysoce niekorzystny zarówno np. dla elementów wymagających ochrony, jak i dla samego procesu inwestycyjnego. Przyjęcie bowiem za ustawodawcą, iż etap uzgodnień projektu dokumentacji planistycznej zweryfikuje ostatecznie ustalenia w ww. zakresie jest błędem. Złożoność problematyki i zakres ustaleń dokumentów planistycznych [11, art. 10 i art. 11] wskazują, iż etap realizacji ww. opracowań zawierających elementy stanowiące swego rodzaju uwarunkowania powinien poprzedzać działania planistyczne.

2. STAN PRAWNY

Na podstawie zapisów Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, zwanej dalej Ustawą o pizp, w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, jako dokumencie kształtującym kierunki polityki przestrzennej gminy, uwzględnia się uwarunkowania wynikające w szczególności z dotychczasowego przeznaczenia, zagospodarowania i uzbrojenia terenu; ze stanu ładu przestrzennego i wymogów jego ochrony; ze stanu środowiska, w tym m.in. z wymogów ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego; ze stanu dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej.

Biorąc pod uwagę zakres ustaleń studium, należy przyjąć, iż w odniesieniu do tematyki związanej z ochroną krajobrazu jest on odzwierciedleniem zapisów zawartych w Ustawie o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami [12]. Należy zaznaczyć, iż art. 145 ww. Ustawy rozszerza zakres ustaleń wprowadzanych przez organy ochrony konserwatorskiej do studium praktycznie bez ograniczeń, uzależniając charakter i rozmiary roszczeń, w stosunku do dokumentu planistycznego, od terminu założenia gminnej ewidencji zabytków.

Ustawowo wymagane od służb ochrony konserwatorskiej wnioski, zbierane w myśl zapisów Ustawy o pizp¹, zawierające konieczny do uwzględnienia w projekcie studium zasób wartości kulturowych i wskazany optymalny sposób jego ochrony, pełnią znaczącą rolę w określeniu polityki przestrzennej gminy uwzględnionej na kolejnym etapie realizacji

¹ Wójt, burmistrz albo prezydent miasta, po podjęciu przez radę gminy uchwały o przystąpieniu do sporządzania studium, występuje o opinie i wnioski dotyczące ewentualnych rozwiązań wymagających uwzględnienia w projekcie studium m.in. do właściwego wojewódzkiego konserwatora zabytków [11, art. 11 pkt 2 w związku z art. 11 pkt 6 lit. c].

studium [6,15]. Podobnie rzecz się ma w przypadku procedury realizacji miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Przedstawiony stan prawny jest bezpośrednią przyczyną sytuacji, w których – w myśl Ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami – organ opiniujący (konserwator zabytków) wskazuje, iż w celu dostosowania do obowiązujących przepisów prawa, na etapie realizacji studium należy sporządzić np. studium krajobrazu kulturowego gminy². Zgodnie ze stanowiskiem organu ochrony zabytków wnioski zawarte w studium krajobrazu kulturowego gminy muszą zostać uwzględnione w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy [2, s. 55–60].

Ze względu na złożoność problematyki związanej z ochroną krajobrazu kulturowego wnioski służb ochrony zabytków, dotyczące uwzględnienia w ramach realizacji studium wyników prac nad studium ochrony krajobrazu kulturowego, wydają się jak najbardziej uzasadnione. Procedurę wymagalności ww. dokumentów należy jednak uznać za bezprawną, niepoparta jest ona bowiem żadnym z obowiązujących przepisów prawa.

3. DEFINICJA

Na podstawie zapisów projektu zmiany obowiązujących ustaw³ w ramach Prawa ochrony środowiska [13] proponuje się wprowadzenie definicji krajobrazu jako przestrzeni postrzeganej przez ludzi, zawierającej elementy przyrodnicze lub wytwory cywilizacji, ukształtowane w wyniku działania czynników naturalnych lub działalności człowieka. Ustawę o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami [12] proponuje się rozszerzyć o definicję krajobrazu kulturowego jako przestrzeni postrzeganej przez ludzi, zawierającej elementy przyrodnicze i wytwory cywilizacji, historycznie ukształtowane w wyniku czynników naturalnych i działalności człowieka.

