

## KRAJOBRAZ A TURYSTYKA

Prace Komisji Krajobrazu Kulturowego Nr 14  
*Komisja Krajobrazu Kulturowego PTG, Sosnowiec, 2010*

---

**Wiesław WAŃKOWICZ**

Instytut Rozwoju Miast w Krakowie  
Kraków, Polska  
e-mail: wwankowicz@irm.krakow.pl

### PLANOWANIE PRZESTRZENI O WYSOKICH WALORACH KRAJOBRAZOWYCH, PROBLEMY EKONOMICZNE

*SPATIAL PLANNING OF HIGH VIRTUE LANDSCAPE, THE ECONOMIC ISSUE*

**Słowa kluczowe:** ekonomika przestrzeni, planowanie przestrzenne, krajobraz, wartość i użyteczność, Polska.

**Key words:** *spatial economics, spatial planning, landscape, value and utility, Poland.*

**Streszczenie** Artykuł porusza zagadnienia ekonomiki przestrzeni. Przedmiotem analizy jest przestrzeń o wysokich walorach krajobrazowych – kulturowych i środowiskowych, w tym estetycznych. Przestrzeń taka to dobro ograniczone i trudne do odtworzenia. Planowanie w Polsce, w ostatnich latach podporządkowano doraźnym celom, przede wszystkim inwestycyjnym. Ochrona przestrzeni i krajobrazu ma głównie wymiar regulacyjny a nie motywacyjny. Tezą badawczą jest: miarą wartości ekonomicznej krajobrazu może być wartość zachowanego środowiska, ale z możliwością wykorzystania wybranej przestrzeni, uwzględniając ceny nieruchomości. Wartość taką można przeliczać na pieniądze, postęp w badaniach pozwala na nadanie pożytkom płynącym ze środowiska wartości pieniężnych. Szczególnym polem badań jest produktywność przestrzeni, to jest zdolność do generowania przychodu i dochodu, z uwzględnieniem kosztów środowiska (gotowości do ponoszenia kosztów ochrony przez osoby, które nie będą odnosić bezpośrednich korzyści).

**Abstract** *The article is about spatial economics. The research object is high virtue landscape – cultural and environmental, including aesthetic value. This landscape is limited and difficult to regenerate. During last year's, real spatial planning in Poland have complied with short term aims, especially investors aims. Landscape and environmental protection only makes by law regulation. Positive motivation doesn't use to do it. Research assumption is: preserved landscape is a measure of landscape economy value, but only combined with possible use of land, taking property price into consideration. The money can be a unit of measure of this value. Research development allows assign environmental benefits to financial value. Especially, land productivity is the research area. Author defined the environmental cost as a willingness to pay for protection of object (landscape) by persons that don't use it.*

## WPROWADZENIE

Przestrzeń jest dobrem ograniczonym, ale interpretacja tej cechy z punktu widzenia wartości i ceny przestrzeni, może być różna. Inną wartość ma przestrzeń z punktu widzenia jej właścicieli, użytkowników czy też władz publicznych. Inaczej ocenia się jej ograniczoność (a więc do pewnego stopnia unikatowość) w skali lokalnej, krajowej, czy też w skali międzynarodowej. W szczególności w skali lokalnej i regionalnej, gdzie duże zróżnicowanie przestrzeni, zróżnicowanie jej cech, prowadzi do złożonych mechanizmów wyznaczania jej wartości i ostatecznie ceny.

