

MICHAŁ JAKIEL

## PROBLEMY FUNKCJONOWANIA PARKÓW KRAJOBRAZOWYCH – NA PRZYKŁADZIE PARKU KRAJOBRAZOWEGO DOLINKI KRAKOWSKIE

**Streszczenie:** Pierwszy park krajobrazowy w Polsce został utworzony w 1976 r., zatem ta forma ochrony przyrody funkcjonuje już prawie 40 lat. W tym czasie utworzono 121 parków krajobrazowych, które zajmują obecnie około 8,3% powierzchni kraju. Stanowią one podstawowy element krajowego systemu obszarów chronionych. Parki, oprócz funkcji ochronnej, spełniają także funkcje gospodarcze. Dlatego też często ich obszary podlegają presji inwestycyjnej i osadniczej, a samorządy bardziej dbają o społeczności lokalne i rozwój gospodarczy niż o ochronę przyrody. Powoduje to konflikty między gminami a zarządami parków, które nie mają wystarczających instrumentów prawnych, by móc skutecznie realizować swoje zadania. W podobnej sytuacji znajduje się Park Krajobrazowy Dolinki Krakowskie (PKDK), dla którego zagrożeniem jest postępująca w regionie urbanizacja oraz brak planu ochrony.

Przedmiotem rozważań autora jest ocena funkcjonowania PKDK oraz wskazanie problemów związanych z planowaniem przestrzennym na jego obszarze. Większość gmin położonych w granicach parku nie ma miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Natomiast te gminy, które mają plany, rzadko uwzględniają w nich uwarunkowania przyrodnicze, często też nie konsultują ustaleń planów z dyrekcją PKDK.

**Słowa kluczowe:** park krajobrazowy, Dolinki Krakowskie, planowanie przestrzenne, plan ochrony

### 1. WPROWADZENIE

Pierwszy park krajobrazowy w Polsce utworzony został w 1976 r., zatem ta forma ochrony przyrody funkcjonuje już prawie 40 lat. Do tej pory utworzono 121 parków, które zajmują obecnie około 8,3% powierzchni kraju. Stanowią one podstawowy element krajowego systemu obszarów chronionych. O ich dużym znaczeniu świadczy duża liczba parków, znaczny obszar, jaki zajmują, a także potencjalnie silny reżim ochronny (Kistowski 2004). Parki krajobrazowe tworzone są na podstawie art. 16 *Ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody* (DzU z 2004 r., nr 92, poz. 880, z późn. zm.), według którego obszar parku chroniony jest ze względu na wartości przyrodnicze, historyczne i kulturowe oraz walory krajobrazowe. Parki, oprócz funkcji ochronnej, powinny spełniać także funkcje gospodarcze i turystyczne w warunkach zrównoważonego rozwoju. Z tego też względu ich obszary podlegają często presji inwestycyjnej i osadniczej. Wywołuje to konflikty między gminami, mieszkańcami i inwestorami a zarządami parków krajobrazowych, które nie mają wystarczających instrumentów prawnych, by móc odpowiednio realizować swoje zadania. Skuteczna ochrona

krajobrazu jest bardzo ważna dla tak cennych obszarów, jakimi niewątpliwie są parki krajobrazowe. Jest to szczególnie istotne w obecnej sytuacji, gdy mamy do czynienia z szybko zachodzącymi przemianami w przestrzeni geograficznej i w krajobrazie.

W artykule skupiono uwagę na problematyce funkcjonowania parków krajobrazowych z uwzględnieniem kwestii, jakie występują w Parku Krajobrazowym Dolinki Krakowskie (PKDK). Głównym celem jest identyfikacja i przedstawienie najważniejszych problemów i konfliktów występujących na obszarze tego parku. Zwrócono uwagę na kwestie związane z brakiem planu ochrony i zmianami przepisów prawnych, jakie zachodziły w ostatnich kilku latach. Dokonano również analizy i oceny dokumentów planistycznych w gminach znajdujących się w granicach parku.

## 2. PRAWNE BARIERY W ZARZĄDZANIU PARKAMI KRAJOBRAZOWYMI

Problemy dotyczące funkcjonowania parków krajobrazowych były przedmiotem analizy wielu badaczy (m.in. Kurowski, Witosławski 2002; Zimniewicz 2002; Mizgajski 2003; Kistowski 2004; Zimniewicz 2008; Kistowski, Kowalczyk 2011). W większości prac wskazano, że największymi ograniczeniami dla parków krajobrazowych jest zapewnienie właściwego poziomu finansowania oraz obowiązujące przepisy, które są często niejasne i nieprecyzyjne, w wielu przypadkach zamiast wspomagać parki dodatkowo komplikują ich funkcjonowanie (Łakomiec, Zimniewicz 2008; Kistowski, Kowalczyk 2011).

Podobne wnioski można znaleźć w raporcie Najwyższej Izby Kontroli (NIK) z 2012 r., dotyczącym realizacji ustawowych zadań w parkach krajobrazowych. Według raportu NIK najczęściej występującymi problemami są m.in.:

- nieprecyzyjne przepisy dotyczące funkcjonowania parków krajobrazowych, które nie regulują szeregu kwestii i uniemożliwiają wypełnienie ustawowych zadań;
- brak ustawowych regulacji w zakresie współpracy regionalnych dyrekcji ochrony środowiska (RDOŚ) z parkami krajobrazowymi;
- luka prawna w ustawie o ochronie przyrody w zakresie tworzenia i funkcjonowania parków krajobrazowych położonych na terenie więcej niż jednego województwa;
- brak w większości parków planów ochrony;
- brak możliwości skutecznego egzekwowania ochrony parków przy wydawaniu decyzji o warunkach zabudowy dla obszarów nieobjętych miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego, nawet w sytuacji gdy parki mają aktualny plan ochrony;
- brak regulacji dotyczących wykonywania przez służby parków krajobrazowych zadań w odniesieniu do innych form ochrony przyrody położonych w granicach parku krajobrazowego, m.in. obszarów Natura 2000 (*Raport NIK 2012*).

