

PRACE NAUKOWE

Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu

RESEARCH PAPERS

of Wrocław University of Economics

Nr 367

Gospodarka przestrzenna Aktualne aspekty polityki społeczno-gospodarczej i przestrzennej

Redaktorzy naukowci

Jacek Potocki

Jerzy Ładysz



Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu
Wrocław 2014

Redakcja wydawnicza: Justyna Mroczkowska

Redakcja techniczna: Barbara Łopusiewicz

Korekta: Barbara Cibis

Łamanie: Agata Wiszniowska

Projekt okładki: Beata Dębska

Publikacja jest dostępna w Internecie na stronach:

www.ibuk.pl, www.ebscohost.com,

w Dolnośląskiej Bibliotece Cyfrowej www.dbc.wroc.pl,

The Central and Eastern European Online Library www.ceeol.com,

a także w adnotowanej bibliografii zagadnień ekonomicznych BazEkon

http://kangur.uek.krakow.pl/bazy_ae/bazekon/nowy/index.php

Informacje o naborze artykułów i zasadach recenzowania znajdują się

na stronie internetowej Wydawnictwa

www.wydawnictwo.ue.wroc.pl

Kopiowanie i powielanie w jakiegokolwiek formie

wymaga pisemnej zgody Wydawcy

© Copyright by Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

Wrocław 2014

ISSN 1899-3192

ISBN 978-83-7695-474-5

Wersja pierwotna: publikacja drukowana

Druk i oprawa:

EXPOL, P. Rybiński, J. Dąbek, sp.j.

ul. Brzeska 4, 87-800 Włocławek

Spis treści

Wstęp	11
Franciszek Adamczuk: Tritia – nowa forma i instytucja integracji europejskiej.....	13
Bartosz Bartosiewicz, Iwona Pielesiak: Dzienna mobilność mieszkańców małych miast Łódzkiego Obszaru Metropolitalnego.....	21
Magdalena Belof: Wyzwania planowania przestrzennego na poziomie regionalnym	30
Piotr Chmiel, Leszek Stanek: Efektywność ekonomiczna realizacji dróg dla zabudowy mieszkaniowej w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego	38
Joanna Cymerman: Uwarunkowania przekształceń struktury własnościowej gruntów na Pomorzu Środkowym w latach 2000–2012.....	50
Lukasz Damurski: Uczestnicy procesu podejmowania decyzji przestrzennych na szczeblu lokalnym. Teoria i praktyka.....	59
Eleonora Gonda-Soroczyńska: Wielofunkcyjność czy jednofunkcyjność? Uzdrowiska w obliczu przemian przestrzennych	68
Piotr Gryszel, Daria Elżbieta Jaremen, Andrzej Rapacz: Fundusze unijne czynnikiem kształtującym funkcję turystyczną w wybranych gminach regionu jeleniogórskiego.....	76
Piotr Hajduga: Specjalne strefy ekonomiczne w Polsce a kształtowanie kapitału ludzkiego.....	90
Piotr Idczak, Karol Mrozik: Ocena efektywności kosztowej rozwiązań kształtujących retencję zlewni rzecznej jako sposobu ograniczania zagrożenia powodziowego	102
Marian Kachniarz: Prymusi i maruderzy – aktywność inwestycyjna gmin dolnośląskich	112
Anna Katola: Znaczenie równości płci dla długookresowego wzrostu gospodarczego.....	119
Olgierd Kempa, Jan Kazak: Przekształcenia funkcjonalno-przestrzenne a podatki od nieruchomości.....	128
Lidia Klos: Zanieczyszczenia obszarowe na terenach wiejskich województwa zachodniopomorskiego	136
Piotr Krajewski: Problemy planistyczne na terenach parków krajobrazowych w sąsiedztwie Wrocławia na przykładzie Ślęzańskiego Parku Krajobrazowego.....	147

