

Prawne podstawy ochrony i kształtowania krajobrazu Krainy Wielkich Jezior Mazurskich

Wiesława Gadomska

The Legal Ground
for the Conservation
and Management
of the Landscape in
the Great Masurian
Lake District

Cel pracy

Introduction

W pracy przywołano podstawowe przepisy prawne, które bezpośrednio lub pośrednio służą ochronie i kształtowaniu krajobrazu z uwzględnieniem ich formalnego obowiązywania oraz zasięgu oddziaływania w przestrzeni krajobrazowej Krainy Wielkich Jezior Mazurskich. Celem pracy jest zbadanie, w jakim stopniu dostępne instrumentarium prawne stosowane jest w celu ochrony cennych i zróżnicowanych wartości krajobrazowych badanego regionu oraz jaki charakter ta ochrona posiada. Wnioski z przeprowadzonej analizy sformułowano, między innymi, w kontekście aktualnej inicjatywy powołania Mazurskiego Parku Narodowego¹ oraz towarzyszącej jej polemiki – poszerzając jej tło merytoryczne.

Metody i techniki badawcze

Research methods and
techniques

W pracy przeanalizowano akty prawne obowiązujące w polskim ustawodawstwie, implikujące ochronę i kształtowanie krajobrazu. Spośród przytoczonego instrumentarium wskazano przepisy, zorientowane na ochronę obszarową, które formalnie obowiązują w obszarze Krainy Wiel-

kich Jezior Mazurskich. Zasięg obowiązywania powyższych przepisów przedstawiono w formie graficznej na mapie badanego terenu. Uwzględniając źródło legislacyjne poszczególnych aktów prawnych oraz zasięg ich oddziaływania otrzymano obraz terenów chronionych z uwzględnieniem specyfiki i wagi rygoru ochronnego. Równolegle zbadano stan planowania przestrzennego w gminach położonych w badanym obszarze oraz praktykę wydawania decyzji administracyjnych, dotyczących procesów inwestycyjnych w nadrzędnych starostwach powiatowych. Analizę przeprowadzono pod kątem zainwentaryzowania stanu ochrony i kształtowania krajobrazu Krainy Wielkich Jezior Mazurskich, stanowiącego unikatową syntezę elementów naturalnych, naturalno-antropogenicznych i kulturowych.

Zasięg terytorialny, struktura administracyjna badanego obszaru

The territorial range and
administrative structure
of the analyzed area

Zasięg tematyczny pracy dotyczy Krainy Wielkich Jezior Mazurskich², która ma powierzchnię około 1730 km² i stanowi środkową część Pojezierza Mazurskiego. Od zachodu

Należy zwrócić uwagę, iż formy ochrony zawarte w obydwu powyższych ustawach ukierunkowane są na ochronę zachowawczą terenów wartościowych ze względu na swoje walory przyrodnicze i kulturowe. Mechanizm ochrony ukierunkowany jest przede wszystkim na zachowaniu stanu istniejącego oraz ograniczaniu form eksploatacji i przekształcania przedmiotowego środowiska. Inny charakter działań prokrajobrazowych wynika z *Ustawy z dnia 27 marca 2003 o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* (Dz. U. 3003.80.717 ze zm.). W swoim zamierzeniu, ustawa daje samorządom lokalnym narzędzia prawne gospoda-

rowania przestrzenią, pozwalające osiągać stan ładu przestrzennego w obszarze gminy – także w wyniku ochrony i kształtowania walorów krajobrazowych. Podstawowe narzędzie planistyczne, jakim jest *miejskowy plan zagospodarowania przestrzennego*, może stwarzać jednocześnie płaszczyznę współdziałania między formami ochrony wynikającymi z powyższych ustaw w ramach *planów ochrony*, tworzonych w wymaganych przez nie sytuacjach.

Ochrona krajobrazu staje się naturalną konsekwencją funkcjonowania *Europejskiej Sieci Ekologicznej Natura 2000*, wdrażanej na terenie państw członkowskich Unii

Europejskiej od 1992 roku, w tym na terenie Polski od roku 2004 (*Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody*). Ochrona na obszarach Natura 2000 ukierunkowana jest na zachowaniu określonych gatunków roślin i zwierząt oraz siedlisk przyrodniczych, ale jednocześnie wymusza ochronę innych cennych wartości m.in. krajobrazowych³.