Należy przyjąć, iż krajobraz kulturowy, bo o nim mowa, związany jest w sposób ścisły z ciągłością tradycji i tożsamością kultury. Przykładem mogą być prace malarzy polskich z przełomu XIX i XX w., okresu Młodej Polski. Wykorzystywali oni np. krzyże i kapliczki przydrożne, chaty czy małe wiejskie dworki otoczone bujną zielenią do ukazania krajobrazu, który stanowił tło dla głównego tematu dzieła. Najważniejszym zadaniem ochrony krajobrazu kulturowego jest poszukiwanie sposobu pobudzania świadomości społecznej i specjalizacji w doborze metod jego ochrony. Poszukiwanie kryteriów oceny wartości kulturowych i przyrodniczych, jak również pogłębienie wiedzy i wrażliwości społecznej przez nauczanie umiejętności samodzielnego rozpoznawania wartościowych cech krajobrazu kulturowego staje się podstawowym narzędziem zadań opieki nad dobrami kultury i ochrony krajobrazu kulturowego. Świadomość konsekwencji działań ludzkich w zakresie przemian wartości kulturowych, w związku ze zmianą sposobu zagospodarowania terenu, procesem uprzemysłowienia czy „rozlewu” urbanizacji, ma swoje odzwierciedlenie w analizach realizowanych przez instytucje nauki, jak również organizacje rządowe. Wszelkie tego typu działania realizowane są na potrzeby ustalenia nowoczesnych sposobów ochrony zasobów kulturowych [6].

Krajobraz to również systemy przestrzenne obejmujące trzy układy hierarchiczne, wzajemnie ze sobą powiązane: (a) abiotyczny, złożony z geokompleksów, (b) biotyczny, zorganizowany w populacje i biocenozy, (c) antropogeniczny, obejmujący elementy krajobrazu wytwarzane lub przekształcane przez człowieka. Efektem współistnienia wszystkich ww. elementów systemu na określonym obszarze jest fizjonomia krajobrazu [4, s. 5–

² Za krajobraz kulturowy, zdefiniowany w art. 3 pkt 14 Ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, uznaje się przestrzeń historycznie ukształtowaną w wyniku działalności człowieka, zawierającą wytwory cywilizacji oraz elementy przyrodnicze.

³Projekt ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu – druk nr 1525 (projekt ustawy przekazany Sejmowi Rzeczypospolitej Polskiej przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 01.07.2013).

18], o której ciągłość w kategoriach systemu zrównoważonego⁴ należy dbać bezwzględnie.

4. POTRZEBY

Polska jest krajem o wyróżniającej się w Europie różnorodności sposobu funkcjonowania przestrzeni, ale jednocześnie o bardzo nasilonych procesach degradacji ładu przestrzennego i fizjonomii krajobrazu oraz narastających problemach zarządzania zagospodarowaniem obszarów miast i gmin [4, s. 5–18]. Przyczyną ww. stanu jest m.in. brak jasnych założeń wskazujących i interpretujących sposób działania przestrzeni cennych kulturowo i historycznie. Bardzo ważną rolę w systemach krajobrazowych odgrywa sposób regulacji wzajemnych oddziaływań. Mechanizm oparty na adaptacji dostosowującej system do warunków wynikających ze zmian zachodzących w otoczeniu wydaje się najwłaściwszy. Aby jednak ten mechanizm zadziałał, potrzebna jest jasno określona definicja uwarunkowań, wskazujących np. na to, które elementy bezwzględnie należy uznać za podlegające ochronie.

Przykład realizacji strategicznego dokumentu planistycznego gminy, jakim jest studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, wskazuje na pilną potrzebę dokonania korekty w obowiązującym ustawodawstwie. Współzależności pomiędzy dokumentem polityki przestrzennej i prawem lokalnym gminy oraz kierunkami ochrony wartości kulturowych, w tym krajobrazu, wskazują na silne powiązanie.

Brak uregulowań prawnych, powoduje, iż np. problematykę ochrony krajobrazu i przestrzeni przedstawiających wartość kulturową pozostawia się do rozwiązania na etapie prac nad dokumentami planistycznymi gminy, wymuszając tym samym bezprawnie na zespole realizującym działania z zakresu planowania przestrzennego, by rozpatrywał zagadnienia nie wynikające z jego kompetencji, tylko dlatego, iż logiczne jest, by przed uchwaleniem przez radę gminy dokumentu wskazującego na kierunki rozwoju gminy, móc ocenić przyjęte w nim rozwiązania pod kątem, w tym wypadku ochrony krajobrazu.

Bezpośrednią przyczyną powyższego stanu jest brak konsekwencji w odniesieniu do przyjętego sposobu zapisu legislacyjnego, czego dowodem mogą być poniżej przytoczone ustalenia, zawarte w obowiązujących w obiegu prawnym ustawach. Art. 71 ust. 1 Ustawy Prawo ochrony środowiska wskazuje, iż zasady zrównoważonego rozwoju i ochrony środowiska stanowią podstawę studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin (ryc. 1) oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego (ryc. 2). Zapis ten pośrednio przekłada się na ustalenia art. 10 ust. 2⁵ Ustawy o pizp (w odniesieniu do studium) i art. 15 ust. 2⁶ Ustawy o pizp (w odniesieniu do planu miejscowego). Ich ugruntowania należy szukać w przepisach wykonawczych do Ustawy o pizp – w ramach ustaleń Rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy [8, § 6 pkt 3 lit a]⁷ oraz Rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego [7, § 4, pkt 3]⁸.