Duża część z przedstawionych powyżej problemów wynika ze stopniowego ograniczania roli parków krajobrazowych w polskim systemie ochrony przyrody. Przyczyniły się do tego zmiany przepisów prawnych w latach 2008–2009. Pierwszą zmianą było

powołanie nowych instytucji: Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska (GDOŚ) i jej oddziałów terenowych RDOŚ<sup>1</sup>, które przejęły część obowiązków, a także mienie i pracowników od parków krajobrazowych. Druga zmiana dotyczyła modyfikacji przepisów dotyczących organizacji i podziału zadań administracji publicznej w województwie. W ramach tych zmian przeniesiono znaczną część kompetencji dotyczących ochrony przyrody (w tym parków krajobrazowych) z wojewódzkiej administracji rządowej (wojewody) na administrację samorządową szczebla wojewódzkiego (Urząd Marszałkowski). Wskutek tego zmieniło się źródło finansowania i model zarządzania parkami. Wiele indywidualnych zarządów parków zostało przekształconych w zespoły zarządów lub zarządy wojewódzkie parków (Kistowski, Kowalczyk 2011). To z kolei spowodowało daleko idące skutki dla parków, głównie w aspekcie skutecznego zarządzania ochroną przyrody i krajobrazu na administrowanych przez nie obszarach. Duża część problemów związanych z funkcjonowaniem parków ma także charakter indywidualny i wynika ze specyfiki ich położenia.

### 3. OBSZAR BADAŃ

Do analizy wybrano Park Krajobrazowy Dolinki Krakowskie. Problemy i konflikty, jakie występują na obszarze tego parku, są typowe dla większości parków krajobrazowych w Polsce. Dodatkowo bliskie sąsiedztwo dwóch aglomeracji – krakowskiej i śląskiej – przyspiesza procesy urbanizacji tego obszaru, co potencjalnie prowadzi do kolejnych sytuacji konfliktowych. Zatem PKDK jest dobrym studium przypadku do analizy działalności i sytuacji prawnej parków krajobrazowych w Polsce.

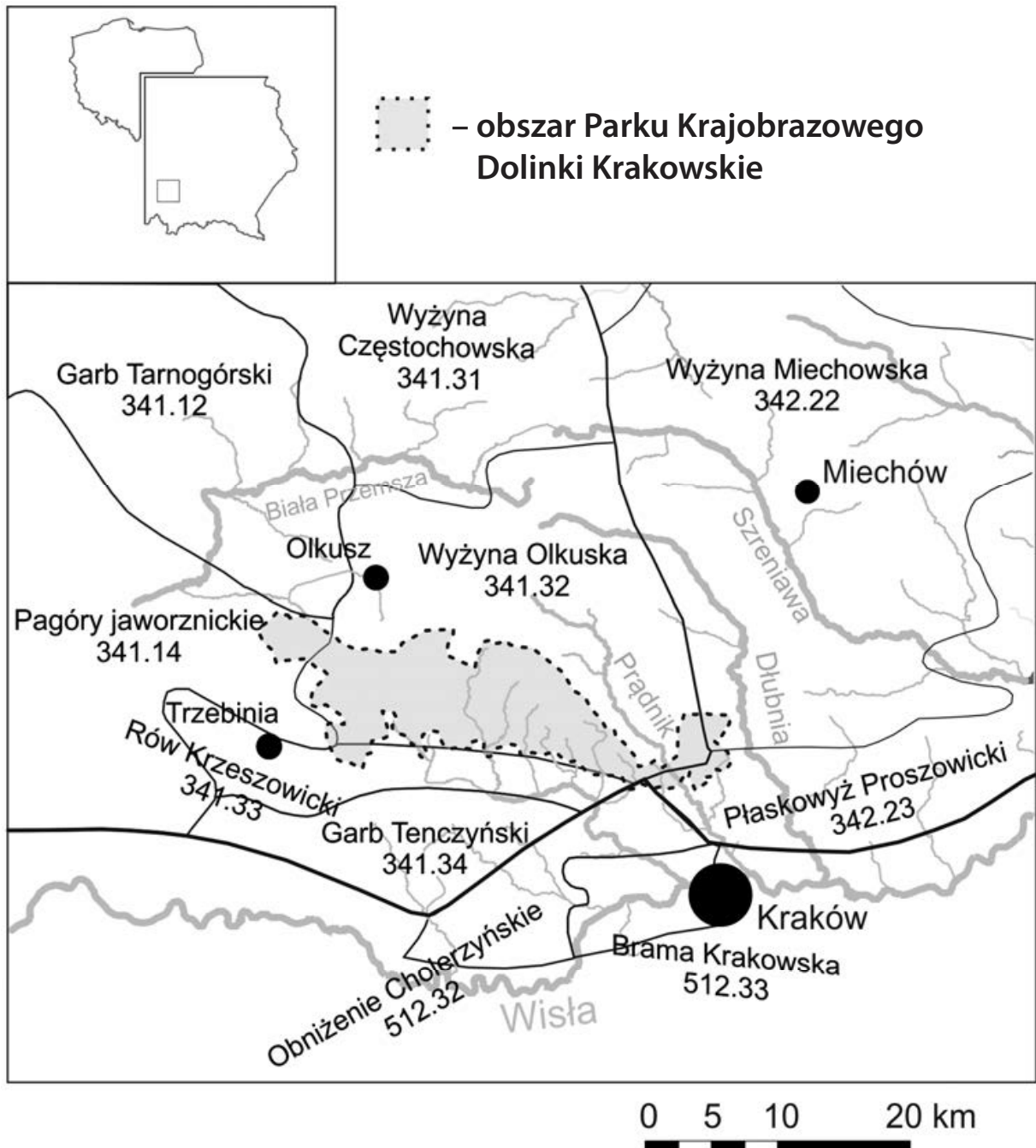
PKDK jest jednym z najstarszych parków w Polsce – utworzony został 2 grudnia 1981 r.<sup>2</sup>, położony jest na Wyżynie Krakowsko-Częstochowskiej w województwie małopolskim, około 15–20 km na północny zachód od Krakowa (ryc. 1). Jego powierzchnia wynosi 20 686,1 ha – jest to średniej wielkości park w skali kraju, ale drugi co do wielkości na Wyżynie Krakowsko-Częstochowskiej (po PK Orlich Gniazd). Jego obszar rozciąga się na terenie dziewięciu gmin: Bukowno, Jerzmanowice-Przeginia, Krzeszowice, Michałowice, Olkusz, Trzebinia, Wielka Wieś, Zabierzów i Zielonki. Wokół granic parku ustalono także otulinę o powierzchni 13 017 ha. Głównym celem utworzenia parku była ochrona krajobrazu jurajskiego tej części Wyżyny Krakowsko-Częstochowskiej, dbanie o poprawne funkcjonowanie środowiska przyrodniczego oraz promowanie jego walorów wśród turystów (Broda 2004).