Istotne z punktu widzenia ochrony i kształtowania krajobrazu statusy ochronne wynikające z powyższych ustaw zestawiono tabelarycznie (tab. 1) z zaznaczeniem ich formalnego obowiązywania w badanym obszarze.

Tabela 1. Ochrona i kształtowanie krajobrazu w polskim ustawodawstwie

Table 1. Landscape conservation and management in the Polish law

Podstawa prawna	Forma ochrony/narzędzia kształtowania krajobrazu	Występowanie w badanym obszarze (uwagi)
Ustawa o ochronie przyrody	<ul style="list-style-type: none"> – park narodowy – rezerwat przyrody – park krajobrazowy – obszar chronionego krajobrazu – obszar Natura 2000 – pomnik przyrody – użytek ekologiczny – zespół przyrodniczo-krajobrazowy 	<ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> nie występuje/(postulowane powołanie) <input checked="" type="checkbox"/> występuje na wybranych terenach <input checked="" type="checkbox"/> występuje na wybranych terenach <input checked="" type="checkbox"/> występuje na wybranych terenach <input checked="" type="checkbox"/> występuje na wybranych terenach <input checked="" type="checkbox"/> występuje na wybranych terenach <input type="checkbox"/> nie występuje <input checked="" type="checkbox"/> występuje na wybranych terenach
Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami	<ul style="list-style-type: none"> – wpis do rejestru zabytków – pomnik historii – park kulturowy 	<ul style="list-style-type: none"> <input checked="" type="checkbox"/> występuje na wybranych terenach <input type="checkbox"/> nie występuje <input type="checkbox"/> nie występuje
Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym	<ul style="list-style-type: none"> – miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego – warunki zabudowy i zagospodarowania terenu 	<ul style="list-style-type: none"> <input checked="" type="checkbox"/> występuje na wybranych terenach <input checked="" type="checkbox"/> występuje na wybranych terenach

Formy ochrony i kształtowania krajobrazu funkcjonujące w obszarze Krainy Wielkich Jezior Mazurskich

Forms of landscape conservation and management in the Great Masurian Lake District

Rezerваты przyrody

Nature reserves

W analizowanym obszarze statusami rezerwatu przyrody objęto łącznie powierzchnię 12 506 ha (2,7% badanego obszaru – ryc. 1), którą tworzy 29 obiektów⁴.

Wartość krajobrazowa terenów o statusie rezerwatu przyrody jest szczególnie, przede wszystkim, ze względu na ich naturalny, często unikatowy charakter⁵ – jedynie w przypadku dwóch rezerwatów właśnie krajobraz został uznany za najistotniejszy walor ochrony⁶. Podstawowa ochrona krajobrazu, polegająca na zapobieganiu przekształcaniu i zmianie jego charakteru wynika bezpośrednio z art. 15 *Ustawy o ochronie przyrody*. Najistotniejsze, z krajobrazowego punktu widzenia, ogranicze-

nia wynikają z zakazu: budowy lub rozbudowy obiektów budowlanych i urządzeń technicznych, prowadzenia działalności wytwórczej, handlowej i rolniczej (z wyjątkiem miejsc wyznaczonych w planie ochrony), umieszczania tablic, napisów, ogłoszeń reklamowych, wykonywania prac ziemnych trwale zniekształcających rzeźbę terenu.

Zasady ochrony charakterystycznych dla poszczególnych rezerwatów wartości, w myśl ustawy, określać powinny **plany ochrony**⁷. Za szczególnie istotne dla badanej problematyki należy uznać formułowane w nich ustalenia do studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin oraz *miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego*. W przypadku omawianych rezerwatów plany ochrony posiada jedynie 6 obiektów (ich łączna powierzchnia wynosi ~ 728 ha, co stanowi ~ 6 % całkowitej powierzchni rezerwatów), 6 kolejnych (łączna powierzchnia ~ 4413 ha, ~ 35% całkowitej powierzchni rezerwatów) posiada jedynie projekty planów ochrony, natomiast 17 rezerwatów nie posiada ani planów ochrony ani ich projektów⁸.