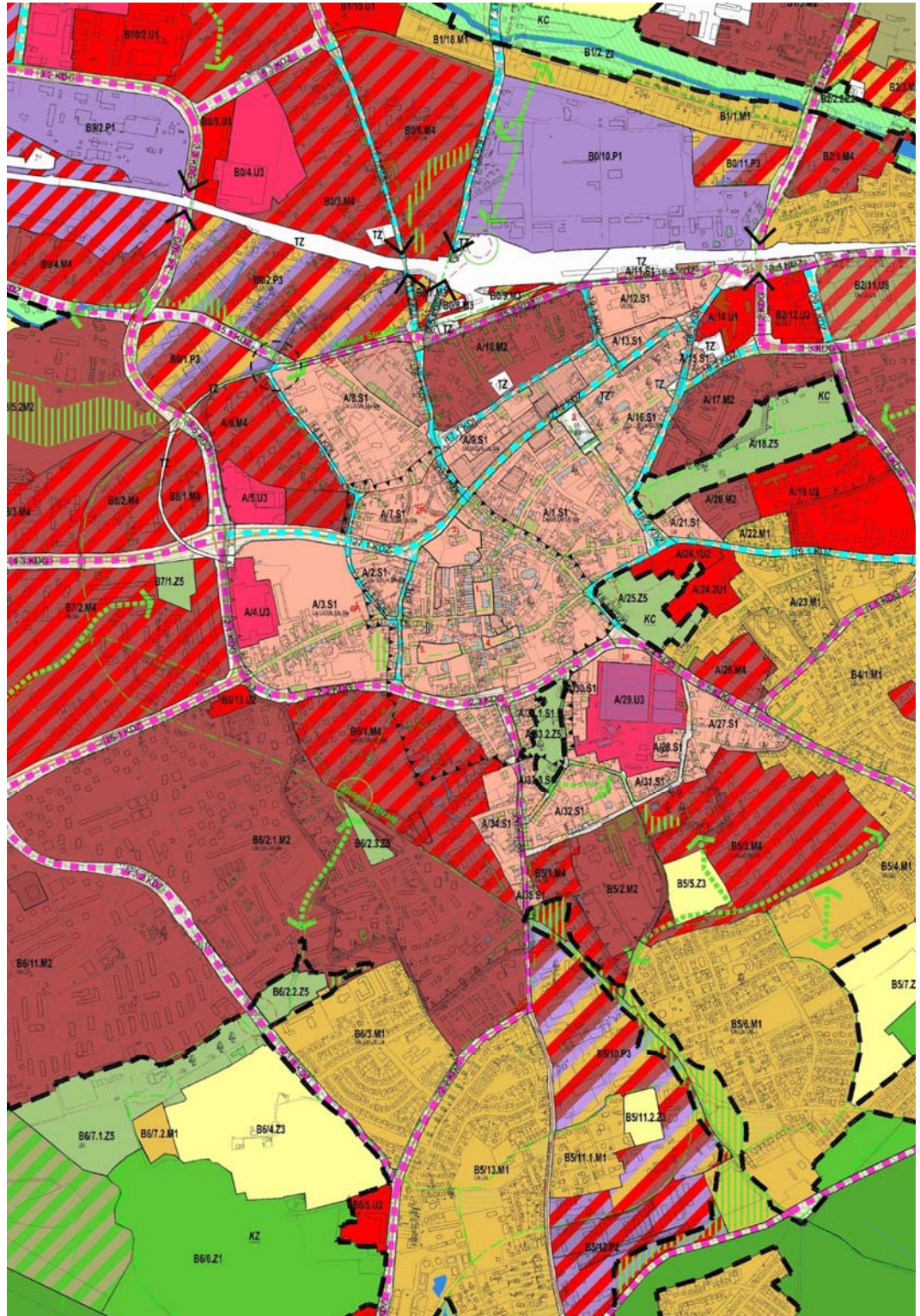
⁴ Rada Europejska na posiedzeniu w Göteborgu w maju 2001 r. ustanowiła strategię na rzecz zrównoważonego rozwoju, uznając m.in. zrównoważoną gospodarkę zasobami naturalnymi i środowiskowymi za ważną dla rozwoju Europy.