---

<sup>1</sup> Zmiany dotyczą przepisów wprowadzonych na mocy *Ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko* (Dz.U z 2008 r., nr 199, poz. 1227), która przejęła część przepisów ustawy *Prawo ochrony środowiska* oraz wprowadziła wiele nowych przepisów.

<sup>2</sup> Na mocy uchwały Nr 65 Rady Narodowej Miasta Krakowa (Dz.Urz. RN Miasta Krakowa z 31 grudnia 1981 r. nr 14, poz. 76) i Uchwały nr III/11/80 Woj. Rady Narodowej w Katowicach z 20 czerwca 1980 r. (Dz. Urz. Woj. RN w Katowicach z 29 sierpnia 1980 r., nr 3, poz. 16).

Administrowaniem parku zajmuje się Zespół Parków Krajobrazowych Województwa Małopolskiego (ZPKWM) z oddziałem w Krakowie. ZPKWM jest jednostką budżetową samorządu województwa małopolskiego, która powstała 30 stycznia 2009 r. w wyniku połączenia dotychczasowych zespołów i dyrekcji parków krajobrazowych w Małopolsce [Zespołu Jurajskich Parków Krajobrazowych w Krakowie (ZJKP), Zespołu Parków Krajobrazowych Pogórza w Tarnowie oraz Popradzkiego Parku Krajobrazowego w Starym Sączu]. Krakowski oddział ZPKWM zarządza również pięcioma innymi parkami z byłego ZJKP (Broda 2005; Kistowski, Kowalczyk 2011).



Ryc. 1. Położenie Parku Krajobrazowego Dolinki Krakowskie (źródło: opracowanie własne na podstawie: Kondracki 2009)

#### 4. GŁÓWNE PROBLEMY W PARKU KRAJOBRAZOWYM DOLINKI KRAKOWSKIE

Obszar PKDK sąsiaduje z Krakowem i aglomeracją śląską. Jest to jeden z najgęściej zaludnionych regionów w Polsce. Większość obszaru jest użytkowana rolniczo, co z jednej strony wpływa pozytywnie na walory krajobrazowe, a z drugiej stwarza potencjalne tereny dla przyszłego zainwestowania (Kruczek, Kucharczyk 2004). Rodzi to konflikty pomiędzy celami ochrony a realizacją funkcji społeczno-gospodarczych tego regionu. Do tej pory dokonano zaledwie kilku identyfikacji konfliktów i sytuacji problemowych dotyczących obszaru PKDK, realizowane były one głównie przez pracowników parku (m.in. Broda 2004; Kruczek, Kucharczyk 2004; Musielewicz 2005). Autor na podstawie dotychczasowych badań za najważniejsze konflikty i problemy uznał:

- brak planu ochrony,
- użytkowanie terenu i stosunki własnościowe,
- niska jakość planowania przestrzennego w gminach.

#### 5. PLAN OCHRONY

Plan ochrony jest podstawowym dokumentem strategicznym dla parków narodowych, rezerwatów i parków krajobrazowych. Określa on cele ochrony przyrody oraz uwarunkowania przyrodnicze, społeczne i gospodarcze ich realizacji. Ponadto wskazuje obszary udostępniane do różnych celów, m.in. naukowych, turystycznych i innych form gospodarowania, a także określa sposoby korzystania z tych obszarów. Wszystkie ustalenia, zawarte w planie ochrony, muszą być uwzględniane w dokumentach planistycznych na poziomie wojewódzkim i gminnym. Obowiązek wykonania planu ochrony nakłada *Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody* (DzU z 2004 r., nr 92, poz. 880, z późn. zm.). W przypadku parków krajobrazowych projekt planu sporządza dyrektor parku lub dyrektor zespołu parków. Projekt planu wymaga konsultacji społecznych oraz zaopiniowania przez właściwe miejscowo rady gmin. Następnie, po uzgodnieniu z Regionalnym Dyrektorem Ochrony Środowiska, jest ustanawiany w drodze uchwały przez sejmik województwa.

Parki krajobrazowe, niemające planów ochrony, nie mogą skutecznie realizować swoich zadań związanych z ochroną przyrody i krajobrazu. Mimo to niewiele parków posiada takie plany. Sytuacja ta w dużej mierze zależy od możliwości finansowych parków, a także nastawienia władz gminy, które są odpowiedzialne za opiniowanie i uzgadnianie planów. Najczęstszymi argumentami samorządowców za odrzuceniem projektów planów są ewentualne wysokie koszty wprowadzenia ustaleń planu dla gmin oraz blokowanie ich rozwoju. Podobnie opinie wyrażają także mieszkańcy i właściciele gruntów, którzy uważają, że samorzady akceptując, a następnie realizując zapisy planów ochrony, pozbawiają ich możliwości inwestowania na swoich działkach. Ponadto gminy niekiedy mają poczucie, że ustalenia planów są narzucane, a nie negocjowane (Rękas 2004).

Obecnie PKDK nie ma aktualnego planu ochrony. Starania o jego uchwalenie trwają już od ponad 15 lat. W 1998 r. uchwalano plan ochrony dla całego obszaru ZJPK, czyli także dla PKDK. Plan ten funkcjonował jednak tylko dwa lata, stracił moc w wyniku nowelizacji z 7 grudnia 2000 r. ówczesnej ustawy o ochronie przyrody z roku 1991 (Radecki 2008). W 2003 r. dyrekcja ZJPK opracowała nowy projekt planu ochrony dla PKDK oraz kilku innych parków. Projekt ten skierowano do poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego w celu jego zaopiniowania, ale prace musiano ponownie przerwać, ponieważ w 2004 r. weszła w życie nowa ustawa o ochronie przyrody. W związku z tym przystąpiono do korekty planu i skierowano go ponownie do rad gmin (Sykta 2008). Projekt planu negatywnie zaopiniowały trzy gminy (Jerzmanowice-Przegonia, Wielka Wieś i Zabierzów)<sup>3</sup>. Samorzady te uznały ustalenia planu za zbyt restrykcyjne, szczególnie odnośnie zakazów zabudowy, zagospodarowania niektórych obszarów oraz preferowanych form architektonicznych. W uzasadnieniach do uchwał zapisano, że plan pozbawia je przysługujących im uprawnień w podejmowaniu rozstrzygnięć planistycznych, a przede wszystkim blokuje rozwój gospodarczy gmin. Wstrzymało to dalsze prace nad projektem planu. W międzyczasie nastąpiła kolejna zmiana przepisów – 12 maja 2005 r. minister środowiska wydał rozporządzenie w sprawie sporządzania projektu planu ochrony dla parku narodowego, rezerwatu i parku krajobrazowego. Rozporządzenie zmieniło tryb oraz zakres prac potrzebnych do sporządzania projektu planu, a to wymusiło konieczność wykonania nowych projektów planów ochrony (Radecki 2008).