Natalia Krawczyszyn: Kierunki polityki turystycznej w euroregionach polsko-czeskich – unifikacja czy dywersyfikacja produktu turystycznego po granicza?	155
Barbara Kryk: Projekt modelu wsparcia na rynku pracy młodzieży zagrożonej wykluczeniem społecznym	163
Marta Kusterka-Jefmańska: Jakość życia a jakość usług publicznych w praktyce badań na poziomie lokalnym	170
Grażyna Leśniewska: Wpływ rodziny na kształtowanie postawy obywatelskiej społeczeństwa	178
Jerzy Ładysz: Kierunki rozwoju zielonej infrastruktury we wrocławskim obszarze funkcjonalnym	186
Urszula Markowska-Przybyła: Zastosowanie ekonomii eksperymentalnej do pomiaru kapitału społecznego	196
Barbara Mastalska-Cetera, Beata Warczewska: Realizacja wybranych programów wspierających rolnictwo w Parku Krajobrazowym „Dolina Baryczy”	204
Piotr Mijał: Aspekty prawne konkurencyjności specjalnych stref ekonomicznych	214
Katarzyna Milewska-Osiecka: Nowe budownictwo mieszkaniowe w świetle polityki funkcjonalno-przestrzennej strefy podmiejskiej Łodzi	223
Agnieszka Ogrodowczyk: Polityka mieszkaniowa a współczesne przekształcenia obszarów śródmiejskich – przykład Łodzi	232
Jan Polski: Ekologiczne, społeczne i ekonomiczne aspekty ładu przestrzennego w regionie	240
Katarzyna Przybyła, Eleonora Gonda-Soroczyńska: Poziom rozwoju infrastruktury społecznej we Wrocławiu	248
Zbigniew Przybyła: Rozwój zrównoważony jako koncepcja dynamiczna kształtowania przestrzeni gospodarczej	256
Adam Przybyłowski: Stan infrastruktury transportu drogowego w Polsce z uwzględnieniem aspektów bezpieczeństwa	261
David Ramsey: Ocena atrakcyjności osiedli we Wrocławiu	272
Janusz Rosiek: Wpływ implementacji pakietu klimatyczno-energetycznego (PKE) Unii Europejskiej na równoważenie rozwoju społeczno-gospodarczego krajów członkowskich ugrupowania	281
Anna Skorwider-Namietko, Jarosław Skorwider-Namietko: Gospodarka odpadami jako element zarządzania strategicznego w jednostkach samorządu terytorialnego	292
Beata Skubiak: Polityka regionalna wobec zmian demograficznych	301
Małgorzata Sosińska-Wit, Karolina Gałązka: Kapitał społeczny jako czynnik wspierający innowacyjność małych przedsiębiorstw na przykładzie województwa lubelskiego	310

Agnieszka Stacherzak: Typologia funkcjonalna gmin Dolnego Śląska a Strategia Rozwoju Województwa Dolnośląskiego 2020.....	322
Izabela Szamrej-Baran, Paweł Baran: Subiektywne i obiektywne mierniki ubóstwa energetycznego	332
Maciej Szarejko, Jerzy Ładysz: Podstawy ekonomiczne kształtowania i racjonalnego wykorzystania miejskiego systemu zielonej infrastruktury	340
Katarzyna Tarnawska: Analiza determinant rozwoju regionalnego w świetle ewolucyjnej geografii ekonomicznej	350
Alina Walenia: Polityka spójności Unii Europejskiej a zmiany systemowe w zarządzaniu finansami publicznymi.....	359
Beata Warczewska, Barbara Mastalska-Cetera: Strategie rozwoju gmin mających obszary o szczególnych wartościach przyrodniczych a model zrównoważonego rozwoju	370
Marcelina Zapotoczna: Taksonomiczna analiza przestrzennego zróżnicowania potrzeb mieszkaniowych w Polsce	378
Adam Zydroń, Piotr Szczepański, Sebastian Gawel: Ograniczenia i możliwości zwiększania lesistości w aglomeracji poznańskiej na przykładzie gminy Rokietnica.....	387
Adam Zydroń, Piotr Szczepański, Piotr Walkowski: Analiza zmian cen transakcyjnych gruntów niezabudowanych w gminie Września w latach 2002–2009	394

Summaries

Franciszek Adamczuk: Tritia – a new form and institution of European integration	20
Bartosz Bartosiewicz, Iwona Pielesiak: Daily mobility of small town's inhabitants in Łódź Metropolitan Area	29
Magdalena Belof: Challenges of regional spatial planning.....	37
Piotr Chmiel, Leszek Stanek: Economic efficiency of building the roads for the residential areas in the local spatial management plans	48
Joanna Cymerman: Conditions of changes in the structure of land ownership in Central Pomerania in the years 2000–2012	58
Łukasz Damurski: Stakeholders of the spatial decision-making process on a local level. Theory and practice	67
Eleonora Gonda-Soroczyńska: Polyfunctionality or monofunctionality of spas in the face of spatial transformations?	75
Piotr Gryszel, Daria Elżbieta Jaremen, Andrzej Rapacz: EU funds as the tourist function raising factor in the selected tourist communes of Jelenia Góra region	88

