

Anna Majchrowska, Elżbieta Papińska

AUDYT KRAJOBRAZOWY NARZĘDZIEM INNOWACJI SPOŁECZNEJ

Zarys treści: W artykule zaprezentowano zagadnienia dotyczące wprowadzania procedury audytu krajobrazowego, wynikającego z przyjęcia przez Polskę Europejskiej Konwencji Krajobrazowej. Autorki za wiodące zagadnienie uznały partycypację społeczną i jej rolę podczas wdrażania audytu. Dokonano oceny procedury partycypacji społecznej w dwóch wariantach, wynikającej z obowiązujących przepisów prawnych oraz zaproponowanej w metodyce wykonywania audytu. Wnioski z przeprowadzonej oceny pozwalają stwierdzić, że tak nowatorskie narzędzie jak audyt może okazać się niewykorzystaną szansą na wprowadzenie ważnej społecznej innowacji.

Słowa kluczowe: Europejska Konwencja Krajobrazowa, audyt krajobrazowy, partycypacja społeczna, innowacje społeczne, ocena partycypacji społecznej.

1. Wprowadzenie

W 2015 roku do przepisów prawnych regulujących procedury planowania i zagospodarowania przestrzennego w Polsce wprowadzono pojęcie audytu krajobrazowego¹. Jest on konsekwencją ratyfikowania przez Polskę *Europejskiej Konwencji Krajobrazowej*² i przyjęcia *Ustawy z dnia 24 kwietnia 2015 roku o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu*³. Z artykułu 38a *Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* wynika, że audyt krajobrazowy sporządzany jest dla obszaru województwa nie rzadziej niż raz na 20 lat. Istotą audytu krajobrazowego zawartą w pkt. 2 art. 38a, jest identyfikacja krajobrazów występujących na całym obszarze województwa, określenie ich cech charakterystycznych oraz dokonanie oceny ich wartości. Prace prowadzone podczas audytu powinny doprowadzić do delimitacji krajobrazów priorytetowych,

¹ *Ustawa z dnia 27 marca 2003 roku o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* (Dz.U., 2015, poz. 199, z późn. zm.), (Dz.U., 2017.0.1073 tekst jednolity), art. 38a.

² *Europejska Konwencja Krajobrazowa* (Dz.U., 2006, nr 14, poz. 98).

³ Dz.U., 2015, poz. 774 i 1688.

czyli obszarów szczególnie cennych dla społeczeństwa ze względu na swoje wartości przyrodnicze, kulturowe, historyczne, architektoniczne, urbanistyczne, ruralistyczne lub estetyczno-widokowe⁴.

Celem prezentowanego artykułu jest przybliżenie czytelnikowi problematyki dotyczącej audytu krajobrazowego, jego rodowodu wynikającego z Europejskiej Konwencji Krajobrazowej, a przede wszystkim zwrócenie uwagi na szczególną rolę partycypacji społecznej w procesie wykonywania audytu. Zaproponowana w audycie procedura partycypacji społecznej została oceniona za pomocą metody opracowanej i zastosowanej przez Conrad i in. (2011), do ewaluacji udziału społeczeństwa w opracowaniach o charakterze audytów krajobrazowych w krajach wdrażających Europejską Konwencję Krajobrazową. Autorki próbują wykazać, że audyt krajobrazowy może stać się narzędziem innowacji, gdyż w dotychczasowym procesie planowania przestrzennego, konsultacje społeczne nie były tak znaczące i wymagane, jak ma to miejsce podczas sporządzania audytu krajobrazowego.

2. Europejska Konwencja Krajobrazowa

Europejska Konwencja Krajobrazowa jest jedyną wielostronną umową międzynarodową, w całości poświęconą krajobrazom. Została sporządzona pod auspicjami Rady Europy i 20 października 2000 roku, we Florencji, przedłożono ją do podpisu krajom członkowskim. Polska podpisała Europejską Konwencję Krajobrazową 21 grudnia 2001 roku i po ratyfikowaniu umowy przez Sejm, weszła ona w życie 1 stycznia 2005 roku.

Głównym celem Europejskiej Konwencji Krajobrazowej jest promowanie ochrony, zarządzania i planowania krajobrazu oraz organizacja współpracy i wymiany doświadczeń związanych z tematyką krajobrazową. W preambule Konwencji podkreślono znaczenie krajobrazu jako dobra wspólnego i ważnego czynnika jakości życia ludzi. Uznano krajobraz za podstawę formowania się lokalnych społeczności (kultur), składnik dziedzictwa przyrodniczego i kulturowego oraz europejskiej tożsamości. W obliczu narastających, często negatywnie ocenianych przemian krajobrazowych w Europie, Konwencja ma zapewnić utrzymanie wysokiej jakości krajobrazu i odgrywanie aktywnej roli społeczności w jego kształtowaniu, szczególnie na poziomie regionalnym i lokalnym, gdyż jest to jednocześnie ich prawo i obowiązek⁵. Według M. Jones'a i M. Stenseke (2011), Konwencja wpisuje się w aktywność Rady Europy służącą wzmocnieniu demokracji, dzięki wspieraniu udziału społeczeństwa w działaniach, których podmiotem jest krajobraz.

⁴ <http://ochronaprzyrody.gdos.gov.pl/identyfikacja-i-ocena-krajobrazow> (dostęp: 28.09.2017).

⁵ *Europejska Konwencja Krajobrazowa* (2006). Preambuła.

Europejska Konwencja Krajobrazowa wprowadza wiele nowych aspektów do problematyki ochrony, zarządzania i planowania krajobrazu. Pierwszym z nich jest definicja krajobrazu zawarta w Konwencji: „fragment powierzchni ziemi, postrzegany przez ludzi, którego charakter jest wynikiem działania i interakcji czynników przyrodniczych i/lub antropogenicznych”, w której połączono szereg ujęć problematyki krajobrazowej: fizycznogeograficzne, kulturowe, semiotyczne, estetyczne, historyczne, systemowe (Tress, Tress 2001; Myga-Piątek 2001, 2012; Plit 2011). W Konwencji, prawdopodobnie pierwszy raz w akcie normatywnym, przeniesiono punkt ciężkości znaczenia terminu krajobraz z materialnej warstwy krajobrazu w stronę subiektywnego, zmysłowego odbierania i praktycznego doświadczenia krajobrazu przez ludzi, żyjących w nim na co dzień (Olwig 2007). Po drugie, Konwencja dotyczy wszystkich krajobrazów zarówno tych uznawanych za cenne i rzadkie, jak i pospolitych czy nawet zdegradowanych, gdyż każdy krajobraz jest środowiskiem życia określonych społeczności i wpływa na jakość ich życia. Po trzecie, jak wynika z definicji krajobrazu oraz zalecanych sposobów implementacji Konwencji, umowa wyznaczyła szczególną rolę partycypacji społecznej w problematyce krajobrazowej i zasadzie subsydiarności wymagającej, by ochrona, zarządzanie i planowanie krajobrazu odbywały się jak najbliżej miejsca i społeczności, której dotyczy (Jones, Stenseke 2011).