⁵ W studium określa się w szczególności obszary oraz zasady ochrony środowiska i jego zasobów oraz zasady ochrony przyrody.

⁶ W planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady ochrony środowiska i przyrody.

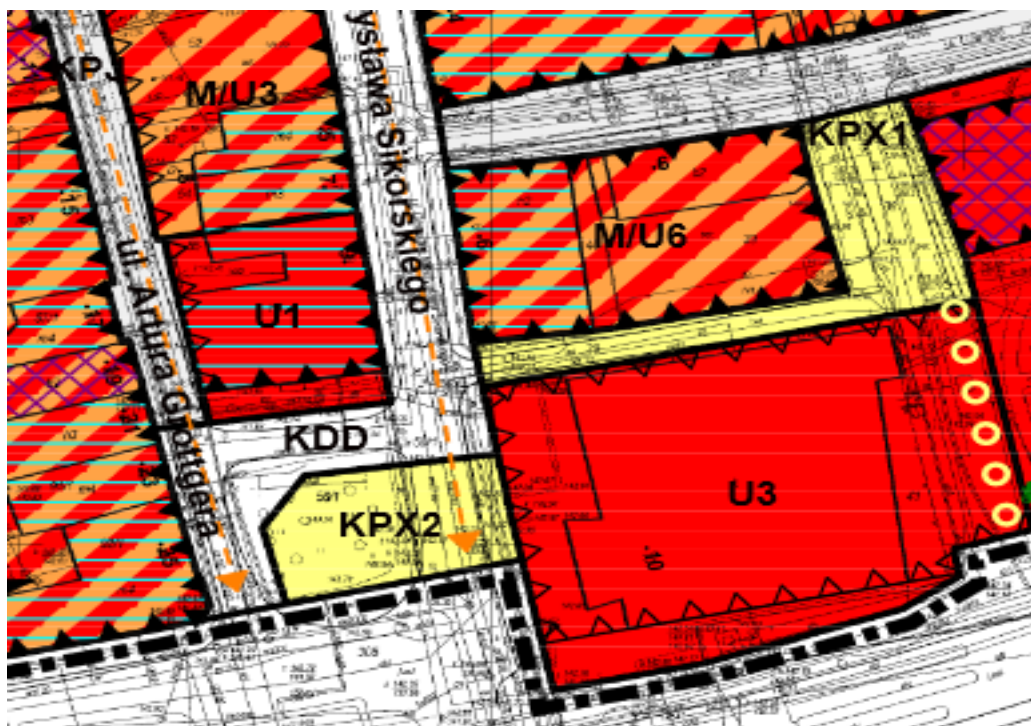
⁷ W planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady ochrony środowiska i przyrody.

⁸ W planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady ochrony środowiska i przyrody.



Ryc. 1. Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Zielona Góra, uchwalone na mocy uchwały nr XVIII.139.2015 Rady Miasta Zielona Góra z dnia 30 czerwca 2015 r. Źródło: [10]

Fig. 1. Study of conditions and directions of spatial development of Zielona Góra, Resolution No.XVIII.139.2015 Council City of Zielona Góra, 30.06.2015 r. Source [10]



Ryc. 2. Miejskowy plan zagospodarowania przestrzennego w Zielonej Górze – Śródmieście 9, uchwalony na mocy uchwały Rady Miasta Zielona Góra nr LXXVII.709.2014 z dnia 23 grudnia 2014 r. Źródło: [5]

Fig. 2. The local development plan in Zielona Góra – Śródmieście 9, resolution No. LXXVII.709.2014, 23.12.2014 r. Source: [5]

Niemające żadnego odniesienia do zapisów Ustawy o pizp, a tym samym nieprzekładające się na treść dokumentów planistycznych gminy pozostają np. art. 71 ust. 2 pkt 1⁹ i art. 71 ust. 2 pkt 2¹⁰ Ustawy Prawo ochrony środowiska, odnoszące się do aspektów: zapobiegania powstawaniu zanieczyszczeń, zapewniania ochrony przed zanieczyszczeniami oraz działań w zakresie poprawy efektywności w zakresie ochrony środowiska.