Mazurski Park Krajobrazowy

Masurian National Park

Mazurski Park Krajobrazowy powstał w roku 1977⁹ – obecnie jego granice zawierają obszar ponad 53 tys. ha, a strefa ochronna przekra-

cza 18 tys. ha. Struktura terenów chronionych obejmuje: ~29 tys. ha lasów, ~18 tys. ha jezior i rzek oraz ponad 6 tys. ha użytków rolnych. Na terenie parku istnieje 29 jednostek osadniczych¹⁰.

Podstawą ochrony i kształtowania krajobrazu parku jest *plan ochrony* – dokument sporządzany obligatoryjnie na podstawie ustawy o ochronie przyrody. Obecny projekt **Planu ochrony dla Mazurskiego Parku Krajobrazowego**¹¹ określa między innymi:

1. Cele ochrony wraz z ich przyrodniczymi, społecznymi i gospodarczymi uwarunkowaniami;
2. Identyfikację oraz określenie sposobów eliminacji lub ograniczania istniejących i potencjalnych zagrożeń wewnętrznych i zewnętrznych oraz ich skutków;
3. Obszary realizacji działań ochronnych w zakresie: form ochrony przyrody, ochrony gatunkowej roślin, ochrony gatunkowej zwierząt;
4. Zakres prac związanych z ochroną przyrody i kształtowaniem krajobrazu;
5. Wskazanie obszarów i miejsc udostępnionych na terenie Parku dla celów naukowych, dydaktycznych, turystycznych i rekreacyjnych oraz określenie sposobu ich udostępniania;
6. Ustalenia do studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin, miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, decyzji

o warunkach zabudowy, planu zagospodarowania przestrzennego województwa warmińsko-mazurskiego, dotyczące eliminacji ograniczenia zagrożeń wewnętrznych i zewnętrznych.

W rozwinięciu punktów 4. i 6. *plan ochrony* szczegółowo odnosi się do zagadnień ochrony i kształtowania walorów krajobrazowych obszaru parku. W zakresie ochrony przyrody i krajobrazu jako konsekwencji prowadzenia właściwej gospodarki leśnej, rolnej i wodnej ustalenia planu mogą okazać się skuteczne w wyniku standardowych procedur i działań urzędniowo-ochronnych. Inaczej sytuacja przedstawia się w odniesieniu do ochrony i kształtowania krajobrazu w kontekście wartości kulturowych – skuteczność planu ochrony uzależniona będzie od równoległego zaangażowania się w ideę ochrony gmin, na terenie których, park krajobrazowy funkcjonuje¹². Szczególnie istotne ustalenia dla ochrony i kształtowania krajobrazu zawarte w punktach 4. i 6. dotyczące, na przykład: zachowania istniejących układów przestrzennych wsi, kształtowania nowej zabudowy, realizacji liniowych inwestycji infrastrukturalnych (skablowanie istniejących linii napowietrznych), lokalizacja miejsc parkingowych – mogą być w pełni realizowane jedynie poprzez wprowadzanie ich w treść opracowywanych miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego¹³. Kluczowe znaczenie dla skuteczności planu ochrony

będzie miał więc stan planowania przestrzennego w poszczególnych gminach oraz korelacja miejscowego planowania z jego ustaleniami. Tak pojmowaną ochronę krajobrazową parku, w tej chwili można uznać jedynie za potencjalną¹⁴.

Obszary chronionego krajobrazu

Areas of protected landscape

Statusem Obszaru Chronionego Krajobrazu Krainy Wielkich Jezior Mazurskich¹⁵ objętych jest ponad 285 tys. ha (~ 60 % badanego obszaru – ryc. 1).