Piotr Hajduga: Special economic zones in Poland and the formation of human capital.....	101
Piotr Idczak, Karol Mrozik: Cost-effectiveness evaluation of solutions shaping river basin retention as a method of flood risk reduction.....	111
Marian Kachniarz: Top leaders and stragglers – investment activity of Lower Silesia communities.....	118
Anna Katola: The importance of gender equality for long-term growth.....	127
Olgierd Kempa, Jan Kazak: Functional and spatial transformation and the real estate taxes.....	135
Lidia Kłos: Territorial pollution in rural areas of the West Pomeranian Voivodeship.....	146
Piotr Krajewski: Planning problems in the areas of landscape parks near Wrocław on the example of Ślęzański Landscape Park.....	154
Natalia Krawczynszyn: Trends of tourism policy in Polish-Czech euroregions – unification or diversification of border tourist product?.....	162
Barbara Kryk: Draft model of support in the labor market of young people at risk of social exclusion.....	169
Marta Kusterka-Jefmańska: Quality of life vs. quality of public services in practice of research at the local level.....	177
Grażyna Leśniewska: Family influence on the attitudes of citizens society..	185
Jerzy Ładysz: Directions of development of green infrastructure in the Wrocław functional area.....	195
Urszula Markowska-Przybyła: Application of experimental economics for measuring of social capital.....	203
Barbara Mastalska-Cetera, Beata Warczewska: Implementation of selected programs supporting agriculture in the Landscape Park “Barycz Valley”.....	213
Piotr Mijał: Legal aspects of competitiveness of Special Economic Zones ...	222
Katarzyna Milewska-Osiecka: New housing construction within the spatial policy for suburban zone of Łódź.....	231
Agnieszka Ogrodowczyk: Housing policy and contemporary changes of the inner city – example of Łódź.....	239
Jan Polski: Ecological, public and economic aspects of the spatial order in the region.....	247
Katarzyna Przybyła, Eleonora Gonda-Soroczyńska: Level of social infrastructure development in Wrocław.....	255
Zbigniew Przybyła: Sustainable development as a dynamic idea of shaping the economic space.....	260
Adam Przybyłowski: Road transport infrastructure development in Poland with special emphasis on safety issues.....	271
David Ramsey: Assessment of districts attractiveness in Wrocław.....	280

Janusz Rosiek: Impact of the implementation of the EU Climate and Energy Package (EU CEP) on socio-economic development of selected EU countries	291
Anna Skorwider-Namiołko, Jarosław Skorwider-Namiołko: Waste management as a part of the strategic management in local self-government units	300
Beata Skubiak: Regional policy in the face of demographic changes	309
Małgorzata Sosińska-Wit, Karolina Gałązka: Social capital as a factor supporting innovative small businesses on the example of the Lublin Voivodeship	321
Agnieszka Stacherzak: Functional typology of Lower Silesia municipalities and “Development strategy of Lower Silesia Voivodeship 2020”	331
Izabela Szamrej-Baran, Paweł Baran: Subjective and objective measures of fuel poverty	339
Maciej Szarejko, Jerzy Ładysz: Economic principles of development and rational use of urban green infrastructure system	349
Katarzyna Tarnawska: Theoretical analysis of regional development determinants in the light of evolutionary economic geography	358
Alina Walenia: EU cohesion policy vs. system changes in public finance management	369
Beata Warczewska, Barbara Mastalska-Cetera: The development strategies of communes, which are areas of special natural values with regard to the sustainable development model	377
Marcelina Zapotoczna: Taxonomic analysis of spatial differentiation of housing needs in Poland	386
Adam Zydróż, Piotr Szczepański, Sebastian Gawel: Limitation and possibilities of forestation growth in the Poznań agglomeration on the example of the Rokietnica commune	393
Adam Zydróż, Piotr Szczepański, Piotr Walkowski: Transaction prices changes analysis of undeveloped properties in the municipality of Września in the years 2002–2009	400

Piotr Krajewski

Uniwersytet Przyrodniczy we Wrocławiu

PROBLEMY PLANISTYCZNE NA TERENACH PARKÓW KRAJOBRAZOWYCH W SĄSIEDZTWIE WROCŁAWIA NA PRZYKŁADZIE ŚLĘŻAŃSKIEGO PARKU KRAJOBRAZOWEGO

Streszczenie: W artykule przedstawiono problematykę zmian krajobrazu obszarów chronionych na przykładzie Ślęzańskiego Parku Krajobrazowego, położonego na terenie Wrocławskiego Obszaru Funkcjonalnego, wynikających z dotychczasowych przemian społeczno-gospodarczych oraz podejmowanych decyzji planistycznych przez władze gminy. Dyskusja na temat zasad kształtowania przestrzeni jest szczególnie istotna w odniesieniu do obszarów o dużych walorach krajobrazowych, gdzie zachodzą silne procesy urbanizacyjne. Zebrane doświadczenia pozwoliły wskazać najważniejsze konflikty przestrzenne, jakie mają miejsce na terenach wskazanego parku krajobrazowego, oraz określić przyczyny ich powstawania, przy szczególnym uwzględnieniu przepisów prawnych dotyczących opiniowania i uzgadniania decyzji planistycznych na tego typu obszarach.