Prawo miejscowe, w tym odnoszące się do polityki przestrzennej gminy, jest obok prawa powszechnego najważniejszym narzędziem realizacji m.in. ochrony dziedzictwa kulturowego. Decentralizacja zarządzania, a tym samym zwiększenie kompetencji władz samorządowych wszystkich szczebli, nakładają na nie obowiązki ustanowienia przepisów dotyczących m.in. ochrony krajobrazu kulturowego. Dla zapewnienia skuteczności ww. działań niezbędnym jest przyjęcie sposobu myślenia, w ramach którego ochrona wartości kulturowych, w tym krajobrazu kulturowego, stanowi ważny interes publiczny, a tym samym element zrównoważonego rozwoju gminy. Tego typu myślenie wskazuje na potrzebę rozszerzenia partycypacji społecznej i zaangażowania społeczeństwa jako grupy lokalnej w procesy tworzenia prawa lokalnego w imię ochrony wspólnych interesów, a tym samym tożsamości lokalnej. Idea *bottom-up*, propagowana przez kraje Unii Europejskiej,

⁹ W planach miejscowych i studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy w szczególności określa się rozwiązania niezbędne do zapobiegania powstawaniu zanieczyszczeń, zapewnienia ochrony przed powstającymi zanieczyszczeniami oraz przywracania środowiska do właściwego stanu [13, art. 71 ust. 2 pkt 1].

¹⁰ W planach miejscowych i studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy w szczególności ustala się warunki realizacji przedsięwzięć, umożliwiające uzyskanie optymalnych efektów w zakresie ochrony środowiska [13, art. 71 ust. 2 pkt 2].

uwzględniającą partycypację mieszkańców w procesie projektowania przestrzeni publicznych, wspólnie wykorzystywanych, wydaje się w tym miejscu również godna zauważenia.

Wydaje się również, że obowiązkowa, z punktu widzenia procesu projektowego dokumentów planistycznych, jest wymagalność realizacji opracowań typu studium krajobrazu czy planów krajobrazu, przypominająca rozwiązania niemieckie czy brytyjskie. Dokumenty te – o charakterze materiałów wyjściowych do opracowań planistycznych, realizowane na podstawie rozporządzeń wykonawczych do obowiązujących ustaw razem z ekofizjografią czy prognozą skutków wpływu ustaleń planu na środowisko – mają szansę, jako wytyczne do planu czy studium, podkreślić wagę takich elementów przestrzeni jak: przyroda i walory krajobrazowe (zagospodarowanie stref wymaga określenia zasad utrzymania cech i form krajobrazu), strefy konserwatorskie ochrony ekspozycji (ochrona panoram, stref ekspozycji zabytku czy obszaru, wyznaczenie terenów wyłączonych spod zabudowy na podstawie analiz widokowych określających równocześnie warunki zabudowy i zagospodarowania terenu) czy strefy ochrony obszarów przedstawiających wartości kulturowe (układy ruralistyczne i urbanistyczne, zespoły zabudowy i zieleni o czytelnej strukturze przestrzennej).

5. WNIOSKI

Treść obowiązujących przepisów prawa w odniesieniu do polityki przestrzennej gmin, uwzględniającej rozwiązania mające wpływ na zrównoważony rozwój gmin, przy próbie ochrony wartości kulturowych i przedstawiających wartość historyczną, stanowią zapisy martwe lub z powodów wzajemnego niedoprecyzowania – niewykonalne. Wszystkie te elementy wskazują na niewątpliwy brak rozporządzeń wykonawczych do obowiązujących ustaw. Aktualny system prawa w Polsce wskazuje również na pilną potrzebę nadania procesowi planowania krajobrazu rangi procedury mającej wpływ na jakość życia społecznego, przestrzenną organizację oraz stan ochrony regionalnych wartości kraju.

PLANNING DOCUMENTS AS AN INSTRUMENT OF LANDSCAPE PROTECTION POLICY

1. INTRODUCTION

The spatial policy of administrative communes, including a whole range of historical and cultural issues, as well as landscape protection, is based in the Polish legal system on the law on spatial planning and development [11], and the Building code [14]. In Poland, both legal acts, together with their implementation directives, are the legal foundations for an investment process, whose particular theoretical stages should be verified by a number of specifications included in associated bills. In practice, the current legal regulations, because of their interdependence and unfeasibility, are impractical, mainly due to the lack of precision in terms of coordination. The problem of protection of cultural values and landscape is quite an important element in the spatial policy of administrative communes. This policy is based mainly on planning documents, which include a study of conditions and directions of spatial development of an administrative commune and local spatial development plans. The lack of legal regulations which would require particular public administration institutions to present, within their statutory duties, documents with assumptions and conditions for the development of administrative communes is highly unfavourable both in terms of e.g. objects that need protection and the investment process itself. It is wrong to believe in the legislator's assumptions that the stage of consultations on a project of planning documents will finally lead to correct decisions about the above-mentioned problem. The complexity of the problem and the scope of specifications in planning documents [11, art. 10 i art. 11], indicate that the stage of realisation of assumptions including elements which are more like conditions should precede the stage of planning.