Wdrażanie Europejskiej Konwencji Krajobrazowej polega na stosowaniu przez państwa-sygnatariuszy ogólnych i szczególnych środków, określonych w art. 5 i 6 Konwencji. Państwa sygnatariusze podejmują się:

- prawnie uznać krajobraz za ważny element otoczenia ludzkiego, wyraz zróżnicowania dziedzictwa kulturowego i przyrodniczego oraz podstawę tożsamości społecznej,
- ustanowić i wdrażać politykę krajobrazową, mającą na celu ochronę krajobrazu, zarządzanie nim i jego planowanie,
- ustanowić procedury udziału społeczeństwa, władz lokalnych i regionalnych oraz innych zainteresowanych grup w działaniach na rzecz krajobrazu,
- uwzględnić krajobraz we wszelkich politykach sektorowych, mających bezpośredni i pośredni wpływ na krajobraz.

Sygnatariusze zobowiązują się także podnosić świadomość wszystkich grup społecznych na temat wartości i roli krajobrazów, zachodzących w nich zmian oraz promować formalną edukację krajobrazową na różnych szczeblach i wspierać współpracę międzynarodową w tym zakresie. Deklarują przy społecznym udziale identyfikację krajobrazów na całym terytorium kraju, określenie i przeanalizowanie ich charakteru oraz czynników przyczyniających się do ich zmiany, następnie ocenę zidentyfikowanych krajobrazów oraz zdefiniowanie celów (standardów) jakości krajobrazów.

3. Audyt krajobrazowy

Audyt krajobrazowy jest w Polsce nowatorskim przedsięwzięciem, mającym na celu zidentyfikowanie krajobrazów na całym obszarze kraju i pogłębienie wiedzy o lokalnym krajobrazie oraz jego roli w poprawie jakości życia. Poza identyfikacją krajobrazów, audyt ma za zadanie doprowadzić do wyróżnienia krajobrazów priorytetowych oraz wskazać zagrożenia dla możliwości zachowania wartości krajobrazów, zwłaszcza tych priorytetowych. Niezwykle ważnym zadaniem stawianym przed sporządzającymi audyt jest konieczność przedstawienia rekomendacji i wniosków dotyczących kształtowania i ochrony krajobrazów priorytetowych. Efektem przeprowadzonych prac ma być także możliwość wskazania tych obszarów, które powinny zostać objęte ochroną i wskazanie formy tej ochrony. Także dziedzictwo kulturowe powinno zostać uwzględnione m.in. w postaci wskazań lokalnych form architektonicznych zabudowy w obrębie krajobrazów priorytetowych (ryc. 1).

W punkcie 6 art. 38a *Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*⁶ znajduje się delegacja do przepisów wykonawczych, w których powinny zostać uwzględnione wytyczne dotyczące zakresu oraz metodyki sporządzania audytu krajobrazowego, w tym:

- klasyfikacji krajobrazów opracowanej w oparciu w szczególności o takie kryteria, jak charakter dominujących w krajobrazie czynników, rzeźba terenu i pokrycie terenu,
- sposób oceny zidentyfikowanych krajobrazów oraz wskazywania krajobrazów priorytetowych,
- sposób uwzględnienia w audycie krajobrazowym obiektów, w tym krajobrazów wpisanych na listę Światowego Dziedzictwa UNESCO, obszarów Sieci Rezerwatów Biosfery UNESCO (MaB), parków narodowych, rezerwatów i innych form ochrony przyrody wskazanych w *Ustawie z dnia 16 kwietnia 2004 roku o ochronie przyrody*⁷ oraz zabytków objętych ochroną i opieką w myśl *Ustawy z dnia 23 lipca 2003 roku o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami*⁸.

W wyniku szerokiej dyskusji naukowej prowadzonej między innymi na konferencjach organizowanych przez Generalną Dyрекcyję Ochrony Środowiska oraz Polską Asocjacje Ekologii Krajobrazu i środowiska akademickie, interdyscyplinarne grono ekspertów opracowało założenia metodyki sporządzania audytu krajobrazowego⁹. Założenia te zostały poddane weryfikacji poprzez przetestowa-