Jak można zauważyć, planowanie ochrony w parkach krajobrazowych przeszło długą drogę rozwoju. Częste zmiany przepisów i brak porozumienia z samorządami nie sprzyjały uchwalaniu planów. Między innymi dlatego PKDK, jak i inne parki pod zarządem PKWM nie mają aktualnych planów ochrony. Sytuacja się powoli zmienia i w sierpniu 2012 r. przystąpiono do prac nad sporządzeniem pierwszych projektów planów ochrony dla parków z południowej części województwa (Popradzkiego, Wiśnicko-Lipnickiego PK i PK Beskidu Małego), które są obecnie na etapie uzgodnień. Również w sierpniu 2013 r. rozpoczęto przygotowanie projektów planów dla dwóch jurajskich parków (Dłubniańskiego i Rudniańskiego PK). Niestety nie podjęto jeszcze prac nad planami dla pozostałych parków, w tym także dla PKDK (*Zarząd...*).

## 6. UŻYTKOWANIE TERENU I STOSUNKI WŁASNOŚCIOWE

Obszar PKDK (20 686,1 ha) jest w większości wykorzystywany rolniczo – grunty rolne zajmują 61,2% powierzchni parku (tabela 1). W granicach parku jest stosunkowo mało terenów leśnych (31,9%), porastają one głównie dna dolin, a znaczna ich część to rezerwaty przyrody. Tereny zabudowy i użytki techniczne zajmują 5,7%, co stanowi stosunkowo duży odsetek. W porównaniu z innymi jurajskimi parkami jedynie

<sup>3</sup> Uchwała nr XXXVI/270/05 Rady Gminy Jerzmanowice-Przegonia z dnia 29.07.2005 r., Uchwała nr XL/189/2005 Rady Gminy Wielka Wieś z dnia 28.04.2005 r., Uchwała nr XLIX/270/05 Rady Gminy Zabierzów z dnia 29.04.2005 r., Uchwała nr XL/189/2005 Rady Gminy Wielka Wieś z dnia 28.04.2005 r.

**Tabela 1.** Użytkowanie terenu i stosunki własnościowe w Parku Krajobrazowym Dolinki Krakowskie

Ogólna powierzchnia		[ha]	[%]
			20 686,1
Użytkowanie terenu	lasy	6 593,0	31,9
	grunty rolne	12 643,0	61,2
	wody	6,3	0,03
	zabudowa	1 171,9	5,7
	pozostałe tereny otwarte	257,5	1,2
Stosunki własnościowe	własność prywatna	16 135,2	78
	własność państwowa	3 723,5	18
	własność komunalna (gminna)	827,4	4

Źródło: opracowanie własne na podstawie projektu planu ochrony PKDK z 2004 r. oraz Musielewicz 2005

Bieleńsko-Tyniecki PK – znajdujący się częściowo granicach Krakowa – ma większy odsetek powierzchni zabudowy (około 10%), natomiast w pozostałych parkach jest to powierzchnia poniżej 5% (Musielewicz 2005; Sykta 2008). W parku występują trzy podstawowe formy własności gruntów: prywatna, państwowa i gminna. Większość powierzchni parku (78%) to grunty prywatne, tereny należące do skarbu państwa zajmują 18%, natomiast grunty gminne stanowią tylko 4%.

Rolnictwo już dawno przestało być podstawową funkcją tego obszaru. Od kilkunastu lat można zauważyć tendencję odchodzenia od rolniczego wykorzystywania gruntów na rzecz funkcji mieszkaniowej i usługowej. Potwierdza to ogólną tendencję dla województwa małopolskiego, które jest drugim w Polsce województwem o największym odsetku (ponad 5%) gruntów odrolnionych (Śleszyński i in. 2012). Atrakcyjne położenie i walory przyrodnicze wyżyny oraz duży udział gruntów prywatnych powodują, że obszar ten znajduje się pod silną presją inwestycyjną ze strony mieszkańców oraz lokalnych i zewnętrznych inwestorów. Wywołuje to konflikty pomiędzy mieszkańcami, gminami i zarządem parku. Spory dotyczą głównie lokalizacji, skali i charakteru inwestycji.

Znaczący wpływ na przyrodę Jury mają także kamieniołomy. Na obszarze tym użytkowanych było kiedyś kilkadziesiąt niedużych kamieniołomów. Obecnie na obszarze parku i w jego otulinie działają dwa duże kamieniołomy: wapienia w Czatkowicach i dolomitu w Dubiu (gmina Krzeszowice) oraz jedna kopalnia piasku (gmina Bukowno). Kamieniołomy Czatkowice i Dłubie są intensywnie eksploatowane i znajdują się w pobliżu obszarów cennych przyrodniczo (rezerwaty Doliny Eliaszkówki i Doliny Raclawki). Warto zaznaczyć, że kopalnia Czatkowice jest jednym z największych (pow. 120 ha) kamieniołomów wapienia w Polsce. Ponadto gmina Krzeszowice planuje wznowienie eksploatacji w dwóch nieczynnych kamieniołomach Dębniek i Dębniek I, znajdujących się na terenie parku. Eksploatacja surowców skalnych we wspomnianych kamieniołomach ze względu na używanie ciężkiego sprzętu mechanicznego i materiałów wybuchowych jest dużym zagrożeniem dla przyrody i krajobrazu (Musielewicz

2005). W przyszłości poważnym wyzwaniem będzie rekultywacja i zagospodarowanie obszarów pokopalnianych. Jednak z powodu znacznej zasobności złóż w ciągu najbliższych kilkunastu lat nie należy się spodziewać szybkiego zakończenia eksploatacji.