Mimo nominalnego ukierunkowania działań ochronnych na zagadnienia krajobrazowe, bezpośrednia ochrona krajobrazu, przewidywana w ustawie, ogranicza się do elementarnych zakazów: likwidacji i niszczenia zadrzewień śródpolnych, przydrożnych i nadwodnych, wykonywania prac ziemnych trwale zniekształcających rzeźbę terenu, lokalizacji obiektów budowlanych w pasie szerokości 100 m od linii brzegów rzek, jezior. Dodatkowo w Rozporządzeniu Wojewody wprowadzono zakaz „*lokalizacji budownictwa letniskowego poza miejscami wyznaczonymi w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego*”. Pozostałe zakazy zawarte w rozporządzeniu (dotyczące np. wylewania gnojowicy, umyślnego zabijania dziko żyjących zwierząt, organizowania rajdów motorowych

i samochodowych, wypalania roślinności), jakkolwiek istotne z punktu widzenia ochrony przyrody, w zagadnieniach ochrony krajobrazowej uczestniczą pośrednio.

W odróżnieniu od powyżej omawianych statusów ochronnych, obszar chronionego krajobrazu nie wymaga opracowania planu ochrony – w konsekwencji jego powiązanie z planowaniem miejscowym ogranicza się do formalności uzgodnienia projektów miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego tworzonych na chronionych obszarach z właściwym wojewodą¹⁶.

Zespoły przyrodniczo-krajobrazowe

Nature and landscape assemblages

W badanym obszarze funkcjonują 3 zespoły przyrodniczo-krajobrazowe o łącznej powierzchni 18,2 tys. ha. Blisko 60% ich powierzchni zawiera się w granicach administracyjnych omawianych gmin (co stanowi ponad 2% badanego obszaru, ryc. 1). Zespoły te powołane zostały Rozporządzeniami Wojewody Warmińsko-Mazurskiego z dnia 9 sierpnia 2007 r. W założeniu art. 23 *Ustawy o ochronie przyrody* są to „*fragmenty krajobrazu naturalnego i kulturowego zasługujące na ochronę ze względu na ich walory widokowe lub estetyczne*.” Podstawowa ochrona walorów krajobrazowych chronionych terenów wynika

Tabela 2. Stan planowania przestrzennego w badanym obszarze

Table 2. Status of spatial zoning in the analyzed area

Powiat	Gmina	Powierzchnia	Miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego			Decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu		
			Ilość	Powierzchnia	% Pow. Gminy	Ilość/2008	Ilość/2009	Ilość/2010
Węgorzewski	Budry	17500 ha	3	58 ha	0,33	11	16	23
	Węgorzewo	34100 ha	21	948 ha	2,0	247	210	185
	Pozezdrze	17700 ha	11	498 ha	2,8	86	53	68
Giżycki	Giżycko	29600 ha	58	1280 ha	4,32	157	105	160
	Ryn	20500 ha	77	90 ha	0,44	103	95	104
	Miłki	17000 ha	18	595 ha	4,0	43	41	42
	Wydminy	23300 ha	11	303 ha	1,3	112	75	86
	Krukłanki	20200 ha	17	140 ha	0,69	63	43	52
Mrągowski	Mrągowo	29500 ha	30	1175 ha	3,98	244	278	296
	Sorkwity	18500 ha	15	109 ha	0,59	106	75	94
	Piecki	31400 ha	3	27 ha	0,08	64	80	100
	Mikołajki	25600 ha	13	357 ha	1,3	131	144	131
Piski	Orzysz	36300 ha	12	8438 ha	23,0	34	35	26
	Ruciane Nida	35800 ha	17	300 ha	0,84	163	120	147
	Pisz	63400 ha	39	1035 ha	1,64	296	284	271
	Biała Piska	42000 ha	6	27 ha	0,06	63	50	50
	RAZEM	462400 ha						

przede wszystkim z wprowadzonych w rozporządzeniu zakazów (zakazy dopuszczone – *Ustawa o ochronie przyrody, art.45.1*): niszczenia, uszkodzenia lub przekształcania obszaru; wykonywania prac ziemnych trwale zniekształcających rzeźbę terenu; likwidowania, zasypywania i przekształcania naturalnych zbiorników wodnych, starorzeczy oraz obszarów wodno-błotnych; zmiany sposobu użytkowania ziemi; umieszczania tablic reklamowych. Skutek prokrajobrazowy pozostałych zakazów (np. wylewania gnojowicy, z wyjątkiem nawożenia użytkowanych gruntów rolnych, umyślnego za-

bijania dziko występujących zwierząt itp.) należy uznać za drugorzędny.