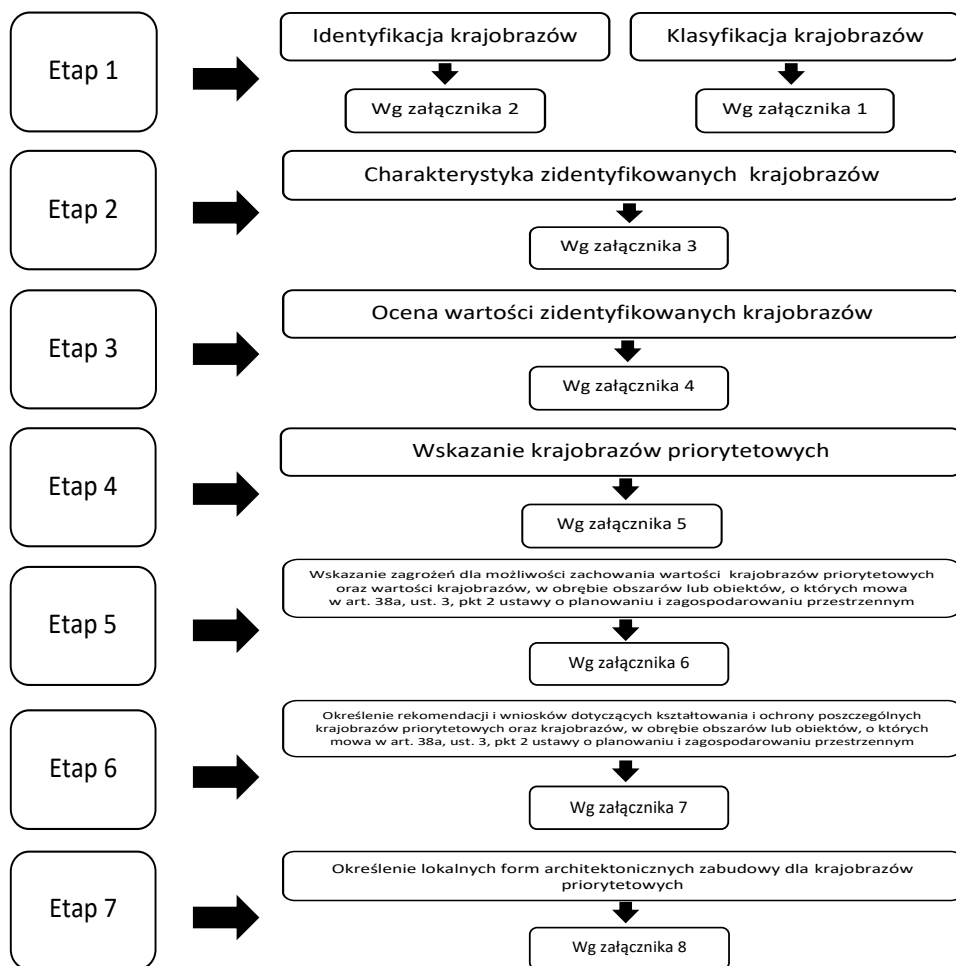
⁶ *Ustawa z dnia 27 marca 2003 roku o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* (Dz.U., 2015, poz. 199, z późn. zm.), (tekst jednolity: Dz.U., 2017.0.1073), art. 38a, pkt 6.

⁷ Dz.U., 2004, nr 92, poz. 880, z późn. zm.

⁸ Dz.U., 2003, nr 162, poz. 1568.

⁹ J. Solon, T. Chmielewski, U. Myga-Piątek, M. Kistowski (2014, zadanie III.1).

nie zaproponowanej metodyki na audycie wykonanym przez zespół kierowany przez U. Mygę-Piątek dla 4 gmin województwa śląskiego. Wyniki tego eksperymentu zostały opublikowane w raporcie „Sporządzenie audytu krajobrazowego – testowanie metodyki identyfikacji i oceny krajobrazu”¹⁰ i posłużyły do wprowadzenia korekt w proponowanej wcześniej metodyce. Na tej podstawie został przygotowany projekt rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie sporządzania audytów krajobrazowych¹¹.



Ryc. 1. Schemat postępowania w trakcie prowadzenia audytu krajobrazowego

Źródło: Projekt rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie sporządzania audytów krajobrazowych z 23.03.2018 r.

¹⁰ http://archiwum.mos.gov.pl/g2/big/2015_12/8dbeb073d5e56e329d5b3963ec3f6c55.pdf (dostęp: 3.01.2018).

¹¹ Aktualna wersja projektu rozporządzenia pochodzi z 23.03.2018 r.

4. Partycypacja społeczna w audycie krajobrazowym w krajach europejskich

W nawiązaniu do zawartej w Konwencji definicji krajobrazu, tradycyjna rola specjalistów z różnych dziedzin (m.in. architektury krajobrazu, geografii, ekologii krajobrazu) w identyfikowaniu i analizowaniu krajobrazów, powinna zostać uzupełniona o wiedzę, doświadczenie i ocenę społeczności zamieszkujących dany obszar. Udział społeczeństwa jest kluczowy w identyfikowaniu wielu szczegółowych, często niematerialnych cech krajobrazów i wartości, których nie można określić nawet na podstawie prac terenowych. Dla zidentyfikowanych krajobrazów należy sformułować cele (standardy) jakości krajobrazu, które będą odzwierciedlać potrzeby i wartości (aspiracje) społeczności związanych z tymi krajobrazami, czyli będą określać jakie krajobrazy chcą mieć ich mieszkańcy (Nogué i in. 2010). Oba te działania służące wdrożeniu Konwencji, czyli identyfikacja, charakterystyka i ocena krajobrazów oraz określenie celów jakości krajobrazu, oparte w szerokim zakresie na partycypacji mieszkańców, mają przyczynić się do powstania zaangażowania i poczucia współodpowiedzialności lokalnej społeczności za zarządzanie i planowanie swojego krajobrazu (Nogué, Sala 2006).

Konwencja jednoznacznie zobowiązuje sygnatariuszy do szerokiego udziału społeczeństwa we wdrażaniu konwencji i we wszelkich działaniach dotyczących krajobrazów, w tym w identyfikowaniu i ocenianiu krajobrazów, czyli odpowiedniku audytu krajobrazowego. W praktyce, poszczególne państwa w bardzo różnym zakresie i na różnorodne sposoby uwzględniają partycypację społeczną (Jones, Stenseke 2011).

A. Butler i U. Berglund (2014) krytycznie ocenili stosowane procedury udziału społeczeństwa w Wielkiej Brytanii, ojczyźnie tzw. Oceny Charakteru Krajobrazu (*Landscape Character Assessment – LCA*), najbardziej znanej metody identyfikacji i oceny krajobrazu, adaptowanej w kilku innych krajach (Majchrowska 2006). Przeanalizowano 52 opracowania LCA wykonane w latach 2007–2011, czyli w ciągu pięciu lat od przyjęcia Europejskiej Konwencji Krajobrazowej przez Wielką Brytanię. Stwierdzono, że w 28 przypadkach wykorzystano jakiekolwiek formy partycypacji społecznej, ale tylko w 14 uwzględniono udział mieszkańców i lokalnych władz (*community of place*). Ogółem, udział społeczeństwa w procedurze Oceny Charakteru Krajobrazu podzielono na dwa rodzaje partycypacji: (1) która dostarczyła informacji o krajobrazach oraz (2) w wyniku której otrzymano zwrotną informację o sporządzonych przez zespoły specjalistów analizach zasięgu, charakteru i wartości krajobrazów. W kilku przypadkach ocena opracowań eksperckich przez mieszkańców i inne zainteresowane społeczności wpłynęła na dalsze prace nad zawartością LCA.