Podstawowym zadaniem planowania przestrzennego jest przeznaczanie terenów na określone cele oraz ustalania zasad ich zagospodarowania i zabudowy (Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, 2003, art. 1 ust. 1). W planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym winno uwzględniać się zarówno wymagania ładu przestrzennego, w tym ochrony środowiska, dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej, jak i walory ekonomiczne przestrzeni (art. 1 ust. 2). Pogodzenie celów ochrony i zachowania walorów środowiskowych i kulturowych przestrzeni z jej ekonomicznym (gospodarczym) użytkowaniem może wydawać się trudne lub wręcz niemożliwe. Używając pojęć z dziedziny ochrony zabytków (Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, 2003, art.3, punkty 6 i 7), konserwacja (działania mające na celu zabezpieczenie i utrwalenie substancji zabytku, zahamowanie procesów jego destrukcji) i restauracja (działania mające na celu wyeksponowanie wartości artystycznych i estetycznych zabytku, w tym, jeżeli istnieje taka potrzeba, uzupełnienie lub odtworzenie jego części) w pierwszej chwili wydają się całkowicie zaprzeczać możliwości gospodarczego wykorzystania przestrzeni chronionej. Jeżeli jednak, opieka nad zabytkiem (w naszym rozumieniu – krajobrazem) polega, między innymi na korzystaniu z zabytku (krajobrazu) w sposób zapewniający trwałe zachowanie jego wartości (art. 5, punkt 4), to jego gospodarcze wykorzystanie wydaje się możliwe, o ile dobrze określimy jakie cechy decydują o jego wartości i które cechy chcemy zachować lub odtworzyć. Istota planowania przestrzeni o wysokich walorach krajobrazowych tkwi w znajdowaniu równowagi pomiędzy jej ochroną a udostępnianiem.

Tezą badawczą jest stwierdzenie, że miarą wartości ekonomicznej krajobrazu może być wartość zachowanego (zakonserwowanego i zrestaurowanego) środowiska naturalnego i kulturowego, ale połączona z możliwością użytecznego i efektywnego wykorzystania wybranej przestrzeni. Na obecnym etapie, badania obejmują teoretyczną analizę prowadzącą do opracowania modelu. W końcowej fazie winna zostać opracowana metoda wykorzystująca obiektywne mierniki godzące cele ekonomiczne z celami ochrony, która znajdzie zastosowanie w planowaniu przestrzennym.

Planowanie przestrzenne w Polsce, w ostatnich latach podporządkowano doraźnym celom, przede wszystkim inwestycyjnym. Ochrona przestrzeni i krajobrazu ma głównie wymiar regulacyjny a nie motywacyjny. Dodatkowo ustępstwa na rzecz inwestorów, w szczególności publicznych, prowadzą do całkowitego odejścia od

planowania przestrzennego na rzecz planowania inwestycji. Wyrazem tego są specjalne ustawy, które regulując zasady lokalizacji inwestycji, wyłączają je z zakresu obowiązywania *Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, między innymi:

- w zakresie dróg publicznych (*Ustawa o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym, 1994* oraz *Ustawa o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych, 2003*),
- czy też ostatnio wprowadzona regulacja w zakresie inwestycji dotyczących telekomunikacyjnych sieci szerokopasmowych (*Ustawa o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych, 2010*).

W tym kontekście przypominać, że planowanie przestrzenne to nie tylko lokalizacja inwestycji jest ważne. Trudno bowiem porównać plan zagospodarowania przestrzennego do połączonych decyzji lokalizacyjnych. Istotnym elementem planowania jest bilansowanie potrzeb na przestrzeń o określonej funkcji z możliwością ich lokalizacji w przestrzeni rzeczywistej, przy uwzględnieniu czynników, o których mowa była powyżej. W szczególności, to władza publiczna winna o to dbać.