Stan planowania przestrzennego w badanych gminach

Status of spatial zoning in the analyzed communes

Podstawowym narzędziem prawnym kształtowania przestrzeni gminy, a więc w sposób bezpośredni wywołującym skutki krajobrazowe, jest **miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego** – akt prawa miejscowego. Określa on przede

wszystkim: przeznaczenie terenów gminy, zasady ładu przestrzennego, zasady ochrony środowiska i krajobrazu kulturowego, wymagania przestrzeni publicznej, parametry zabudowy i zagospodarowania terenu, tereny zagrożone, zasady podziału i scalania gruntów (*Ustawa o zagospodarowaniu przestrzennym*). Zwrócić należy jednak uwagę na swoistą fakultatywność funkcjonowania powyższego aktu prawnego w obszarze administracyjnym gmin. *Ustawa o zagospodarowaniu przestrzennym* nałożyła na gminy obowiązek opracowania dla całości jej terenu jedynie *studium uwarunkowań i kierunków*

Tabela 3. Aktywność inwestycyjna w badanym obszarze

Table 3. Investments in the analyzed area

Powiat	Gmina	Decyzje o pozwoleniu na budowę w 2010 r.		
		na podst. WZiZT	na podst. MPZP	RAZEM
Węgorzewski	Budry	9	2	11
	Węgorzewo	81	36	117
	Pozezdrze	25	5	30
Giżycki	Giżycko	84	65	149
	Ryn	48	10	58
	Miłki	29	7	36
	Wydminy	29	18	47
	Kruklanki	27	20	47
Mragowski	Mrągowo	103	7	110
	Sorkwity	37	4	41
	Piecki	73	–	73
	Mikołajki	94	10	104
Piski	Orzysz	25	21	52
	Ruciane Nida	42	24	66
	Pisz	110	47	157
	Biała Piska	41	3	44

zagospodarowania przestrzennego określającego zasadnicze ramy prowadzenia polityki przestrzennej. *Miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego*, w oparciu, o które powinno się gospodarować przestrzenią gminy, opracowywane są wybiórczo dla terenów wnioskowanych lub wskazanych w studium. Konsekwencją takiego stanu rzeczy jest niski procent pokrycia obszarów Polski miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego¹⁷ – dla badanego obszaru wynosi on **3,55%**¹⁸. Stan ten w bezpośredni sposób przekłada się na jakość efektów gospodarowania przestrzenią gminną – natomiast sytuacja braku miejscowych planów w obszarach

cennych i unikatowych krajobrazowo jest niebezpieczna w sposób szczególnie. Stan planowania przestrzennego w badanych gminach przedstawiono w tabeli 2¹⁹ – należy podkreślić, iż na tle ogólnie słabej sytuacji planistycznej, dotyczącej całego kraju, wskaźniki procentowe terenów Krainy Wielkich Jezior Mazurskich objętych planami kształtują się niepokojąco nisko i wymagają radykalnej zmiany w podejściu do ich tworzenia. Zwrócić trzeba jednocześnie uwagę na konsekwencje swojej dychotomii planistycznej występującej w wielu gminach: całkowita, niska powierzchnia ich obszarów objęta jest relatywnie wieloma liczebnie planami. W prostej

drodze może to prowadzić do rozdrobnienia i braku spójności polityki przestrzennej gminy i zagubienia jej nadrzędnego – porządkującego celu.