E. Conrad i in. (2011) ocenili praktyki włączania społeczeństwa w procedury identyfikacji i oceny krajobrazu w Wielkiej Brytanii, Norwegii, Słowacji i na Malcie. W ocenie uwzględniono 5 kryteriów: zakres udziału społeczeństwa, reprezentatywność jednostek i grup biorących udział, etap procedury, na którym włączono społeczeństwo, ułatwienia organizacyjne partycypacji, wpływ partycypacji na podjęte decyzje. Za każde z kryteriów można było uzyskać od 1 do 5 punktów (tab. 1). Najwyżej oceniono udział społeczeństwa w Norwegii i Słowacji, a najslabiej na Malcie. Do słabych stron zaliczono niewielki zakres partycypacji ograniczony do konsultacji, w mniejszym stopniu do opracowania wyników. Przeanalizowane przypadki nie zostały uznane za w pełni partycypacyjne, lecz za opracowania eksperckie tylko w niewielkim stopniu uwzględniające opinie społeczeństwa i to ograniczone do końcowych etapów opracowania. Konsultacje były źle zorganizowane, brakowało informacji o ich zwołaniu. W rezultacie materiały uzyskane w trakcie konsultacji w niewielkim stopniu kształtowały końcową formę opracowań.

Tabela 1. Parametry oceny partycypacji społecznej w audycie krajobrazowym

Kryteria oceny	Liczba punktów				
	1 pkt	2 pkt	3 pkt	4 pkt	5 pkt
Zakres zaangażowania społecznego	Informowanie mieszkańców o audycie	Konsultacje społeczne w celu potwierdzenia pracy specjalistów	Konsultacje społeczne w celu uzupełnienia pracy specjalistów	Aktywny udział mieszkańców w zbieraniu danych	Aktywny udział mieszkańców w formułowaniu zakresu i metod prac
Reprezentatywność uczestników	Niekontrolowana grupa uczestników	Część uczestników zaproszona do udziału, ale silna nierównowaga między reprezentantami grup i indywidualnymi uczestnikami/ ograniczone elementy stratyfikacji w doborze uczestników	Część uczestników zaproszona do udziału, równowaga między reprezentantami grup i indywidualnymi uczestnikami/więcej elementów stratyfikacji w doborze uczestników	Dołożono starań, by uczestnicy reprezentowali różne grupy społeczne	Dołożono starań, by uczestnicy reprezentowali różne grupy społeczne wraz z grupami marginalizowanymi

Tabela 1 cd.

Kryteria oceny	Liczba punktów				
	1 pkt	2 pkt	3 pkt	4 pkt	5 pkt
Czas (trwania)	Udział na etapie wniosków	Udział w analizowaniu rezultatów i opracowywaniu schematów charakterystyk krajobrazów	Udział w zbieraniu danych w terenie	Udział w pracach kameralnych	Udział w audycie od początku do końca
Wygoda uczestników	Ogólne ogłaszanie, informacje znajdujące osoby zainteresowane partycypacją	Ludzie informowani indywidualnie lub przez reprezentantów grup	Ludzie informowani o konsultacjach wieloma metodami	Specjalne środki, by ułatwić udział (np. maile z informacjami, ankiety dla osób nie mogących przyjść na konsultacje)	Udział społeczeństwa branżowego pod uwagę przy ustalaniu sposobów partycypacji
Wpływ na efekty	(Prawie) brak wpływu na proces i wyniki – ograniczony zakres partycypacji i odzew społeczny	Wpływ ograniczony do potwierdzenia wyników prac specjalistów	Wpływ polegający na uwzględnieniu opinii (percepcji) ludzi w wynikach	Wpływ polegający na bezpośrednim przyczynianiu się do procesu identyfikacji i charakterystyki oraz oceny krajobrazu	Fundamentalny wpływ procesu partycypacji na określenie zakresu i treści opracowania identyfikacji i charakterystyki oraz oceny krajobrazu

Źródło: E. Conrad i in. (2011).

Pozytywny przykład wykorzystania partycypacji społecznej w identyfikacji i charakterystyce krajobrazów pochodzi z Katalonii. W trakcie opracowania Katalogu krajobrazów Katalonii stosowano zróżnicowane metody aktywizowania i angażowania społeczeństwa, tj. telefoniczne i osobiste ankiety, komputerowe kwestionariusze, wywiady i warsztaty z indywidualnymi mieszkańcami i z reprezentantami grup mieszkańców, dyskusje w grupach oraz ogólne zebrania mieszkańców. W partycypację angażowano nie tylko mieszkańców, lecz

także lokalne samorządy, zawodowe towarzystwa branżowe, związki zawodowe, organizacje turystyczne, instytucje naukowe i inne (Nogué i in. 2010). Metody partycypacji społecznej uwzględnione były na wszystkich etapach opracowania katalogów, czyli od identyfikacji i charakterystyki krajobrazów po ustalenie środków i działań służących osiągnięciu Celów Jakości Krajobrazu (tab. 2).

Tabela 2. Charakterystyka metod partycypacji stosowanych przy opracowaniu Katalogów krajobrazów Katalonii

Metoda partycypacji	Typ uczestnika	Etap opracowania Katalogu krajobrazów
Wywiad telefoniczny	Indywidualny	Identyfikacja, charakterystyka i ocena krajobrazu
Ankieta	Indywidualny	Identyfikacja, charakterystyka i ocena krajobrazu
Konsultacje internetowe	Indywidualny	Identyfikacja, charakterystyka i ocena krajobrazu, określanie Celów Jakości Krajobrazu
Wywiad	Indywidualny, reprezentanci grup interesów	Identyfikacja, charakterystyka i ocena krajobrazu
Grupy dyskusyjne	Reprezentanci grup interesów	Ocena krajobrazu, określanie Celów Jakości Krajobrazu
Warsztaty z reprezentantami grup	Reprezentanci grup interesów	Określanie Celów Jakości Krajobrazu i ustalanie środków i działań służących ich osiągnięciu
Warsztaty z indywidualnymi mieszkańcami	Indywidualni	Ocena krajobrazu, określanie Celów Jakości Krajobrazu, ustalanie środków i działań służących ich osiągnięciu
Zebrania uczestników	Indywidualny, reprezentanci grup interesów	Identyfikacja, charakterystyka i ocena krajobrazu