## **EKONOMIA A FORMALNE WYMOGI PLANOWANIA**

Podstawową dziedziną, w której obowiązkowe jest łączenie zagadnień ochrony z zagadnieniami gospodarczego wykorzystania przestrzeni, jest planowanie przestrzenne. Ze względu na trudność z formalnym opisem tak złożonych zagadnień, to od planistów i odpowiednich organów administracji publicznej zależy, jaka jest jakość planowania. W szczególności w odniesieniu do zagadnień, w których oceny mają charakter subiektywny. Przyjmując krajobraz jako pojęcie estetyczne, jego wartość rośnie wraz ze wzrostem możliwości dostarczania obserwatorom przeżyć estetycznych, tak jak w przypadku dzieła sztuki. Przestrzeń staje się krajobrazem w oczach obserwatora, co utrudnia znalezienie obiektywnych mierników wartości. Intensywność przeżycia estetycznego w krajobrazie zależy od spełnienia wielu warunków: motywy budzące skojarzenia, czytelność, harmonijnie połączona wielość doznań, wystarczająco silne wrażenie (na podstawie: Bajerowski T. i inni, 2007). Przeżycia estetyczne związane są z atrakcyjnością danego miejsca lub z atrakcyjnością widoków otwierających się na położone w oddali obszary.

Formalne wymogi związane z ochroną krajobrazu w planowaniu przestrzennym przenoszone są z przepisów o ochronie przyrody (*Ustawa o ochronie przyrody, 2004*) oraz o ochronie zabytków (*Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, 2003*), w których to przepisach wymienione są formy ochrony, zaczynając od parku narodowego, poprzez obszar chronionego krajobrazu, kończąc na rejestrze zabytków. Ochrona taka ma charakter normatywny – ustala się warunki z niej wynikające a nie powody, dla których została wprowadzona. Pierwotna regulacja (ustanowienie ochrony) wymaga uzasadnienia. Jednakże w procesie planistycznym konieczne jest

zbadać wpływ regulacji na środowisko oraz przeprowadzenie konsultacji społecznych w tym zakresie (Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku ..., 2008).

Zagadnienia ekonomiczne rozwiązane są, w pewnym zakresie, podobnie. Na poziomie krajowym *Koncepcja przestrzennego zagospodarowania kraju*, a na poziomie regionalnym *plany zagospodarowania przestrzennego województw* winny uwzględniać uwarunkowania gospodarcze, podobnie *studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin* oraz *miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego*. Jednakże jedynie dla tych ostatnich obowiązkowo sporządza się prognozę skutków finansowych uchwalenia planu (Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, 2003, art. 17, punkt 5).

Zarówno oceny oddziaływania na środowisko, jak i prognozy skutków finansowych nie spełniają celu postawionego w niniejszym artykule, nie wymagają od sporządzających plany jednolitej (zarówno środowiskowej, jak i ekonomicznej) oceny skutków działań planistycznych, skupiając się na oddzielnej ocenie każdego z tych zagadnień. Nie wprowadzają mechanizmów i narzędzi do takiej oceny, w szczególności nie umożliwiają odpowiedzi na pytanie: jak określić (wyliczyć) punkt równowagi pomiędzy ochroną a udostępnianiem przestrzeni.

Lukę tą, do pewnego stopnia, wypełniają przepisy dotyczące polityki rozwoju (Ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, 2006). Dla poziomu krajowego w dokumentach z zakresu planowania strategicznego (*długookresowa i średniookresowa strategia rozwoju kraju*) konieczne jest określenie trendów, wyzwań, i scenariuszy rozwoju społeczno-gospodarczego kraju oraz kierunków przestrzennego zagospodarowania kraju, z uwzględnieniem zasady zrównoważonego rozwoju. Na poziomie regionalnym podobną rolę pełni *strategia rozwoju województwa*, jednakże nie ma regulacji dla poziomu lokalnego. Dokumenty te wymagają zbadania wpływu regulacji na środowisko oraz przeprowadzenia konsultacji społecznych.

Pomimo obowiązywania tych wszystkich regulacji, planowanie integrujące zagadnienia ochrony z zagadnieniami gospodarczymi, w szczególności ochronę przestrzeni o wysokich walorach krajobrazowych z analizą jej wartości ekonomicznych w praktyce nie występuje.