W przypadku braku *miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego* aktywność inwestycyjna na obszarze gminy prowadzona jest w oparciu o administracyjną decyzję o *warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu (Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym)*. Skutki działania tego narzędzia administracyjnego w przestrzeni krajobrazowej wielokrotnie były krytykowane. Decyzja wydana na podstawie fragmentarycznej analizy urbanistycznej, pozbawiona szerokich, wieloaspektowych (w tym krajobrazowych) studiów niezbędnych w przypadku opracowywania miejscowych planów w konsekwencji może dawać efekt przeciwny od, zakładanego w ustawie ładu przestrzennego²⁰. Działalność inwestycyjna prowadzona w oparciu o powyższą procedurę w obszarach cennych krajobrazowo powinna budzić zasadnicze obawy – zdawać sobie należy sprawę, iż właśnie atrakcyjne krajobrazowo tereny poddawane są najsilniejszej presji inwestycyjnej²¹. Obraz aktywności inwestycyjnej na terenie poszczególnych gmin, oraz ich podstawę administracyjną (*decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania przestrzennego*) lub prawną (*miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego*) przedstawia tabela 3²² – zwrócić należy uwagę na niepokojące zjawie-

sko uzyskiwania większości decyzji o pozwoleniu na budowę w oparciu o „słabszy instrument planistyczny”, za jaki trzeba uznać warunki zabudowy i zagospodarowania terenu.

Podsumowanie

Conclusion

Przedstawiona powyżej analiza wymaga sformułowania wniosku ogólnego, iż zagadnienie „ochrony krajobrazu” jest w dużym stopniu jedynie konsekwencją leksykalnego funkcjonowania tego terminu w obowiązujących, poszczególnych aktach prawnych. **Trudno jest wyznaczyć wspólne pole działania obowiązujących przepisów w celu uzyskania skutecznej, wieloaspektowej ochrony wartości krajobrazowych.**

W przypadku Krainy Wielkich Jezior Mazurskich, rozpatrując jedynie kryterium powierzchniowe, ochrona krajobrazu w dominującym zakresie wynika z *Ustawy o ochronie przyrody* i opiera się na statusie „obszaru chronionego krajobrazu”. Reżim ochronny wynikający z tej formy uznać należy jednak za elementarny i w wielu sytuacjach niewystarczający do skutecznej ochrony krajobrazu. Forma ta nie wymaga sporządzenia i uzgadniania *planu ochrony* oraz nie obliguje do podjęcia prac nad *miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego*.

Wartość przyrodnicza badanego obszaru jest bezdyskusyjna – obszar Krainy Wielkich Jezior Ma-

zurskich należy jednak rozpatrywać w aspekcie unikatowej przestrzeni przyrodniczo-krajobrazowej, będącej syntezą krajobrazu naturalnego, naturalno-antropogenicznego i kulturowego, tworzonego także współcześnie. Powierzchnię objętą statusem „obszaru chronionego krajobrazu” warto więc konfrontować z powierzchnią objętą dostępnymi formami ochrony krajobrazu kulturowego oraz powierzchnią miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego – osiąga ona zaledwie kilkuprocentowy poziom.

Region Krainy Wielkich Jezior Mazurskich należy postrzegać ponadto jako obszar aktywny gospodarczo – poza turystyką prowadzona jest na jego terenie działalność rolnicza i inwestycyjna, pozostawiająca trwałe ślady w przestrzeni krajobrazowej regionu. Często dzieje się to w kontekście cennego, unikatowego krajobrazu²³. Czytelna staje się, więc potrzeba rozszerzenia istniejącego instrumentarium prawnego o dostępne, racjonalne formy ochrony krajobrazu (np. formułę parku kulturowego) przy jednoczesnej mobilizacji gmin do opracowywania wartościowych, uwzględniających specyfikę krajobrazową, miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.

Problematykę aktualnego stanu ochrony i kształtowania krajobrazu Krainy Wielkich Jezior Mazurskich trzeba analizować również w kontekście powracającej inicjatywy powołania Mazurskiego Parku Narodowego. Wprowadzenie najwyższej, jaką

ustawodawca przewidział, formy ochrony przyrody na znacznym obszarze wywoła nieunikniony skutek krajobrazowy w całym regionie. Ostry reżim ochronny parku może implikować wyprowadzenie wielu form aktywności turystycznej i gospodarczej z jego obszaru w rejony słabiej chronione lub niechronione w ogóle. Skutki wywołane takim zjawiskiem, oceniane w kategoriach krajobrazowych, będą pochodną jakości instrumentów planistycznych i ochronnych, jakimi będą dysponowały gminy.