## 7. PLANOWANIE PRZESTRZENNE W GMINACH

Podstawą planowania przestrzennego w gminach są obecnie dwa dokumenty: studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego (SUiKZP) oraz miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego (MPZP). Do 2005 r. większość z dziewięciu gmin położonych na obszarze parku i jego otuliny nie miała miejscowych planów. Tylko kilka z nich była w trakcie ich opracowywania, a duża część w ogóle nie planowała ich sporządzenia (Musielewicz 2005). W ostatnich latach następuje stopniowa poprawa sytuacji na terenie PKDK. Obecnie wszystkie gminy znajdujące się w granicach parku mają studia, a liczba uchwalanych MPZP sukcesywnie się zwiększa. Pod koniec 2013 r. na 171 uchwalonych miejscowych planów w dziewięciu analizowanych gminach, tylko 33 dotyczyły obszaru parku (tabela 2). Natomiast stopień pokrycia powierzchni gmin miejscowymi planami był zróżnicowany. W niektórych gminach (Jerzmanowice-Przegonia, Michałowice i Zabierzów) miejscowe plany pokrywają całą lub prawie całą ich powierzchnię. Poszczególne samorzady, w zależności od możliwości finansowych, uchwalają kilka miejscowych planów, obejmujących obszar kilku sołectw, albo opracowują plany dla jednej miejscowości lub też pod konkretne inwestycje. Nadal jednak istnieje wiele obszarów niemających miejscowych planów. Z analizy dokumentów wynika, że w kilku gminach (m.in. Krzeszowice i Olkusz) najmniejszy odsetek pokrycia planami, to tereny znajdujące się w granicach parku.

**Tabela 2.** Wykaz obowiązujących MPZP w gminach na obszarze PKDK, stan na 30 września 2013 r.

Lp.	Gmina	Liczba obowiązujących MPZP		Ogółem	MPZP z obszaru Parku
		na mocy ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym z 1994 r.	na mocy ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z 2003 r.		
1.	Bukowno	–	1	1	1
2.	Jerzmanowice-Przegonia	–	8	8	6
3.	Krzeszowice	19	7	26	2
4.	Michałowice	–	5	5	1
5.	Olkusz	19	20	39	3
6.	Trzebinia	10	19	29	2
7.	Wielka Wieś	3	10	13	8
8.	Zabierzów	4	6	10	3
9.	Zielonki	1	39	40	7
10.	Suma	37	115	171	33

Źródło: opracowanie własne na podstawie gminnych stron BIP



Skutkuje to tym, że gminy gospodarują na tych terenach za pomocą doraźnie wydawanych decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, których nie muszą uzgadniać i opiniować z RDOŚ i zarządem parku. Takie budynki są więc często wznoszone bez zachowania jednolitych wzorców architektonicznych oraz nie nawiązują do miejscowej tradycji budowlanej. Dodatkowo mogą być lokalizowane w pobliżu ostańców skalnych oraz na wierzchołkach, co powoduje degradację krajobrazu. Choć trzeba podkreślić, że w ostatnich latach wraz ze wzrostem liczby miejscowych planów liczba wydawanych na terenie parku tzw. WZ-tek sukcesywnie się zmniejsza.

Jednak wraz ze zwiększającą się liczbą dokumentów planistycznych można obserwować ich obniżającą się jakość. O niskiej jakości planowania przestrzennego w analizowanych gminach może świadczyć fakt, że tylko połowa z nich ma aktualną ocenę aktualności studium i miejscowych planów. Natomiast żadna nie ma wieloletnich programów sporządzania MPZP (tabela 3). Tymczasem zgodnie z art. 32 ust. 2 *Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z dnia 27 marca 2003 r.* (DzU z 2003 r., nr 80, poz. 717, z późn. zm.) ocena aktualności powinna być sporządzana co najmniej raz na cztery lata. Jednak ze względu na koszty rady gminy nie sporządzają takich ocen. Paradoksalnie więc, mimo większej liczby dokumentów planistycznych, krajobraz i środowisko przyrodnicze jest nadal niedostatecznie chronione.

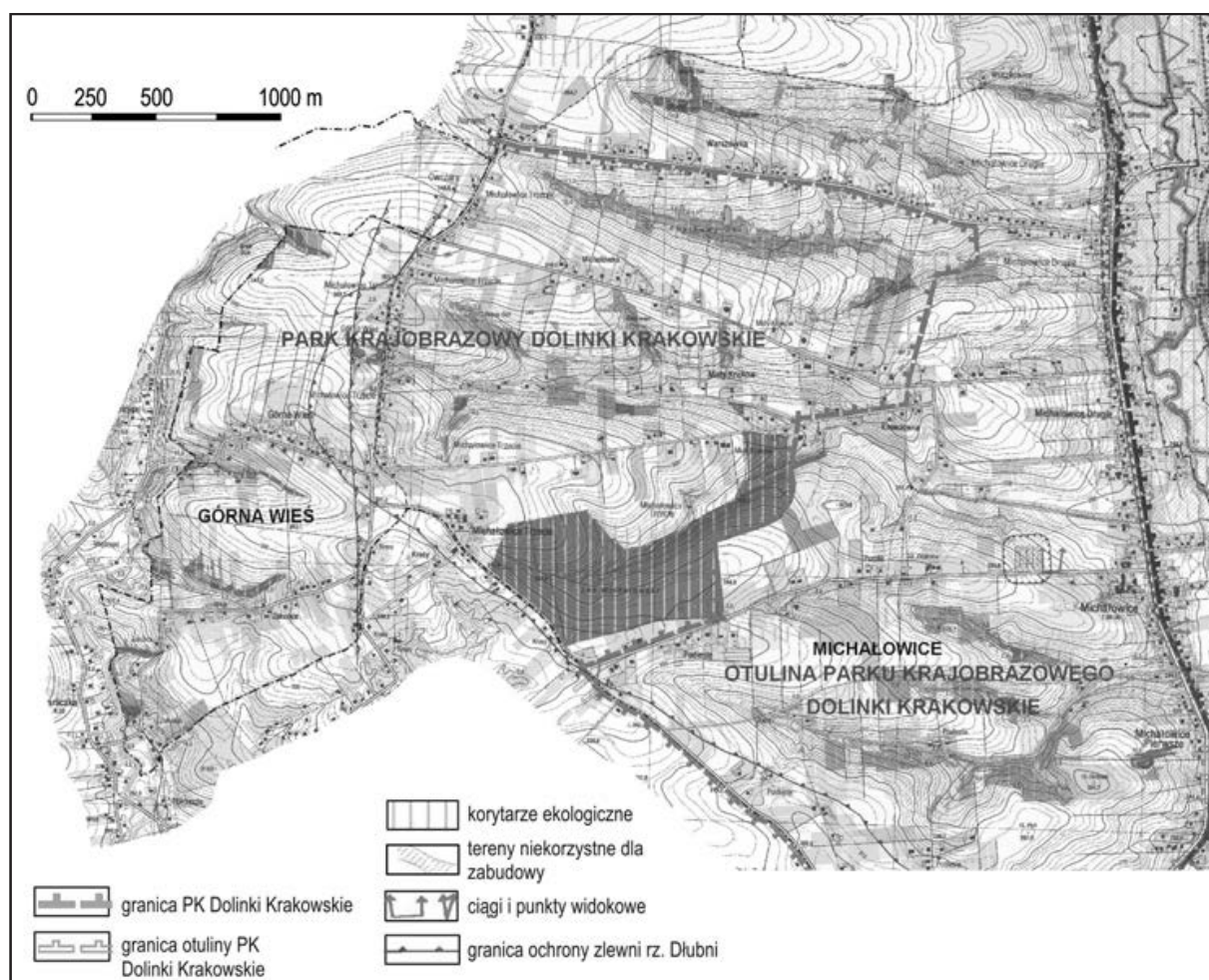
Na niską jakość planowania przestrzennego wpływa również silne w tym regionie przywiązanie do własności prywatnej, ograniczona akceptacja ze strony społeczności lokalnej dla ochrony przyrody oraz brak powszechnej świadomości, że krajobraz i środowisko stanowią dobro społeczne (Kruczek, Kucharczyk 2004). Dlatego do większości mieszkańców nie przemawiają argumenty związane z ochroną środowiska. Rady gmin, by unikać sporów z mieszkańcami, asekuracyjnie ustalają w studiach i miejscowych planach znacznie większą powierzchnię terenów zabudowy, niż to wy-