Słowa kluczowe: krajobraz, zmienność krajobrazu, obszary podmiejskie, konflikty przestrzenne, Ślęza.

DOI: 10.15611/pn.2014.367.15

1. Wstęp

W zależności od poziomu wiedzy i techniki oraz stopnia organizacji społecznej, gospodarczej i politycznej zmienia się stosunek dwóch podstawowych czynników tworzących krajobraz: środowiska przyrodniczego i efektów działalności człowieka. Zmianom ulegają warunki geograficzne, liczebność populacji, inteligencja i siły wytwórcze człowieka. Istotne są również przemiany polityczne, gospodarcze oraz kulturowe. Wszystkie te czynniki mają wpływ na kształt krajobrazu i determinują jego modyfikacje. Historycznie ukształtowany krajobraz Polski ulegał silnym przemianom w okresie socjalistycznym w wyniku silnego uprzemysłowienia i zmian w gospodarce. Postępował proces dewastacji krajobrazu. Przekształcenia ustrojowe po 1989 r. oraz wejście Polski do Unii Europejskiej, w wyniku którego uruchomiono ogromne środki na inwestycje z dotacji w ramach regionalnych programów

operacyjnych, znów spowodowały intensyfikację zmian krajobrazu. Do najważniejszych współcześnie zagrożeń można zaliczyć naciski inwestorów wymuszających pośpiech i uproszczenie procedur inwestycyjnych, przy jednoczesnej rezygnacji z przeprowadzania niezbędnych badań krajobrazowych. Istotnym problemem są także znaczne rozmiary inwestycji oraz zbyt mała wiedza o zmianach, jakie mogą powodować w krajobrazie [Myga-Piątek 2005]. Dyskusja na temat przekształceń krajobrazu jest szczególnie istotna na obszarach parków krajobrazowych – terenów pozostających cały czas w gospodarczym użytkowaniu, ze względu na wyjątkowe walory krajobrazowe będących pożądanym miejscem lokalizacji nowej zabudowy i inwestycji. Powoduje to wiele konfliktów przestrzennych, których rozwiązanie jest jednym z najtrudniejszych zadań gospodarki przestrzennej na poziomie lokalnym. Obszarem, gdzie liczba konfliktów stale rośnie, jest Ślęzański Park Krajobrazowy, położony w granicach Wrocławskiego Obszaru Funkcjonalnego.

2. Uwarunkowania planowania przestrzennego na obszarze Ślęzańskiego Parku Krajobrazowego

Ślęzański Park Krajobrazowy jest jednym z 12 parków krajobrazowych na terenie województwa dolnośląskiego, położonym w jego centralnej części (rys. 1), w odległości ok. 30 km od Wrocławia. Składa się z 3 głównych części – największego kompleksu obejmującego Masyw Ślęży wraz ze Wzgórzami Oleszeńskimi, kompleksu obejmującego Jańską Górę oraz części obejmującej Wzgórze Kielczyńskie, położonych na terenie gmin Sobótka, Marcinowice, Dzierżonów, Łagiewniki i Jordanów Śląski. Łącznie wszystkie części zajmują powierzchnię 8190 ha. Połączone są ze sobą otuliną o powierzchni 7450 ha [Śnigucki 2004]. Pod względem fizyczno-geograficznym Ślęzański Park Krajobrazowy stanowi część makroregionu Przedgórze Sudeckiego [Kondracki 2002].

Zasady gospodarowania przestrzenią na terenach parków krajobrazowych określają ramy ustawy o ochronie przyrody z dnia 16 kwietnia 2004 r. (tekst jednolity, Dz. U. z 2013 r., poz. 627), wydane na jej podstawie rozporządzenia ws. parków krajobrazowych, plany ochrony parków krajobrazowych, a także dokumenty planistyczne i decyzje podejmowane przez władze lokalne. O konieczności uwzględniania parków krajobrazowych, a w konsekwencji ich planów ochrony w planowaniu przestrzennym mówi art. 73 ust. 1 pkt 1 Prawa ochrony środowiska (tekst jednolity, Dz. U. z 2013 r., poz. 1232). Wspomina o tym także § 4 pkt 3 Rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. ws. wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. z 2003 r. Nr 164, poz. 1587). Mówi on, że ustalenia dotyczące zasad ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego zawarte w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego powinny zawierać nakazy, zakazy, dopuszczenia i ograniczenia w zagospodarowaniu terenów wynikające z ustaleń planów ochrony ustanowionych m.in. dla parków krajobrazowych, a także dla innych form ochrony przyrody na terenach objętych projektem planu miejscowego.