## **EKONOMIA A WARTOŚĆ KRAJOBRAZU – PROPOZYCJA**

Ekonomika przestrzeni jest dziedziną wiedzy o kosztach i korzyściach użytkowania przestrzeni, w tym o zapobieganiu negatywnym konsekwencjom gospodarowania przestrzenią. To także dziedzina wiedzy o różnorodnych korzyściach z tytułu eksploatacji środowiska (trwałego korzystania z jego zasobów), w tym środowiska przyrodniczego.

Punktem wyjścia w proponowanym podejściu jest analiza wartości i ceny środowiska, w szczególności krajobrazu. Miarą wartości ekonomicznej krajobrazu może być wartość zachowanego (zakonserwowanego i zrestaurowanego) środowiska naturalnego i kulturowego, ale połączona z możliwością użytecznego i efektywnego wykorzystania wybranej przestrzeni.

## Wartość

Na wartość przestrzeni wpływ ma szereg czynników, w szczególności jej położenie, ukształtowanie, sposób zabudowy i zagospodarowania, w tym dostępność do infrastruktury technicznej i transportowej, zasoby mineralne, także sąsiedztwo, w szczególności uciążliwe, ograniczenia w zagospodarowaniu i użytkowaniu (Czaja, 1999).

Wartość to, z jednej strony, możliwość użytecznego i efektywnego wykorzystania wybranej przestrzeni, z drugiej to dążenie do zachowania wybranych jej cech, które świadczą o jej unikalności (wartość historyczna, artystyczna, przyrodnicza, sanitarna). Wartość tak rozumiana sprzężona jest wprost z funkcją danej przestrzeni, zarówno funkcją rzeczyswą, jak i planistyczną (regulacją prawną).

Wartość można utożsamiać ze zdolnością przestrzeni do zaspakajania określonych potrzeb, w tym potrzeb pierwotnych (miejsce zamieszkania, produkcja żywności na własne potrzeby), jak i wyższego rzędu (estetyka). Zdolność przestrzeni do zaspakajania tak określonych potrzeb odnosi się wprost do właściciela lub użytkownika danej przestrzeni. Może ona także być rozumiana jako zdolność do generowania dóbr, które można wymienić na inne, inaczej mówiąc jako zdolność do generowania przychodu i uczestnictwa w wymianie towarowo-pieniężnej.

Tak rozumianą wartość możemy podzielić na dwie kategorie: wartość jako dobro indywidualne i wartość jako dobro publiczne.

Z punktu widzenia walorów krajobrazowych, przestrzeń i jej wartość będziemy traktowali jak dobro publiczne – oznacza to, że niemożliwe jest wykluczenie kogoś z korzystania z niego oraz niezależnie od liczby korzystających, mają oni takie same prawa w korzystaniu z niego, a każdy nowy konsument nie narusza uprawnień pozostałych; administracja publiczna stanowi podmiot działań interwencyjnych zapewniających dostęp do dóbr publicznych (Stiglitz, 2004). Oczywiście w niniejszym opracowaniu nie chodzi o każdą przestrzeń, a jedynie o przestrzeń o wysokich walorach krajobrazowych. Faktycznie granica, gdzie kończy się przestrzeń o walorach dobra publicznego (nie jest to tożsame z pojęciem przestrzeni publicznych rozumianych jako przestrzeń swobodnie dostępna dla społeczeństwa), a zaczyna przestrzeń nie posiadająca tych walorów, jest granicą nieostrą. Szczególnie, gdy zwrócimy uwagę na fakt, że przeżycia estetyczne związane są z atrakcyjnością danego miejsca lub z atrakcyjnością widoków otwierających się na położone w oddali obszary.

## Cena

Cena przestrzeni odnosi się do nieruchomości – to jest wyodrębnionych części gruntu wraz z ich zagospodarowaniem. Cena zależy od wartości i od zachowań rynku, w uproszczeniu od zależności pomiędzy popytem i podażą na określony typ nieruchomości.