**Tabela 3.** Ocena aktualności SUiKZP i MPZP, stan na 31 grudnia 2012 r.

Lp.	Gmina	Gmina ma wieloletni program sporządzania MPZP	Rada gminy podjęła uchwałę w sprawie aktualności SUiKZP i MPZP (rok uchwały)
1.	Bukowno	Nie	2008
2.	Jerzmanowice-Przegonia	Nie	2011
3.	Krzeszowice	Nie	Nie
4.	Michałowice	Nie	2012
5.	Olkusz	Nie	Nie
6.	Trzebinia	Nie	2005
7.	Wielka Wieś	Nie	Nie
8.	Zabierzów	Nie	2010
9.	Zielonki	Nie	Nie

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Śleszyński i in. 2012

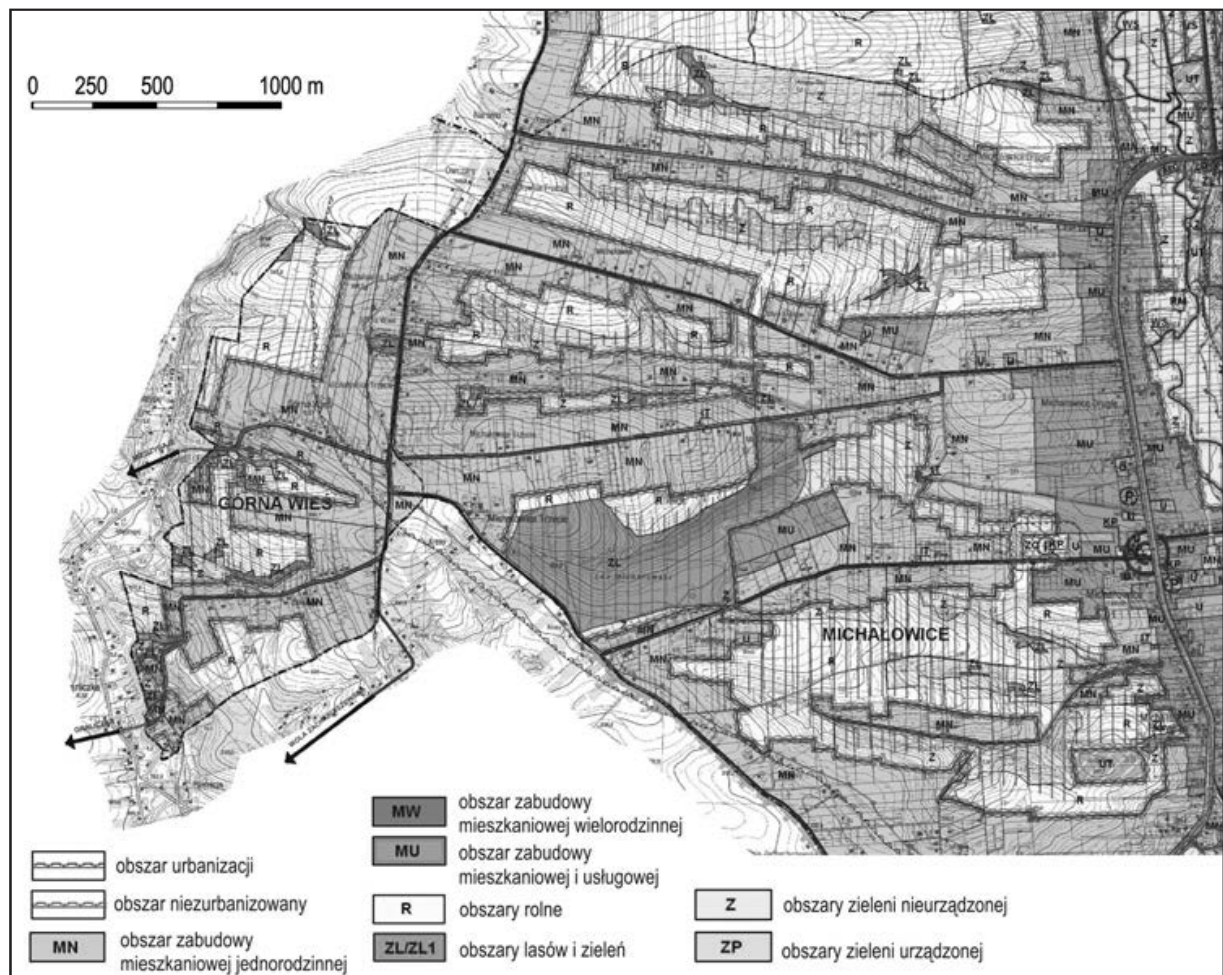
nika z obecnych potrzeb budowlanych i inwestycyjnych. Nawet w przypadku groźby negatywnego uzgodnienia takiego studium lub planu przez RDOŚ lub dyrekcję parku, która ma obowiązek uzgadniania dokumentów planistycznych w granicach parku i jego otuliny. Przykładami studiów, gdzie zaplanowano znaczny przyrost terenów budowlanych, są gminy: Jerzmanowice-Przebinia, Krzeszowice, Michałowice, Wielka Wieś, Zabierzów i Zielonki. W gminie Michałowice w studium i miejscowych planach tereny wskazane pod zabudowę stanowią 28,5% powierzchni gminy. Sprawia to, że wraz z już zainwestowanymi terenami (13,8%) gmina chce przeznaczyć aż 42,3% swojej powierzchni pod zabudowę (ryc. 2). W gminie planowany jest więc ponad 300% przyrost terenów budowlanych w stosunku do aktualnej zabudowy. Tak duża skala planowanej zabudowy wymaga właściwie zaprojektowanej infrastruktury technicznej (m.in. dróg i urządzeń związanych z gospodarką wodno-ściekową oraz gospodarką odpadami), która by umożliwiła harmonijny rozwój zabudowy przy równoczesnym minimalizowaniu jej negatywnego wpływu na środowisko. Natomiast w omawianym studium nie zaplanowano rozwiązań, które uwzględniałyby