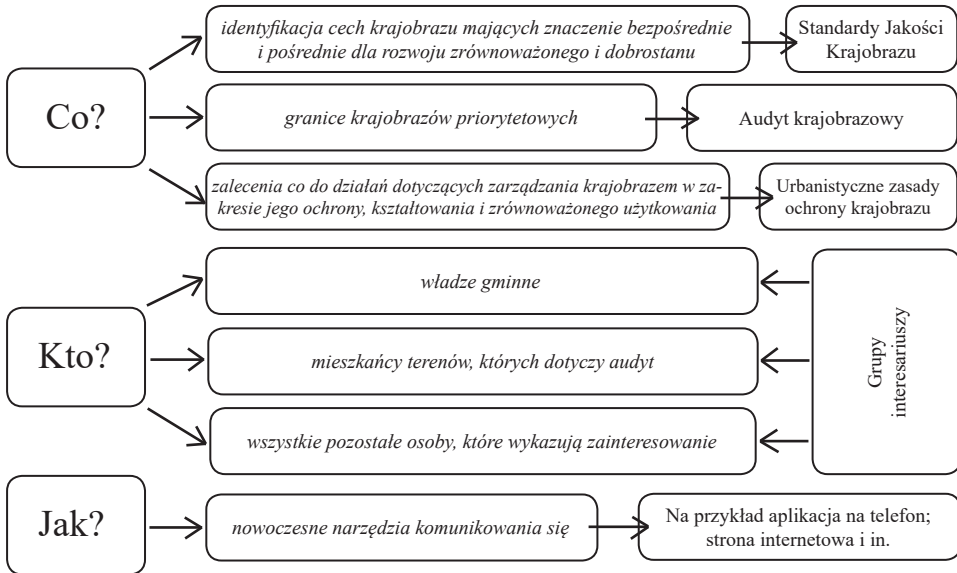
Źródło: J. Nogué i in. (2010).

5. Partycypacja społeczna w audycie krajobrazowym w Polsce

W nawiązaniu do zaleceń wynikających z zapisów zawartych w Europejskiej Konwencji Krajobrazowej dotyczących znaczącego udziału społeczeństwa w pracach związanych z wykonywaniem audytu krajobrazowego, zostały przygotowane wytyczne dotyczące zakresu i tematyki konsultacji społecznych¹². Podobnie jak w innych krajach europejskich, mają one dotyczyć w szczególności następujących zadań (ryc. 2):

¹² J. Solon (2014, zadanie III.2).

- 1 – identyfikacji cech krajobrazu mających znaczenie bezpośrednie i pośrednie dla rozwoju zrównoważonego i dobrostanu społeczeństwa (*landscape services*);
- 2 – delimitacji granic krajobrazów priorytetowych;
- 3 – zaleceń co do działań dotyczących zarządzania krajobrazem w zakresie jego ochrony, kształtowania i zrównoważonego użytkowania.



Ryc. 2. Schemat konsultacji społecznych w audycie krajobrazowym

Źródło: opracowanie własne na podstawie J. Solon (2014)

Wykonawcy audytu dostali bardzo precyzyjnie przygotowany materiał, dotyczący zarówno zakresu, jak i sposobu przeprowadzania partycypacji społecznych, uwzględniający różnice wynikające ze specyfiki poszczególnych zadań. Przedmiot i metody konsultacji społecznych w każdym z trzech zadań w syntetyczny sposób zestawiono w tabeli 3.

W przywoływanym opracowaniu, dotyczącym partycypacji społecznej w trakcie wykonywania audytu (Solon 2014), znalazły się także propozycje szczegółowych rozwiązań włączania ludności w proces konsultacji¹³. Jednym z proponowanych narzędzi jest portal internetowy umożliwiający uzyskanie opinii na temat walorów i wartości krajobrazów. W celu pozyskania jak największej liczby osób biorących udział w konsultacjach, proponowana aplikacja ma charakter plebiscytu-konkursu, w którym można brać udział jako mieszkaniec bądź turysta. W konkursie przywiduje się część obowiązkową i fakultatywną. Obowiązkowa dotyczy wyboru najcenniejszych krajobrazów naturalnych

¹³ J. Solon (2014, zadanie III.2).

Tabela 3. Zestawienie wytycznych dotyczących realizacji konsultacji społecznych podczas prac nad audytem krajobrazowym

Etapy partycypacji	Zadanie 1	Zadanie 2	Zadanie 3
Termin rozpoczęcia	Wraz z rozpoczęciem audytu	Po wstępnym wytypowaniu krajobrazów priorytetowych	Po opracowaniu wstępnych wytycznych urbanistycznych
Zagadnienia	a/ edukacja dotycząca zagadnień krajobrazowych i Standardów Jakości Krajobrazu; b/ opinie od każdego kto chce je wyrazić; c/ synteza materiału; d/ właściwe konsultacje z grupami interesariuszy	a/ zasadność wyboru określonych krajobrazów priorytetowych; b/ uszczegółowienie przebiegu granic tych krajobrazów (fakultatywnie)	a/ zasadność przyjętych rozwiązań; b/ identyfikacja tych, którzy zyskują oraz tych, którzy tracą w wyniku przyjęcia urbanistycznych zasad ochrony krajobrazu
Sposoby i narzędzia	Zagadnienia a i b – ankiety i portal internetowy; Zagadnienie c – ranking cech; Zagadnienie d – zebrania z moderatorem i przesłanie opinii	Etap 1 – rozesłanie do gmin map wraz z uzasadnieniem wyboru krajobrazów oraz zamieszczenie tych informacji na portalu internetowym. Etap 2 – opinie i propozycje zmian (z gmin i od użytkowników portalu). Etap 3 – analiza propozycji i zebrania konsultacyjne.	Etap 1 – rozesłanie do gmin wstępnej wersji wytycznych urbanistycznych oraz zamieszczenie tych informacji na portalu internetowym, w celu poinformowania mieszkańców. Etap 2 – opinie i propozycje zmian (z gmin i od użytkowników portalu). Etap 3 – analiza propozycji i zebrania konsultacyjne.
Czas zakończenia	Po zakończeniu audytu, lecz przed sformułowaniem wytycznych urbanistycznych	Nie krócej niż miesiąc od rozpoczęcia konsultacji w tym zakresie	Nie krócej niż miesiąc od rozpoczęcia konsultacji w tym zakresie
Wyniki	Stworzenie Standardów Jakości Krajobrazów	Zweryfikowana delimitacja krajobrazów priorytetowych i ich granic	Wskazanie urbanistycznych zasad ochrony krajobrazu, wzrost świadomości i wiedzy o krajobrazie wśród mieszkańców oraz minimalizacja konfliktów
Jednostka prowadząca	Marszałek województwa	Przeprowadzający audyt i marszałek województwa odpowiedzialny za prowadzenie portalu internetowego	Przeprowadzający audyt i marszałek województwa odpowiedzialny za prowadzenie portalu internetowego