Rys. 1. Lokalizacja Ślązańskiego Parku Krajobrazowego w odniesieniu do Wrocławia

Źródło: opracowanie własne.

Ślązański Park Krajobrazowy został utworzony w 1988 r. Obecnie w jego granicach obowiązuje rozporządzenie Wojewody Dolnośląskiego z dnia 4 kwietnia 2007 r. w sprawie Ślązańskiego Parku Krajobrazowego (Dz. Urz. Woj. Doln. z 2007 r. Nr 94, poz. 1105) wraz z jego późniejszą zmianą z 2008 r. Określono w nim szczególne cele ochrony, którymi jest m.in. zachowanie krajobrazu Masywu Ślęzy, w tym zachowanie lokalnego charakteru i skali zabudowy w historycznie ukształtowanych jednostkach osadniczych oraz niezabudowanych przestrzeni w otwartym krajobrazie leśno-polno-łąkowym [Krajewski 2012]. W latach 2009–2010 r. został opracowany plan ochrony Ślązańskiego Parku Krajobrazowego, uchwalony uchwałą nr XVI/331/11 Sejmiku Województwa Dolnośląskiego z dnia 27 października 2011 r. w sprawie ustanowienia planu ochrony dla Ślązańskiego Parku Krajobrazowego (Dz. Urz. Woj. Doln. z 2011 r., Nr 251, poz. 4508). Wszystkie gminy, w obrębie których znajduje się Park, mają uchwalone studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Całkowite pokrycie planami miejscowymi w granicach Parku ma jedynie gmina Sobótka. W pozostałych gminach pokrycie planami jest fragmentaryczne.

3. Problemy planistyczne na obszarze Ślązańskiego Parku Krajobrazowego

Rozpoczynając dyskusję na temat problemów planistycznych na terenie Parku, należy w pierwszej kolejności wspomnieć o niespójności przepisów prawnych i powielaniu się zadań regionalnego dyrektora ochrony środowiska i dyrektora parku krajobra-

zowego. Ustawa o ochronie przyrody w art. 16 ust. 7 wskazuje, że wszystkie projekty miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego dla obszarów parków krajobrazowych wymagają uzgodnienia z regionalnym dyrektorem ochrony środowiska, który dokonuje uzgodnień m.in. na podstawie zapisów rozporządzeń ws. parków krajobrazowych oraz ich planów ochrony. Ta sama ustawa w art. 19 ust. 1 wskazuje, że to dyrektor parku krajobrazowego jest odpowiedzialny za opracowanie planu ochrony (uchwalanego przez sejmik województwa), a w art. 105 ust. 4 jako jedno z jego zadań wymienia składanie wniosków do projektów miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Ponadto to dyrektor parku krajobrazowego na mocy udzielonego pełnomocnictwa, a nie regionalny dyrektor ochrony środowiska, został wyznaczony przez organ samorządowy, jakim jest zarząd województwa, do kontroli przestrzegania zapisów planu ochrony oraz określania zasad zagospodarowania przestrzennego na terenie parku. Na terenie województwa dolnośląskiego takie stanowisko jest każdorazowo przedstawiane gminom w momencie uzgadniania przez Zarząd Województwa Dolnośląskiego projektów miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Zdarzają się zatem takie sytuacje, że ten sam projekt zostaje uzgodniony przez jedną instytucję zajmującą się ochroną przyrody i negatywnie zaopiniowany przez inną. Ta problemowa sytuacja została zasygnalizowana generalnemu dyrektorowi ochrony środowiska, który wydał w 2013 r. zarządzenie obligujące regionalne dyrekcje ochrony środowiska do nawiązania ścisłej współpracy z parkami krajobrazowymi w zakresie spraw dotyczących planowania przestrzennego.

Na liczbę konfliktów przestrzennych w granicach Parku wpływ mają bliska odległość od Wrocławia, atrakcyjność krajobrazu i związane z tym zainteresowanie osób prywatnych i inwestorów terenami znajdującymi się w jego granicach, a także polityka przestrzenna władz lokalnych, nastawionych głównie na osiągnięcie doraźnych korzyści z podatków. Dokonana przez autora analiza spraw opiniowanych przez Dolnośląski Zespół Parków Krajobrazowych we Wrocławiu pozwoliła wyszczególnić następujące problemy planistyczne:

a) planowanie obszarów zabudowy znacznie ponad zapotrzebowanie społeczne

Polityka przestrzenna władz wielu gmin wiejskich, oparta na rozwoju podporządkowanym kryterium doraźnych korzyści i dostępności gruntów, jest zbyt liberalna [Raszka 2000]. Efektem tego jest zgoda na zmianę przeznaczenia terenów otwartych, głównie użytków rolnych, na budownictwo jednorodzinne i rezydencjonalne. W skrajnych przypadkach prowadzi to do skupowania użytków rolnych przez inwestorów, zmiany przeznaczenia w planie miejscowym i sprzedaż gruntu po 5 latach od uchwalenia planu, gdy nie ma już konieczności zapłaty renty planistycznej. Szczególne nasilenie tego zjawiska występuje na obszarach o wysokich walorach krajobrazowych, gdzie wiele terenów przeznaczanych jest pod szeroko rozumiane budownictwo letniskowe i usługowe, co jest korzystne z punktu widzenia budżetu gminy ze względu na większy podatek od nieruchomości dla tego typu budownictwa.

Doskonałym przykładem obrazującym ten problem jest sytuacja w gminie Sobótka. Wśród ustaleń planu ochrony Parku do studiów uwarunkowań i kierunków

zagospodarowania przestrzennego¹ znajduje się zapis niedopuszczający do rozwoju innych układów urbanistycznych niż te, które zostały określone w studium obowiązującym w dniu wejścia w życie planu ochrony. Ten zapis spowodował, że ówczesne władze gminy Sobótka w kwietniu 2010 r., po pozytywnym zaopiniowaniu w 2009 r. planu ochrony Parku, ale jeszcze przed datą jego wejścia w życie, uchwaliły zmianę studium. Dokument obrazujący politykę przestrzenną gminy w znaczący sposób zwiększył powierzchnię obszarów przeznaczonych pod zabudowę (tabela 1), nieadekwatnie do istniejącego zapotrzebowania społecznego. Potwierdzają to dane zawarte w tekście tego studium, dotyczące przewidywanego wzrostu liczby ludności w 2020 r. dla całego obszaru gminy o niecałe 350 osób w porównaniu z danymi z 2010 r. (liczba ludności wg danych GUS wynosiła w czerwcu 2010 r. 12 677 osób).

Tabela 1. Powierzchnia elementów zagospodarowania przestrzennego w skali całej gminy Sobótka

Element zagospodarowania przestrzennego	Stan na 2009 r. (ha)	Studium z 2010 r. (ha)
Tereny zieleni wysokiej	3025,9	3118,1
Tereny wód powierzchniowych	14,9	14,0
Tereny trwałych użytków zielonych	951,3	1337,5
Tereny gruntów ornych	8451,8	5919,9
Tereny osadnicze	1091,2	3145,5

Źródło: opracowanie własne na podstawie ortofotomapy oraz obowiązującego studium gminy Sobótka.

b) niezgodność projektów dokumentów i decyzji planistycznych z planem ochrony

Problem niezgodności projektów dokumentów planistycznych z planem ochrony Ślezańskiego Parku Krajobrazowego pojawia się głównie w kontekście istniejącego w planie ochrony jednego z ustaleń do studium niedopuszczającego do rozwoju innych układów urbanistycznych niż te, które były określone w studium w momencie wejścia w życie planu ochrony. W sytuacji, gdy stwierdzono taką niezgodność, dyrektor parku krajobrazowego, oprócz złożenia wniosków i uwag do projektu studium, jest pozbawiony możliwości zaskarżenia uchwały w trybie art. 101 ustawy o samorządzie gminnym (tekst jednolity, Dz. U. z 2013 r., poz. 594). Dotychczasowe wyroki sądów administracyjnych w sprawach związanych z dolnośląskimi parkami krajobrazowymi pozostawiają sprawy bez merytorycznego rozpatrzenia, orzekając, że dyrektor parku krajobrazowego nie ma interesu prawnego do występowania jako strona w postępowaniu administracyjnym, co wynika z faktu, że nie jest właścicielem żadnej nieruchomości na terenie Parku.

¹ § 13 ust. 1 uchwały nr XVI/331/11 Sejmiku Województwa Dolnośląskiego z dnia 27 października 2011 r. w sprawie ustanowienia planu ochrony dla Ślezańskiego Parku Krajobrazowego, Dz. Urz. Woj. Doln. 2011.251.4508.