**Ryc. 2A.** Przykład znacznego przyrostu terenów budowlanych zaplanowanych w SUiKZP gminy Michałowice. Obecny stan zagospodarowania – fragment mapy SUiKZP środowisko przyrodnicze – uwarunkowania (źródło: opracowanie własne na podstawie SUiKZP gminy Michałowice)

tak znaczny przyrost terenów budowlanych. Ponadto tak szeroko zaplanowana strefa zabudowy może prowadzić do jej rozproszenia, co jeszcze bardziej może utrudnić realizację odpowiedniej gospodarki odpadami i wodno-ściekowej. Jest to niepokojąca tendencja, bo mimo że studia nie stanowią aktu prawa miejscowego, to jednak ich ustalenia kształtują politykę przestrzenną gmin i są wiążące przy późniejszym ustaleniu miejscowych planów.

Charakterystyczną cechą dla większości analizowanych dokumentów planistycznych są zapisy dotyczące zmiany przeznaczenia dużej powierzchni gruntów rolnych na cele nierolnicze. Efektem takich działań jest duża intensywność zabudowy. Na wielu obszarach powstają zwarte osiedla domów jedno- i wielorodzinnych. Wpływają one negatywnie na walory krajobrazowe i prowadzą do fragmentacji środowiska przyrodniczego (ryc. 3). Ponadto znaczna część studiów i miejscowych planów nie ma odpowiednich zapisów dotyczących gospodarki wodno-ściekowej i gospodarki odpadami, które by zapewniały efektywną ochronę środowiska. Wskazane zmiany w zagospodarowaniu i użytkowaniu ziemi niosą za sobą niekorzystne przekształce-



Ryc. 2B. Przykład znacznego przyrostu terenów budowlanych zaplanowanych w SUiKZP gminy Michałowice. Planowane zagospodarowanie – fragment mapy SUiKZP kierunku rozwoju struktury funkcjonalno-przestrzennej (źródło: opracowanie własne na podstawie SUiKZP gminy Michałowice)



**Ryc. 3.** Przykład intensywnej zabudowy jednorodzinnej w otulinie parku – Karniowice, gm. Zabierzów (fot. M. Jakiel)

nia w strukturze przestrzennej krajobrazu i trwale zaburzają jego funkcjonowanie. W analizowanych planach z uwagi na wymogi prawne pojawiają się zapisy dotyczące ochrony krajobrazu. Realnie jednak pozostają one tylko wymogami formalnymi i nie zawsze chronią krajobraz, szczególnie w aspekcie funkcjonowania oraz fizjonomiczno-wizualnym. Dlatego ogólna ocena planowania przestrzennego w gminach na terenie PKDK jest negatywna. Niewątpliwie plusem jest coraz większa liczba miejscowych planów, jednak, jak już wspomniano, nie uwzględniają one dostatecznie uwarunkowań środowiska.

## 8. PODSUMOWANIE

W niniejszym opracowaniu zaprezentowano najważniejsze problemy związane z funkcjonowaniem Parku Krajobrazowego Dolinki Krakowskie. Pokrywają się one z problemami wymienionymi w raporcie NIK-u z 2012 roku, co świadczy o tym, że część z nich wynika z nieodpowiednich przepisów prawa i złego modelu zarządzania parkami. Inne wynikają ze specyfiki regionu, w jakim położony jest Park. Duże znaczenie ma tu świadomość i nastawienie mieszkańców do formy ochrony przyrody, jaką jest park krajobrazowy. Wyzwaniem jest także planowanie przestrzenne. Na podstawie analizy studiów oraz miejscowych planów wybranych gmin można stwierdzić, że powszechne jest nieuwzględnianie w tych dokumentach wpływu planowania przestrzennego oraz procesów inwestycyjnych na środowisko i walory krajobrazowe. Wyznaczone w dokumentach strefy planowanych terenów inwestycyjnych ze względu na ich znaczną powierzchnię (w niektórych przypadkach kilkakrotnie

większą od istniejącej) mogą zaburzyć funkcjonowanie środowiska przyrodniczego i negatywnie wpłynąć na walory krajobrazowe. Dzieje się tak przede wszystkim dlatego, że gminy zbyt często ulegają presji mieszkańców i inwestorów lub kierują się chęcią zysków i zwiększają powierzchnie terenów budowlanych. Ponadto o niskiej jakości planowania świadczy również brak w większości z analizowanych gmin ocen aktualności dokumentów planistycznych. Mimo niskiej jakości części miejscowych planów niewątpliwie pozytywny jest fakt, że sukcesywnie zwiększa się ich liczba. Ogranicza to możliwość niekontrolowanej zmiany użytkowania gruntów i ich zabudowy. Z kolei negatywnie należy ocenić działania parku w zakresie prac nad nowym planem ochrony, gdyż do tej pory nie podjęto żadnych konkretnych czynności w tej kwestii. Ważnym zagadnieniem jest także poprawa współpracy parku z samorządami w sprawach gospodarki przestrzennej oraz polepszenie jego wizerunku wśród lokalnej społeczności. Dobrą do tego okazją mogłyby być przyszłe prace nad planem ochrony.

Na przestrzeni kilku dziesięcioleci funkcjonowania parków krajobrazowych w Polsce ich rola w ochronie krajobrazu wydaje się w dalszym ciągu nieokreślona i niewystarczająca. Brak odpowiednich przepisów sprawia, że mimo dużego potencjału parki nadal nie mogą skutecznie chronić krajobrazu. Braki te dotyczą głównie planowania przestrzennego oraz planowania ochrony w parkach. Przyczyn należy szukać także w niskim poziomie akceptacji społecznej dla tej formy ochrony przyrody oraz niskiej świadomości dotyczącej ochrony i znaczenia krajobrazu. Nadal dla znacznej części społeczności lokalnych park krajobrazowy jest instytucją, która przede wszystkim ogranicza ich rozwój.