2. LEGAL CONDITION

According to the law on spatial planning and development, later called the SPD law, a study of conditions and directions of spatial development, as a document setting directions for the spatial policy of an administrative commune, includes conditions which result in particular from: the present function, development and improvement of an area, its spatial order and requirements for protection, the condition of the environment, including requirements for the protection of the environment, nature, cultural landscape, cultural heritage, historical and modern cultural objects, etc.

The scope of the specifications in the study means that in terms of the problem of landscape protection, the study reflects the provisions of the law on the protection and maintenance of historical objects [12]. Also, article 145 of the abovementioned law gives unlimited powers to conservator-restorers to expand the scope of specifications introduced into the study. Thus, the character and the scope of requirements depend on the time of submission of a list of historical objects by an administrative commune.

Suggestions of conservator-restorers, which are required by law, are collected on the basis of the provisions of the SDP law¹¹. They include a set of cultural values and an optimum method of protecting them, and play an important role in the specification of the spatial policy of an administrative commune, which is considered at the next stage of re-

¹¹ Art. 11 point 2 in association with art. 11 point 6/c of the law on spatial planning and development – after the commune council decides to start work on the study, the voigt, mayor or town president asks the local conservator-restorer for opinions and suggestions about possible solutions which should be included in the project of the study.

alisation of the study [6, 15]. There is a similar situation in the case of the procedure for the realisation of a local spatial development plan.

This legal status is the main cause of situations where, on the basis of the law on the protection and maintenance of historical objects, an advisory institution – the conservator-restorer suggests that in order to comply with the current regulations, at the stage of realisation of the study, it is necessary to prepare e.g. a study of the cultural landscape of an administrative commune¹². According to the conservator-restorer's opinion, suggestions included the study of the cultural landscape of the administrative commune should also be included in the study of conditions and directions of spatial development of the administrative commune [2, p. 55–60].

Because of the complexity of the problem of cultural landscape protection, suggestions from the conservator-restorer that the results of work on the study of cultural landscape should be considered in the study of conditions and directions of spatial development seem to be justifiable. However, this requirement can be regarded as illegal, because there are no regulations that make it necessary.

3. DEFINITION

On the basis of the provisions of the project for a change in the current law¹³ within the Law on environmental protection [13], it is recommended to adopt the definition of a landscape as a space perceived by people, which contains natural elements and civilizational creations, formed as a result of natural factors or human actions. It is suggested that the law on the protection and maintenance of historical objects should be expanded by the definition of a cultural landscape, as a space perceived by people, which contains natural elements and civilizational creations, formed in the course of history as a result of natural factors and human actions.

It is necessary to assume that a cultural landscape is closely connected with the continuation of tradition and cultural identity. At the turn of the XIX th and XX th centuries, during the period of Young Poland (a modernist period in Polish visual arts), Polish painters used roadside crosses and chapels, cottages or small manor houses surrounded with thick greenery to show a cultural landscape, which was the background for the main subject of the work of art.

The main task in the protection of cultural landscapes is to find a method of stimulating social awareness, and increasing specialization in the choice of methods of protection. Attempts to find criteria for assessing cultural and natural values, as well as extending knowledge and stimulating social awareness through teaching how to recognise valuable characteristics of cultural landscapes become basic instruments in the protection of cultural assets and cultural landscapes. The awareness of the consequences of human actions in terms of changes in cultural values which result from a different method of land development, the industrialization process or urbanization is reflected in analyses prepared by scientific institutions and government organizations. Any activities of this kind are undertaken in order to find modern methods of protecting cultural assets [6].

A landscape is also a spatial system which comprises three interconnected hierarchical systems: (a) abiotic, consisting of geocomplexes, (b) biotic, organised into populations and biotic communities, (c) anthropogenic, comprising landscape components created or transformed by people. A result of the coexistence of all the abovementioned compo-

¹² Cultural landscape, defined in art. 3 point 14 of the law *on the protection and maintenance of historical objects is an historical area formed as a result of human actions, which includes object created by civilization and natural elements.*

¹³Project of the bill on changing certain laws in order to improve the instruments of landscape protection - publication No. 1525 (the project of the bill sent to the Polish Parliament by the President of Poland on 01 July 2013).

nents of the system in a particular area is landscape physiognomy [4, p. 5–18] whose continuity as a balanced system¹⁴ should be absolutely maintained.