Źródło: opracowanie własne na podstawie J. Solon (2014).

i kulturowych, fakultatywna zaś polega na uzasadnieniu swojego wyboru poprzez wskazanie cenionych cech krajobrazu naturalnego i kulturowego z zaproponowanego zestawu lub własne sformułowanie uzasadnienia. Profesjonaliści dokonują wyboru krajobrazów zaproponowanych do oceny. Biorąc pod uwagę nowoczesne technologie, zaproponowana została także aplikacja na urządzenia mobilne (smartfony, tablety). Przewiduje ona możliwość aktywniejszego udziału, poprzez sfotografowanie, sfilmowanie lub przedstawienie krótkiego opisu krajobrazu, który uczestnik aktualnie widzi i uznaje za godny zgłoszenia jako wartościowy. Lokalizacja miejsca, w którym znajduje się uczestnik plebiscytu, dzięki usłudze GPS, jest automatycznie generowana na mapie. Zgodnie z ideą konkursu możliwe jest zdobycie nagrody przez uczestnika plebiscytu i to na dwóch jego etapach: po wzięciu udziału w głosowaniu w części obowiązkowej oraz w części fakultatywnej. Może to być dodatkową motywacją dla wzięcia udziału w tym plebiscycie. Zaproponowane narzędzie łączy w sobie walory informacyjne i edukacyjne (uczestnik poznaje definicje krajobrazu naturalnego i kulturowego, liczne ich przykłady i cechy). Zdjęcia i filmy wykonane przez uczestników plebiscytu są także swoistą formą promocji określonych miejsc-krajobrazów.

6. Ocena konsultacji społecznych w audycie krajobrazowym w Polsce

Bazując na kryteriach zastosowanych w pracy E. Conrad i in. (2011), przeprowadzono ocenę proponowanego udziału społeczeństwa w procesie wykonywania audytu krajobrazowego na terenie Polski. Zaproponowano dwa warianty oceny: maksymalny i minimalny (tab. 4). W wariantcie maksymalnym do oceny wykorzystano materiały pochodzące z cytowanego wcześniej „Opracowania zakresu i tematyki konsultacji społecznych” (Solon 2014). Należy więc zdawać sobie sprawę z tego, że jest to propozycja zakresu i metod partycypacji, a nie rozwiązanie prawne wprowadzone przez ustawę krajobrazową. Wariant minimalny wykorzystuje aktualnie obowiązujące przepisy prawne wprowadzone przez ustawę krajobrazową do *Ustawy z dnia 27 marca 2003 roku o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*¹⁴. Ostateczna forma partycypacji społecznej w opracowaniu audytu nie została precyzyjnie określona, tak jak nie określono szczegółów metodyki sporządzania audytu. Dokładne wytyczne miały znaleźć się w Rozporządzeniu Rady Ministrów w sprawie sporządzania audytów, lecz rozporządzenie do tej pory (maj 2018) nie zostało uchwalone.

Liczba punktów uzyskanych w ocenie partycypacji w wariantcie maksymalnym i minimalnym różni się znacząco. Największe różnice występują w kryterium dotyczącym etapu, w którym do prac w procesie opracowania audytu mogą

¹⁴ Dz.U., 2017, poz. 1073; www.dziennikustaw.gov.pl/du/2017/1073/D2017000107301.pdf.

Tabela 4. Ocena procedury partycypacji społecznej w audycie krajobrazowym w Polsce (2 warianty) na tle innych państw według E. Conrad i in. (2011)

Kryterium	Malta	Wielka Brytania	Słowacja	Norwegia	Polska max	Polska min
1. Zakres udziału społeczeństwa	2	2,5	3	3,3	3–4	2,5
2. Reprezentatywność jednostek i grup biorących udział	2	2,3	2	2,1	2	2
3. Etap procedury, na którym włączono społeczeństwo	2	2,1	2	2,8	5	1
4. Ułatwienia organizacyjne partycypacji	1	2,5	2	2,5	4	1
5. Wpływ partycypacji na podjęte decyzje	2	2,2	3	3,0	4	2,5
Suma	9	11,6	12	13,7	18–19	9

Źródło: opracowanie własne na podstawie E. Conrad i in. (2011).

się włączyć mieszkańcy. W wariancie maksymalnym zapewniony jest udział społeczeństwa we wszystkich etapach prac od samego ich początku, co upoważnia do przyznania najwyższej oceny (5 punktów). Na przykład, w zadaniu 1 wraz z rozpoczęciem audytu zaczyna się działalność informacyjno-edukacyjna, polegająca na dostarczeniu informacji o stosowanych w audycie pojęciach: krajobraz, cechy krajobrazu, Standardy Jakości Krajobrazu. Tak przygotowani mieszkańcy mogą wyrazić opinie o istotnych dla nich cechach krajobrazu, na podstawie których będzie przeprowadzona wstępna delimitacja krajobrazów priorytetowych, czyli faza początkowa zadania 2.

Duże różnice zanotowano także w kryterium ułatwień organizacyjnych dla uczestników konsultacji społecznych (tab. 4) w obu wariantach oceny. Wysoko ocenione zostało (4 punkty) stworzenie możliwości funkcjonowania platformy internetowej umożliwiającej w zaciszu domowym zapoznanie się z materiałami edukacyjnymi (zadanie 1), wyrażenie swojej opinii na temat cennych cech krajobrazu, wpływ na przebieg granic wyodrębnianych krajobrazów priorytetowych (zadanie 2), czy w końcu możliwość ustosunkowania się do zaproponowanych przez ekspertów urbanistycznych zasad ochrony krajobrazów (zadanie 3). Wspomniana wcześniej wersja na urządzenia mobilne daje jeszcze większe możliwości aktywnego udziału w konsultacjach, poprzez czynny wpływ na tworzenie chociażby katalogu unikatowych i cennych krajobrazów. Także osoby wykluczone cyfrowo nie zostały pominięte w proponowanych sposobach przeprowadzania konsultacji. Istnieje możliwość przeprowadzania ankiet w tradycyjny (analogowy)

sposób, przewidziane są także spotkania otwarte (dla wszystkich chętnych) skierowane do określonych grup zawodowych, społecznych i innych.