W świetle przeprowadzonej analizy można wnioskować, iż w przypadku funkcjonujących na terenie Krainy Wielkich Jezior Mazurskich form ochrony, wielokrotnie leksykalnie przywołujących termin „ochrony krajobrazu” – właśnie krajobraz, pojmowany jako wartość otaczającej przestrzeni, chroniony jest w stopniu najniższym. W istniejącym porządku prawnym nie da się zapobiegać degradacji (niestety w wielu miejscach już zauważalnej) unikatowego krajobrazu bez świadomego, efektywnego udziału samorządów lokalnych w obszarze analizowanych gmin²⁴.

Wiesława Gadomska

Katedra Architektury Krajobrazu
i Agroturystyki
Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie
Department of Landscape Architecture and
Agrotourism
University of Warmia and Mazury in Olsztyn

Przypisy

¹ Utworzony w 1977 r. Mazurski Park Krajobrazowy miał się stać formą przejściową do czasu utworzenia parku narodowego. W czerwcu 1985 r. z inicjatywy Jerzego Kruszelniczego odbyło się w Olsztynie posiedzenie Komitetu Ochrony Przyrody PAN w sprawie przyspieszenia prac nad utworzeniem Mazurskiego Parku Narodowego. Misja ta zakończyła się fiaskiem, sprawa parku została odłożona na czas nieokreślony. W kolejnych latach uznano, że taka forma jak park krajobrazowy nie wystarcza do utrzymania dotychczasowych przyrodniczych i krajobrazowych walorów tego obszaru. W latach 1990-93 przygotowano dokumentację potrzebną do utworzenia Mazurskiego Parku Narodowego, która obowiązuje jako oficjalny projekt do chwili obecnej: www.mazurskipark.pl (20.04.2011). Idea utworzenia parku powraca ponownie w 2010 i 2011 r. W styczniu 2011 r. został przedstawiony w Sejmie obywatelski projekt zmian w ustawie o ochronie przyrody. Proponowane zmiany dotyczą m.in. likwidacji *veta* przeciwko utworzeniu czy powiększania parku narodowego, do którego teraz mają prawo lokalne samorządy.

² Kraina Wielkich Jezior Mazurskich jest jednym z siedmiu mezoregionów makroregionu Pojezierza Mazurskiego. Granice i powierzchnię Krainy Wielkich Jezior Mazurskich podano na podstawie: Kondracki J., 2000, *Geografia regionalna Polski*, PWN, s. 109-113. Badany mezoregion Polski północno-wschodniej posiada oznaczenie 842.83.

³ *Obszary Natura 2000 w województwie warmińsko-mazurskim*, red. Hołdyński Cz., Krupa M., 2009, Olsztyn, s. 7-17.

⁴ Do 1998 r. rezerваты przyrody powoływane były rozporządzeniem Ministra OŚNiL, od 1999 r. rozporządzeniem Wojewody Warmińsko-Mazurskiego. Liczba i powierzchnia rezerwatów przyrody na podstawie pisemnych informacji uzyskanych z 16 urzędów gmin, leżących na terenie obszaru badań i www.olsztyn.rdos.gov.pl (20.04.2011).

⁵ Według głównego przedmiotu ochrony funkcjonuje 8 typów rezerwatów (wg E. Sy-

monides): florystyczne, fitocenotyczne, biocenotyczne, faunistyczne, geologiczne i glebowe, krajobrazów ekologicznych, nasadzeń i upraw, kulturowe: *Obszary chronione w Polsce*, prac. zbiorowa: Walczak M., Radziejowski J., 2001, Warszawa, s. 171.

⁶ W obszarze Krainy Wielkich Jezior Mazurskich powołane zostały dwa krajobrazowe rezerваты przyrody: Krutynia (malowniczy odcinek rzeki Krutynia oraz Jeziora Krutyńskiego z przyległymi lasami) i Jezioro Dobskie (dobrze zachowany krajobraz połodowcowy): www.olsztyn.rdos.gov.pl (20.04.2011).