4. NEEDS

Poland is a country with a variety of ways in which space functions. This is exceptional in Europe. At the same time, it is a country where spatial order and landscape physiognomy are being strongly degraded, and where there are increasing problems with land development management in towns and administrative communes [4, p. 5–18]. The cause of this situation is the lack of clear assumptions that would provide directions and interpretation for the way in which culturally valuable spaces should function. A very important role in landscape systems is played by the way in which their interrelations are regulated. A mechanism based on adapting the system to conditions which result from changes in the surroundings seems to be the best. However, if this mechanism is to work, a clear definition of conditions which indicate for example which components should be protected is necessary.

An example of the realisation of a strategic planning document of an administrative commune, which is the study of conditions and directions of spatial development, shows that there is an urgent need to correct the current regulations. The interdependence between spatial policy documents, local regulations in an administrative commune and methods of protecting cultural values, including landscapes, is strong.

The lack of legal regulations results for example in a situation where the problem of protection of culturally valuable landscapes and spaces is supposed to be solved at the stage of the preparation of documents in an administrative commune. This is illegal because a team of spatial planners is then forced to deal with problems which are beyond their competence. The only reason for this is that it seems logical that before the administrative commune council accepts a document specifying the directions of development of the administrative commune, solutions included in it should be assessed in terms of landscape protection.

The main reason for the abovementioned situation is the lack consequences for the adopted regulations, which is confirmed by the following specifications included in the regulations. Article 71, passage 1 of the Law on environmental protection states that the regulations on balanced development and environmental protection are the basis for studies of conditions and directions of spatial development of administrative communes and local spatial development plans. This provision is directly connected with the provisions of article 10, passage 2¹⁵ of the SDP law – in relation to studies, and article 15, passage 2¹⁶ of the SDP law – in relation to local plans. Their foundations can be found in the implementation regulations to the SDP law – as specified in the directive by the Minister of the Infrastructure on the scope of the project of a study of conditions and directions of spatial development of an administrative commune¹⁷ and the directive by the Minister of the Infrastructure of 26 August 2003 on the required scope of the project of local development plans¹⁸.

¹⁴ The European Council, during a session in Göteborg in May 2001, prepared a strategy for balanced development, in which balanced management of natural resources is regarded as important for the development of Europe.

¹⁵ The study specifies in particular the rules for the protection of the environment and its assets. It also specifies the rules for the protection of nature.

¹⁶ A local plan obligatorily specifies the rules for the protection of the environment and nature.

¹⁷ §6 point 3 of the directive by the Minister of the Infrastructure of 28 April 2004 on the scope of the project of a study of conditions and directions of spatial development of an administrative commune (the Journal of Laws of the Republic of Poland 2004, No. 118, item 1233).

¹⁸ §4 point 3 of the directive by the minister of the Infrastructure of 26 August 2003 on the required scope of the project of local spatial development plans (the Journal of Laws of the Republic of Poland 2003, No. 164, item 1587).

Article 71, passage 2, point 1¹⁹ and article 71 passage 2 point 2²⁰ of the Law on environmental protection, which refer to the prevention of pollution, protection against pollution and improving the effectiveness of environmental protection, do not refer to the SDP law. For this reason, they are not related to the provisions of the planning documents of an administrative commune.

Apart from state law, local law, including law referring to the spatial policy of an administrative commune, is the most important instrument for the protection of cultural heritage. The decentralization of management, which gives more power to local authorities of all levels, makes them responsible for the preparation of regulations on the protection of cultural landscapes. For the abovementioned measures to be effective, it is necessary to regard the protection of cultural values, including cultural landscapes, as an important issue in the public interest and an important element of balanced development of an administrative commune. This means that there is a need to extend social participation. Society, in the form of local groups should participate in the process of making local laws intended to protect common interests, including local identity. At this point, the idea “bottom – up”, supported by the EU countries, which suggests that inhabitants should participate in designing social spaces, seems to be noteworthy.

In terms of the design process of planning documents, it also seems necessary to require studies of landscapes or landscape plans, which is the case in Germany or the United Kingdom. These documents are initial materials for planning projects. They are realised on the basis of implementation directives to the binding laws. They include ecophysiology and a forecast of the effects of a plan on the environment. As the assumptions for a plan or a study, they can emphasise the importance of such elements as: the protection of the environment and landscapes (the development of zones requires the specification of the rules for preserving landscape features and forms), zones with particular protected objects (panoramas, historic buildings or historic areas, areas generally excluded from urbanization on the basis of visual analyses which specify particular conditions for urbanization and land development) or zones where objects with cultural values are protected (rural and urban systems, complexes of buildings or green spaces with a clear spatial structure).