Innym istotnym problemem mającym zasadniczy wpływ na kształtowanie krajobrazu na obszarach, gdzie nie ma planów miejscowych, są przepisy związane z wydawaniem decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Brak planów miejscowych w niektórych częściach Parku (głównie w gminach Jordanów Śląski i Łagiewniki) sprawia, że jedynymi aktami prawa miejscowego określającymi zasady gospodarowania przestrzenią jest rozporządzenie ws. Parku oraz jego plan ochrony, na podstawie których uzgodnień decyzji o warunkach zabudowy dokonuje regionalny dyrektor ochrony środowiska. Jednak pomimo zapisów art. 73, ust. 1, pkt 1 Prawa ochrony środowiska, który mówi, że 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 z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody m.in. parku krajobrazowego i jego otuliny, decyzja o warunkach zabudowy nie musi być zgodna z planem ochrony. Świadczy o tym wyrok NSA z 14.01.2011 r. (sygn. II OSK 2035/09), gdzie orzeczono, że „zawarte w planie ochrony ustalenia do studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin oraz planów zagospodarowania przestrzennego, uzgodnione w trybie przewidzianym w odrębnych przepisach, adresowane są do organów uchwalających studia i plany, nie mogą natomiast być uznane za samoistne zakazy, wywierające bezpośrednie skutki prawne. Ustalenia te powinny być uwzględnione przy sporządzaniu aktów planistycznych, nie są natomiast wiążące przy wydawaniu decyzji o warunkach zabudowy”.

c) omijanie zakazów zawartych w rozporządzeniu – dzielenie inwestycji

Problem wykorzystywania istniejących luk prawnych w celu ominięcia zakazów zawartych w rozporządzeniu ws. parku krajobrazowego można rozpatrywać m.in. w kontekście zakazu wydobywania złóż na terenie większym niż 25 ha. W takich przypadkach, by móc realizować inwestycję, projekty miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego obejmują wydobycie kruszywa na terenie mniejszym niż 25 ha, pozostały wyłączając ze zmiany planu. Po uchwaleniu zmiany planu miejscowego przystępuje się automatycznie do kolejnej zmiany, tym razem obejmującej teren leżący obok. Formalnie ani jedna, ani druga inwestycja nie przekracza ustalonej powierzchni, natomiast skumulowany efekt tych inwestycji nie jest analizowany.

d) lokalizacja dużej liczby planowanych farm wiatrowych wokół Masywu Ślęży

W bezpośrednim sąsiedztwie otuliny Ślęzańskiego Parku Krajobrazowego, na terenie trzech gmin, rozpoczęto procedurę uzyskania pozwolenia na lokalizację farm wiatrowych. Wysokie wiatraki, stanowiące wyraźne dominanty w krajobrazie, zasłaniające z trzech stron widok na Ślężę, jak również z samej Ślęży, zdecydowanie negatywnie wpłyną na walory krajobrazowe, będące obiektem ochrony na terenie Parku. Dokumentacja wskazuje na lokalizację farmy wiatrowej na wschód od Ślęży, we wschodniej części gminy Jordanów Śląski (uchwała Rady Gminy z dnia 22 czerwca 2012 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany studium), na północ od Ślęży w środkowej części gminy Sobótka (18 czerwca 2013 r. wszczęto postępowanie administracyjne w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach przedsięwzięcia), na zachód od Ślęży w środkowej części gminy Marcinowice

(13 lipca 2012 r. wszczęto postępowanie administracyjne w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach przedsięwzięcia).

e) omijanie konieczności uzyskania zgody ministra na przeznaczenie gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne

Zgodnie z art. 7 ust. 2 pkt 1 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych (tekst jednolity, Dz. U. z 2013 r., poz. 1205) przeznaczenie gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne następuje w planie miejscowym, a dla gruntów rolnych stanowiących użytki rolne klas I–III wymagana jest zgoda ministra właściwego ds. rozwoju wsi. Inwestorzy w celu uniknięcia takiej drogi celowo wprowadzają na części terenu roślinność pionierską, np. brzozę brodawkowatą (*Betula pendula*) w celu stopniowego zalesienia. Po pewnym czasie dokonują zmiany klasyfikacji gruntów w ewidencji na grunty zadrzewione i zakrzewione występujące na gruntach ornych, łąkach lub pastwiskach (oznaczone Lz-R, Lz-Ł lub Lz-Ps), dla których nie ma konieczności uzyskania zgody ministra na zmianę przeznaczenia w momencie przystąpienia do zmiany planu miejscowego. Wynika to z odstępstwa od zakazu zawartego w rozporządzeniu ws. Parku wskazującego na możliwość usuwania zadrzewień śródpolnych, jeżeli rosną na gruntach oznaczonych w ewidencji gruntów jako użytki rolne. W planie miejscowym wyznaczany jest obszar zabudowy dokładnie w miejscu, gdzie istnieją grunty zaklasyfikowane jako zadrzewione i zakrzewione. Dodatkowo gdy inwestycja jest rozpoczynana, wiek drzew nie przekracza 10 lat, co w myśl ustawy o ochronie przyrody spowoduje, że będzie można wszystkie zadrzewienia wyciąć bez naliczania opłat.