Także wysoko (4 punkty) w wariantcie maksymalnym zostało ocenione kryterium ostatecznie, biorące pod uwagę wpływ partycypacji społecznych na ostatecznie podjęte decyzje. We wszystkich zadaniach oczekiwanym rezultatem przeprowadzanych konsultacji jest takie opracowanie wyników, aby satysfakcjonowały one obie strony audytu, zarówno tych którzy przeprowadzają audyt, jak i tych, których skutki przyjętych zapisów w audycie będą dotyczyły bezpośrednio, czyli mieszkańców poszczególnych gmin. Wszystkie te działania mogą zapewnić znaczący sukces procesu konsultacji, wpływając na minimalizację konfliktów społecznych, które mogą się pojawić w toku prac nad audytem.

Znacznie trudniej jest ocenić w wariantcie maksymalnym kryterium dotyczące zakresu udziału społeczeństwa. Wydaje się, że minimalna liczba punktów jaką można przyznać to 3, ponieważ wyniki konsultacji mają wpłynąć na zweryfikowanie i uzupełnienie pracy specjalistów (np. w odniesieniu do delimitacji granic krajobrazów priorytetowych – zadanie 2). Jeżeli zaangażowanie ludności w proces przeprowadzania audytu byłoby znaczące, to można by podnieść ocenę tego kryterium nawet do 4 punktów, gdyż efektem takich konsultacji powinien być wyraźny przyrost informacji dotyczących krajobrazów we wszystkich aspektach (np. lokalizacji, delimitacji, charakterystyki itp.). Najmniejsza liczba punktów (2) została przyznana za kryterium uwzględniające reprezentatywność jednostek i grup biorących udział w procesie konsultacji. Temu zagadnieniu w cytowanym opracowaniu poświęcono stosunkowo mało uwagi, nadmieniając o mieszkańcach czy turystach krajowych i zagranicznych, do których skierowane są określone działania.

Podsumowując liczbę punktów możliwą do uzyskania w wariantcie maksymalnym otrzymujemy 18–19 punktów. Znacznie gorzej przedstawia się sytuacja w wariantcie minimalnym, gdzie ogólna liczba punktów została oceniona zaledwie na 9. Tak niska ocena wynika z minimalnego zakresu udziału społecznego w procesie przeprowadzania audytu, który zgodnie z art. 38b *Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* ograniczony jest jedynie do obowiązku „ogłoszenia w prasie regionalnej oraz przez obwieszczenia w urzędzie marszałkowskim o wyłożeniu projektu (audytu, przyp. autorek) do publicznego wglądu na co najmniej 7 dni przed dniem wyłożenia i wykładu ten projekt do publicznego wglądu na okres co najmniej 30 dni; w czasie wyłożenia i przez okres 14 dni po zakończeniu okresu wyłożenia zbiera uwagi do projektu; rozpatruje zgłoszone uwagi sporządzając listę nieuwzględnionych uwag”.

7. Podsumowanie i wnioski

Od początku 2005 roku obowiązuje w Polsce Europejska Konwencja Krajobrazowa. Zgodnie z jej zaleceniami Polska została zobligowana do ustalenia procedur partycypacji społecznej w działaniach na rzecz krajobrazu, w szczególności do zaangażowania społeczności lokalnych, władz samorządowych oraz zainteresowanych grup ludności w edukację o krajobrazie i pogłębianie znajomości krajobrazów na całym obszarze kraju oraz ich roli w podnoszeniu jakości życia. To złożone przedsięwzięcie, obejmujące identyfikowanie, charakteryzowanie, określanie wartości krajobrazów i sformułowanie wytycznych do ich zarządzania, nazwano audytem krajobrazowym.

Na potrzeby audytu sporządzono szczegółowe wytyczne metodyczne (Solon i in. 2014). Część tego opracowania poświęcono kształtowi partycypacji społeczeństwa, rozbudowanej zgodnie z wymogami wdrażania Europejskiej Konwencji Krajobrazowej. Na podstawie oceny procedur partycypacji, wzorowanej na metodzie E. Conrad i in. (2011), można stwierdzić, że gdyby przedstawione w wytycznych procedury partycypacji miały zostać zastosowane w całym zakresie, Polska mogłaby być uważana za kraj przodujący w uspołecznianiu zarządzania zasobami krajobrazowymi. Częstkowe i sumaryczne oceny poszczególnych aspektów partycypacji w audycie (zwłaszcza jej zakresu, etapu włączenia uczestników, stosowanych ułatwień organizacyjnych, wpływu opinii społecznej na końcową postać audytu) wskazują na to, że zaproponowane rozwiązania idą znacznie dalej niż te zastosowane w krajach o dłuższej tradycji ocen krajobrazowych, jak Anglia czy w krajach o znacznie lepiej rozwiniętym społeczeństwie obywatelskim, przyzwyczajonym do angażowania się na rzecz rozwoju lokalnego i lokalnego krajobrazu, jak np. Norwegia. Zastosowanie w Polsce zaleconej procedury angażowania obywateli, oprócz szansy na stworzenie dokumentu odpowiadającego potrzebom i aspiracjom lokalnych społeczności, stanowiłoby wzór do naśladowania i rozszerzania procedur partycypacyjnych w dziedzinie planowania przestrzennego.

Diametralnie odmienną sytuację przedstawia ocena procedury partycypacji społecznej zgodnej z obowiązującymi przepisami prawnymi, czyli w wariantcie minimalnym. Zakres partycypacji społecznej ograniczony jest do wglądu w dokument, zgłaszania wniosków w końcowej fazie powstawania opracowania, braku konieczności uzasadniania odmowy realizacji wniosków. W tej wersji oceny Polska zajmuje pozycję równą najniżej ocenianej Malcie.