5. CONCLUSIONS

The binding legal regulations on the spatial policy of administrative communes, including solutions which have an impact on balanced development of administrative communes and at the same time attempt to protect cultural values and historical objects, are dead or unfeasible. The reason for this is that they lack precision in terms of their interdependence. All these elements show that there are absolutely no implementation regulations for the binding laws. In the current legal system in Poland, there is also an urgent need to provide landscape planning with a procedure that would improve the quality of social life, spatial organisation, and the protection of the country's regional values.

¹⁹ Article 71 passage 2 point 1 of the law of 27 April 2001 – The Law on environmental protection (the Journal of Laws of the Republic of Poland, 2008, No. 25, item 150 – uniform text) - Local plans and studies of conditions and directions of spatial development of an administrative commune specify in particular methods necessary to prevent pollution, to provide protection against pollution and revive the environment.

²⁰ Article 71 passage 2 point 2 of the law of 27 April 2001 – the Law on environmental protection (the Journal of Laws of the Republic of Poland, 2008, No. 25, item 150 – uniform text) – Local plans and studies of conditions and directions of spatial development of an administrative commune specify in particular conditions for the realisation of enterprises which bring optimum results in terms of environmental protection.

BIBLIOGRAPHY

- [1] Bazan-Krzywoszańska A., Analiza podstaw prawnych dla studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego pod kątem wprowadzenia energooszczędności, *Przegląd Budowlany* 2011, nr 5, s. 53–57.
- [2] Bazan-Krzywoszańska A., Ochrona krajobrazu w aspektach rozwoju źródeł energii odnawialnej i polityki przestrzennej gmin, na przykładzie gminy Krotoszyce, *Architektura Krajobrazu: Studia i Prezentacje* 2012, nr 3, s. 55–60.
- [3] Bazan-Krzywoszańska A., *Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Krotoszyce*, Uchwała nr XVII/155/2013 Rady Gminy Krotoszyce z dnia 04 marca 2013 r.
- [4] Chmielewski T.J., Wyzwania zarządzania systemami krajobrazowymi w Polsce, *Problemy Ekologii Krajobrazu* 2013, t. 35, s. 5–18, <http://paek.ukw.edu.pl/pek/index.php/PEK/article/viewFile/31/11>, dostęp: 24. 06.2014.
- [5] *Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego w Zielonej Górze – Śródmieście 9*, Uchwała Rady Miasta Zielona Góra nr LXXVII.709.2014 z dnia 23 grudnia 2014 r., <http://dzienniki.luw.pl/ActDetails.aspx?year=2014&book=0&poz=2464>, dostęp 19.07.2015.
- [6] Pawlicki B.M., Ochrona krajobrazu kulturowego, *Nasze Forum Biuletyn Informacyjny Wyższej Szkoły Zarządzania i Administracji w Zamościu* 2006, nr 32, http://www.wszia.edu.pl/wydawnictwa-wszia/nasze-forum/nasze-forum-nr-32/ochrona_krajobrazu.htm, dostęp 06.06.2014.
- [7] Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, Dz.U z 2003 r., nr 164, poz. 1587.
- [8] Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 28 kwietnia 2004 r. w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, Dz.U z 2004, nr 118, poz. 1233.
- [9] Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 9 września 2002 r. w sprawie opracowań ekofizjograficznych, Dz.U z 2002 r., nr 155, poz. 1298.
- [10] *Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Zielona Góra*, Uchwała nr XVIII.139.2015 Rady Miasta Zielona Góra z dnia 30 czerwca 2015 r. http://www.zielona-gora.pl/binary/planowanie/zm_studium_2015.jpg, dostęp 19.07.2015.
- [11] Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Dz.U z 2012 r., poz. 647 – tj. z późn. zm..
- [12] Ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, Dz.U z 2003 r. nr 162, poz. 1568 – tj. z późn. zm.
- [13] Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska, Dz.U z 2008 r., nr 25, poz. 150 – jednolity tekst.
- [14] Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane, Dz.U z 2013 r., poz. 1409 – tj. z późn. zm.
- [15] Welc-Jędrzejewska J., Kulesza-Szerniewicz E., Makowska B., Stieler E., Jagielska E., Wniośki w zakresie ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków do projektów studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin i projektów miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, *Kurier konserwatorski* 2009, nr 4, s. 6.

O AUTORZE

Anna Bazan-Krzywoszańska – adiunkt w Katedrze Architektury i Urbanistyki na Wydziale Budownictwa, Architektury i Inżynierii Środowiska Uniwersytetu Zielonogórskiego

AUTHOR'S NOTE

Anna Bazan-Krzywoszańska – a lecturer at the Department of Architecture and Urban Planning, the Civil Engineering, Architecture and Environmental Engineering of the University of Zielona Góra

Kontakt/Contact: A.Bazan@aiu.uz.zgora.pl