4. Podsumowanie

Potrzeba rozwoju gospodarczego, która wiąże się ze zmianą funkcji terenów oraz budową nowej infrastruktury, w powiązaniu ze wzrostem świadomości krajobrazowej i niedoskonałością przepisów prawnych dotyczących kształtowania krajobrazu, prowadzi do powstawania konfliktów przestrzennych. Szczególnie zauważalne są konflikty na obszarach podmiejskich, pozostających w strefie oddziaływania dużego miasta, uważanych powszechnie za atrakcyjne pod względem walorów krajobrazowych. Tego typu obszarem, gdzie konflikty są częste, jest Ślęzański Park Krajobrazowy. Masyw Ślęzy stanowi ikonę krajobrazu okolic Wrocławia, dlatego działania związane z kształtowaniem krajobrazu powinny być planowane tu ze szczególną rozważą. Tymczasem polityka przestrzenna władz lokalnych prowadzi do degradacji krajobrazu. Na skutek braku ścisłych regulacji prawnych oraz konieczności analizowania planowanych zmian w krajobrazie, doprowadzono w wielu przypadkach do znacznego rozwoju obszarów zabudowanych, powstania obiektów niezharmonizowanych z otoczeniem, w nieodpowiednich lokalizacjach. Plan ochrony, który miał być gwarantem zachowania walorów krajobrazowych, stał się przyczyną nowych konfliktów. Nie sprzyja to uzyskaniu ładu przestrzennego, nadrzędnego celu gospodarki przestrzennej, który według Chmielewskiego (2002) oznacza „zespół działań

ograniczających powstawanie konfliktów, jakie wynikają ze zmian w zagospodarowaniu przestrzennym oraz konieczności ochrony i kształtowania krajobrazu harmonijnie skomponowanego i utrzymującego tożsamość kulturową i środowiskową”, oraz zachowaniu walorów krajobrazowych dla kolejnych pokoleń zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju.

Literatura

- Chmielewski J., *Konflikty w zagospodarowaniu przestrzennym*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2002, 1(8).
- Kondracki J., *Geografia regionalna Polski*, Wydawnictwo PWN, Warszawa 2002.
- Krajewski P., *Ślęzański Park Krajobrazowy, Dolnośląski Zespół Parków Krajobrazowych*, Wrocław 2012.
- Myga-Piątek U., *Historia, metody i źródła badań krajobrazu kulturowego*, „Problemy Ekologii Krajobrazu” 2005, t. XVII.
- Raszka B., *Granice funkcji w planowaniu przestrzennym*, „Problemy Ekologii Krajobrazu” 2000, t. VII, *Granice krajobrazowe. Podstawy teoretyczne i znaczenie praktyczne*.
- Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. ws. wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, Dz. U. z 2003 r. Nr 164, poz. 1587 z późn. zm.
- Rozporządzenie Wojewody Dolnośląskiego z dnia 4 kwietnia 2007 r. w sprawie Ślęzańskiego Parku Krajobrazowego, Dz. Urz. Woj. Doln. z 2007 r. Nr 94, poz. 1105.
- Śnigucki P. (red.), *Parki Krajobrazowe województwa dolnośląskiego*, Dolnośląski Zespół Parków Krajobrazowych, Wrocław 2004.
- Uchwała nr XVI/331/11 Sejmiku Województwa Dolnośląskiego z dnia 27 października 2011 r. w sprawie ustanowienia planu ochrony dla Ślęzańskiego Parku Krajobrazowego, Dz. Urz. Woj. Doln. z 2011 r. Nr 251, poz. 4508.
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, t.j., Dz. U. z 2013 r., poz. 594.
- Ustawa z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych, t.j., Dz. U. z 2013 r., poz. 1205.
- Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska, t.j., Dz. U. z 2013 r., poz. 1232.
- Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody, t.j., Dz. U. z 2013 r., poz. 627.

PLANNING PROBLEMS IN THE AREAS OF LANDSCAPE PARKS NEAR WROCLAW ON THE EXAMPLE OF ŚLĘŻAŃSKI LANDSCAPE PARK

Summary: This paper presents the problem of changes in the landscape of protected areas on the example of Ślęzański Landscape Park, located in Wrocław functional area, as a result of current socio-economic and planning decisions taken by the local authority. A discussion on the principles of land management is particularly important in relation to areas of high scenic value, where there are strong urbanization processes. Experience has made it possible to identify key spatial conflicts that take place in areas of analyzed landscape park and to determine their causes, with particular regard to laws relating to giving opinions and decisions for such areas.

Keywords: landscape, landscape changes, suburban areas, spatial conflicts, Ślęza.