⁷ Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 12 maja 2005 r. w sprawie sporządzania projektu planu ochrony dla parku narodowego, rezerwatów przyrody i parku krajobrazowego, dokonywania zmian w tym planie oraz ochrony zasobów, tworów i składników przyrody: Dz.U. 2005, nr 94, poz. 794.

⁸ Na podstawie informacji uzyskanych w Regionalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska w Olsztynie (marzec 2011 r.).

⁹ Mazurski Park Krajobrazowy powołano mocą uchwały Wojewódzkich Rad Narodowych w Suwałkach z dnia 5 grudnia 1977 r. oraz w Olsztynie z dnia 8 grudnia 1977 r. – wtedy powierzchnia wynosiła 49 tys. ha, a jego strefa ochronna 19 tys. ha: www.mazurskipark.pl (25.04.2011).

¹⁰ www.mazurskipark.pl (25.04.2011).

¹¹ Obecnie Mazurski Park Krajobrazowy nie posiada Planu Ochrony, ale na stronie www.mazurskipark.pl jest przedstawiony projekt Planu.

¹² Raszeja E., *Ochrona krajobrazu kulturowego w teorii i praktyce gospodarowania przestrzenią* [w:] Bariery w zarządzaniu parkami krajobrazowymi w Polsce, red. Zimniewicz K., 2008, Warszawa, s. 49-65.

¹³ Kopliński B., *Kultura planowania przestrzennego a rozwój regionalny i lokalny* [w:] Kultura przestrzeni gminy, red. J. Królikowski i in., 2010, Warszawa, s. 22-27.

¹⁴ Dodatkowo, czynnikiem ograniczającym skuteczną ochronę krajobrazu może być po-

wszechnie obserwowany konflikt intencji, racji i interesów stron, w różnej formie partycypujących w chronionej przestrzeni: Zimniewicz K., *Zarządzanie polskimi parkami krajobrazowymi*, 2005, Poznań, s. 53-56.

¹⁵ Obszar ten został utworzony Rozporządzeniem Nr 54 z dnia 10 listopada 2005 r. Wojewody Warmińsko-Mazurskiego (Dz. U. woj. warmińsko-mazurskiego Nr 175, Poz. 1951).

¹⁶ *Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 o ochronie przyrody* (Dz. U. Nr 92, poz. 880, art. 23.5).

¹⁷ W kwietniu 2007 r. ukazał się Raport NIK dotyczący kształtowania polityki przestrzennej w gminach. W 64 skontrolowanych gminach stwierdzono, że udział powierzchni gmin objętych miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego na dzień 30 czerwca 2006 r. wyniósł **14,1%**: *Raport Najwyższej Izby Kontroli o stanie planowania przestrzennego w Polsce* [w:] Urbanista, 10, 2007, Warszawa, s. 10-18.

¹⁸ Na podstawie pisemnych informacji uzyskanych z 16 urzędów gmin, leżących na terenie obszaru badań (marzec-kwiecień 2011).

¹⁹ Na podstawie pisemnych informacji uzyskanych z 16 urzędów gmin, leżących na terenie obszaru badań (marzec-kwiecień 2011).

²⁰ Böhm A., *Skuteczność istniejących w Polsce instrumentów prawnych* [w:] Czasopismo Techniczne, z. 1-A, 2008, Kraków, s. 137-146.

²¹ Raszeja E., *Ochrona...*, op. cit., s. 58.

²² Na podstawie pisemnych informacji uzyskanych z 4 starostw powiatowych, leżących na terenie obszaru badań (marzec-kwiecień 2011).

²³ Gadomska W., *Sztynort – naturalne wnętrza krajobrazowe w synergii z dziedzictwem kulturowym* [w:] Acta Sci. Pol., Administratio Locorum 9(3), 2010, Olsztyn, s. 15-26.

²⁴ Diametralnie inną pozycję samorządów lokalnych w tym procesie zakłada *obywatelski projekt zmian w ustawie o ochronie przyrody*, dyskutowany w Sejmie w styczniu 2011, dotyczący zmiany trybu tworzenia parków narodowych w Polsce.