Obawy budzi fakt, że zaproponowana metodyka partycypacji społecznej może nie znaleźć odzwierciedlenia w aktualnie tworzonych przepisach prawnych. W projekcie rozporządzenia Rady Ministrów o sporządzaniu audytów krajobrazowych poświęcono niewiele miejsca udziałowi społeczeństwa. Rezygnacja z partycypacji społecznej może wynikać nie tylko ze słabego przekonania o konieczności

włączania mieszkańców do procesów decyzyjnych w planowaniu przestrzennym, ale także ze względów organizacyjnych i finansowych, na przykład braku środków przeznaczonych na nowoczesne, aktywne, edukujące konsultacje, w tym budowanie zaproponowanych interaktywnych narzędzi, takich jak zaproponowane przez K. Pawłowską i J. Konopackiego (Solon 2014).

W zamierzeniu tak nowatorskie narzędzie jak audyt z szerokim udziałem społeczeństwa może okazać się niewykorzystaną szansą na wprowadzenie ważnej społecznej innowacji. Możemy przeoczyć możliwość wywołania szerszej dyskusji o wpływie krajobrazu na jakość życia ludzi oraz uwrażliwienia społeczeństwa na niezadowolający stan ładu krajobrazowego w Polsce.

Literatura

- Butler A., Berglund U., 2014, *Landscape Character Assessment as an Approach to Understanding Public Interests within the European Landscape Convention*, „Landscape Research”, 39(3): 219–236.
- Conrad E., Cassar L.F., Jones M., Eiter S., Izakovičová Z., Barankova Z., Christie M., Fazey I., 2011, *Rhetoric and Reporting of Public Participation in Landscape Policy*, „Journal of Environmental Policy and Planning”, 13(1): 23–47.
- Jones M., Stenseke M. (red.), 2011, *The European Landscape Convention. Challenges of participation*, „Landscape Series”, 13, Springer, Dordrecht.
- Majchrowska A., 2006, *Europejska Konwencja Krajobrazowa impulsem dla badań interdyscyplinarnych*, „Problemy Ekologii Krajobrazu”, 16: 49–59.
- Myga-Piątek U., 2001, *Spór o pojęcie krajobrazu w geografii i dziedzinach pokrewnych*, „Przegląd Geograficzny”, 73(1–2): 163–176.
- Myga-Piątek U., 2012, *Krajobrazy kulturowe. Aspekty ewolucyjne i typologiczne*, Uniwersytet Śląski, Katowice.
- Nogué J., Sala P., 2006, *Prototype Landscape Catalogue. Conceptual, methodological and procedural bases for the preparation of the Catalan Landscape Catalogues. Summary*, Olot and Barcelona, http://www.paesaggiopocollina.it/paesaggio/dwd/lineguida/prototipus_en.pdf.
- Nogué J., Puigbert L., Sala P., Bretcha G. (red.), 2010, *Landscape and Public Participation: The Experience of the Landscape Catalogues of Catalonia*, Olot: Landscape Observatory of Catalonia; Directorate General of Citizen Participation, Ministry of Home Affairs, Institutional Relations and Participation, Government of Catalonia, http://www.catpaisatge.net/fitxers/publicacions/participacio/public_participation.pdf.
- Olwig K.R., 2007, *The practice of landscape ,Conventions' and the just landscape: The case of the European Landscape Convention*, „Landscape Research”, 32(5): 579–594.
- Plit F., 2011, *Krajobraz kulturowy, czym jest*, Wydział Geografii i Studiów Regionalnych, Uniwersytet Warszawski, Warszawa.
- Solon J., 2014, *Opracowanie zakresu i tematyki konsultacji społecznych (z wykorzystaniem materiałów autorskich Krystyny Pawłowskiej i Jacka Konopackiego)*, Załącznik 1, <http://ochronaprzyrody.gdos.gov.pl/identyfikacja-i-ocena-krajobrazow>.

- Solon J., Chmielewski T., Myga-Piątek U., Kistowski M., 2014, *Identyfikacja i ocena krajobrazów – metodyka oraz główne założenia*, Zadanie III.1 – *Opracowanie szczegółowej instrukcji postępowania, prowadzącej wykonawcę audytu od rozpoczęcia prac do pełnego zakończenia*, <http://ochronaprzyrody.gdos.gov.pl/identyfikacja-i-ocena-krajobrazow>.
- Tress B., Tress G., 2001, *Capitalising on multiplicity: a transdisciplinary systems approach to landscape research*, „Landscape and Urban Planning”, 57: 143–157.

Akty prawne

- Europejska Konwencja Krajobrazowa* (Dz.U., 2006, nr 14, poz. 98).
- Ustawa z dnia 27 marca 2003 roku o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* (Dz.U., 2015, poz. 199, z późn. zm.) (Dz.U., 2017.0.1073 tekst jednolity).
- Ustawa z dnia 23 lipca 2003 roku o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami* (Dz.U., 2003, nr 162, poz. 1568).
- Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 roku o ochronie przyrody* (Dz.U., 2004, nr 92, poz. 880, z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 24 kwietnia 2015 roku o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu* (Dz.U., 2015, poz. 774 i 1688).

Źródła internetowe

- http://archiwum.mos.gov.pl/g2/big/2015_12/8dbeb073d5e56e329d5b3963ec3f6c55.pdf (dostęp: 3.01.2018).
- <http://ochronaprzyrody.gdos.gov.pl/identyfikacja-i-ocena-krajobrazow> (dostęp: 28.09.2017).

LANDSCAPE AUDIT AS AN INSTRUMENT OF SOCIAL INNOVATION

Abstract: The article presents issues related to the implementation of the landscape audit procedure, resulting from the adoption by Poland of the European Landscape Convention. The authors regarded social participation and its role during the implementation of the audit as the leading issue. The procedure of social participation was assessed in two variants, resulting from the applicable legal provisions and methodology proposed in the audit. The assessment allowed to conclude that such an innovative tool as an audit may prove to be an unused opportunity to introduce important social innovation.

Keywords: European Landscape Convention, landscape audit, social participation, social innovations, evaluation of social participation.

Dr Anna Majchrowska, dr Elżbieta Papińska
Pracownia Geoekologii
Katedra Geografii Fizycznej
Wydział Nauk Geograficznych
Uniwersytet Łódzki
e-mail: anna.majchrowska@geo.uni.lodz.pl; elzbieta.papinska@geo.uni.lodz.pl