## LITERATURA

- Broda M., 2004, Praktyczna realizacja ochrony przyrody na terenie Wyżyny Krakowsko-Częstochowskiej (obszarowe i wielkoobszarowe formy ochrony przyrody), [w:] J. Partyka, A. Tyc (red.), *Od Złotego Potoku do Ojcowa szlakiem wypraw naturalistów z 1854 r.*, Ojców: Ojcowski Park Narodowy, s. 13–16.
- Broda M., 2005, Wybrane konflikty w Parku Krajobrazowym „Orlich Gniazd” oraz w obrębie jego otuliny przejawem antropopresji na obszarach prawnie chronionych, [w:] A. Hibszer, J. Partyka (red.), *Między ochroną przyrody a gospodarką – bliżej ochrony*, Sosnowiec–Ojców: PTG, s. 153–163.
- Kistowski M., 2004, *Wybrane aspekty zarządzania ochroną przyrody w parkach krajobrazowych*, Gdańsk–Poznań: Bogucki Wydawnictwo Naukowe.
- Kistowski M., Kowalczyk M., 2011, Wpływ transformacji modelu zarządzania parkami krajobrazowymi na skuteczność realizacji ich funkcji w przestrzeni Polski, *Biuletyn KPZK PAN*, z. 247, s. 160.
- Kondracki J., 2009, *Geografia Regionalna Polski*, Warszawa: PWN.
- Kruczek S., Kucharczyk A., 2004, Aktualne konflikty na terenach Zespołu Jurajskich Parków Krajobrazowych Województwa Małopolskiego, [w:] J. Partyka, A. Tyc (red.), *Od Złotego Potoku do Ojcowa szlakiem wypraw naturalistów z 1854 r.*, Sosnowiec–Ojców: PTG, s. 17–20.
- Kurowski J.K., Witośławski P., 2002, *Funkcjonowanie parków krajobrazowych w Polsce*, Łódź: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego.
- Łakomicz J., Zimniewicz K., 2008, Finansowe ograniczenia funkcjonowania parków krajobrazowych, [w:] K. Zimniewicz (red.), *Bariery w zarządzaniu parkami krajobrazowymi w Polsce*, Warszawa: Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, s. 121–132.
- Mizgajski A., 2003, *Finansowanie ochrony przyrody, Doświadczenia i perspektywy*, Poznań: Bogucki Wydawnictwo Naukowe.

- Musielewicz Z., 2005, Rola planów ochrony parków krajobrazowych w kształtowaniu przestrzeni gmin w Zespole Jurajskich Parków Krajobrazowych województwa małopolskiego, [w:] A. Hibszer, J. Partyka (red.), *Między ochroną przyrody a gospodarką – bliżej ochrony*, Sosnowiec–Ojców: PTG, s. 190–201. *Projekt planu ochrony Parku Krajobrazowego Dolinki Krakowskie 2004 r.*, dost.: [www.wrotamalopolski.pl](http://www.wrotamalopolski.pl) [15.10.2013].
- Radecki W., 2008, Prawne bariery funkcjonowania parków krajobrazowych, [w:] K. Zimniewicz (red.), *Bariery w zarządzaniu parkami krajobrazowymi w Polsce*, Warszawa: Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, s. 68–84.
- Raport NIK, 2012, *Realizacja ustawowych zadań w parkach krajobrazowych*, [www.nik.gov.pl](http://www.nik.gov.pl), 15.10.2013.
- Rękas A., 2004, Parki krajobrazowe województwa śląskiego jako czynnik rozwoju turystyki oraz element ochrony krajobrazu kulturowego, [w:] M. Strzyż (red.), *Perspektywy rozwoju regionu w świetle badań krajobrazowych*, Problemy Ekologii Krajobrazu, Kielce: PAEK, s. 189–201.
- Sykta I., 2008, Bielańsko-Tyniecki Park Krajobrazowy, *Czasopismo Techniczne*, z. 1-A, s. 29–49.
- Śleszyński P., Górczyńska M., Deręgowska A., Zielińska B., 2012, *Analiza stanu i uwarunkowań prac planistycznych w gminach na koniec 2011 roku*, Warszawa: IGiZP PAN.
- Uchwała Nr 65 Rady Narodowej Miasta Krakowa, Dz. Urz. RN Miasta Krakowa z 31 grudnia 1981 r., nr 14, poz. 76.
- Uchwała nr III/11/80 Woj. Rady Narodowej w Katowicach z 20 czerwca 1980 r., Dz. Urz. Woj. RN w Katowicach z 29 sierpnia 1980 r., nr 3, poz. 16.
- Uchwała nr XL/189/2005 Rady Gminy Wielka Wieś z dnia 28.04.2005 r.
- Uchwała nr XLIX/270/05 Rady Gminy Zabierzów z dnia 29.04.2005 r.
- Uchwała nr XXXVI/270/05 Rady Gminy Jerzmanowice-Przebinia z dnia 29.07.2005 r.
- Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska, DzU z 2001 r., nr 62, poz. 627, z późn. zm.
- Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, DzU z 2003 r., nr 80, poz. 717, z późn. zm.
- Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody, DzU, z 2004 r., nr 92, poz. 880, z późn. zm.
- Ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, DzU z 2008 r., nr 199, poz. 1227.
- Zarząd parków krajobrazowych województwa małopolskiego, [zpkwm.pl](http://zpkwm.pl), 05.11.2013.
- Zimniewicz K. (red.), 2008, *Bariery w zarządzaniu parkami krajobrazowymi w Polsce*, Warszawa: Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne.
- Zimniewicz K., 2002, *Zarządzanie parkiem krajobrazowym w warunkach zrównoważonego rozwoju*, Poznań: Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej.

## THE PROBLEMS OF LANDSCAPE PARKS – CASE STUDY OF THE KRAKOW VALLEYS LANDSCAPE PARK

### Summary

The first landscape park in Poland was established in 1976, so these protected areas have been existing for almost 40 years. Nowadays there are 121 parks covering over 8% area of the country. Landscape parks are the basic part of the national system of protected areas. Park's areas besides protection functions should have also an economic use. Park's authorities struggle with numerous problems: investment pressure on the environment, social problems, lack of legal instruments. These problems cause conflict between parks and local government, which also concerns the Kraków Valleys Landscape Park. The biggest threat for nature protection in the Park is progressive urbanization in the region and the lack of protection plan. The aims of the paper are the assessment of the functioning of the Kraków Valleys Landscape Park and the identification of problems associated with spatial planning in Park area.

**Key words:** landscape park, Kraków Valleys, spatial management, protection plan