Warto tutaj zaznaczyć, że nieruchomość jest towarem specyficznym, bowiem przedmiotem obrotu nie jest grunt czy budynek, tylko prawa do nieruchomości. Obrót nieruchomościami staje się obrotem różnymi prawami, określającymi sposób

użytkowania oraz prawa i obowiązki właściciela i innych użytkowników nieruchomości. Obrót ten może być dokonywany w transakcjach rynkowych (np. kupno/sprzedaż), jak i nierynkowych (np. darowizna, spadkobranie, wywłaszczenie). Nieruchomości podlegają obrotowi w celu zaspokojenia potrzeb indywidualnych, takich jak zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych, czy też inwestycja kapitałowa (inwestor liczy na wzrost wartości/ceny) lub dochodowa (inwestor liczy na zyski z użytkowania nieruchomości). Nieruchomości podlegają obrotowi także w celu realizacji zadań publicznych, z jednej strony pod inwestycje takie jak drogi, z drugiej w celu zachowania ich wartości społecznej, przyrodniczej czy kulturowej (Kucharska-Stasiak, 2006)

Rzadko rynek nieruchomości można uznać za rynek doskonały, jest to w szczególności rynek podlegający silnej regulacji i interwencji publicznej. Dotyczy to nie tylko prawa własności, ale także zasad użytkowania.

### **Wartość, cena a ograniczanie praw własności**

Traktując prawo własności jako jeden z fundamentów obowiązującego w Polsce systemu politycznego i społeczno-gospodarczego, w szczególności prawną ochronę własności, możemy zauważyć, że pomiędzy wartością, ceną a ograniczaniem praw własności istnieją zależności. Co to oznacza w przypadku analizy szczególnego zagadnienia związanego z przestrzenią i gospodarką nieruchomościami, jakim jest krajobraz ?

Ochrona krajobrazu wiąże się z jednej strony z ograniczaniem prawa własności, w szczególności z ograniczaniem sposobu użytkowania nieruchomości. Z drugiej strony krajobraz ma znaczący wpływ na wartość nieruchomości. Może to być wpływ negatywny i pozytywny, zarówno gdy będziemy brali pod uwagę zaspokajanie potrzeb indywidualnych, jak i zbiorowych oraz, gdy będziemy rozważali wykorzystanie nieruchomości jedynie przez jej właściciela, jak i użytkowanie jej w celu wygenerowania przychodu i uczestnictwa w wymianie towarowo-pieniężnej. Istotnym jest przeprowadzenie rachunku, który pokaże zależności pomiędzy korzyściami i stratami (brak korzyści) związanymi z ochroną krajobrazu. Jest to nie tylko zagadnienie ekonomiczne, ale także społeczne i polityczne, gdyż wiąże się z takimi zagadnieniami, jak porządek prawny i sprawiedliwość społeczna.

Poprawnie zaprojektowany system zarządzania przestrzenią, w tym przestrzenią o wysokich walorach krajobrazowych powinien uwzględniać rachunek ekonomiczny w skali mikro i w skali makro. W skali makro rachunek ten powinien bilansować się dodatnio lub do zera (czasowo może być ujemny) i to zarówno w sektorze publicznym, jak i sektorze prywatnym. W skali mikro powinien on bilansować się dodatnio lub do zera (czasowo może być ujemny) w sektorze prywatnym, może natomiast być ujemny w sektorze publicznym. Jest to związane z możliwością uczestnictwa w kosztach także tych, którzy nie odnoszą bezpośrednich korzyści (redystrybucja środków z innych obszarów).

## PODSUMOWANIE

Przedstawiony materiał jest jedynie początkiem badań nad ekonomicznym aspektem planowania przestrzeni o wysokich walorach krajobrazowych. Uzyskanie bilansów ekonomicznych określonych jako oczekiwanych wiąże się nie tylko z planowaniem przestrzennym – może się okazać niemożliwe, jeżeli nie użyjemy innych instrumentów dostępnych władzy publicznej. Może także prowadzić do degradacji krajobrazu, co w długoterminowym planowaniu może dać także wynik negatywny, pomimo krótkotrwałych wyników dodatnich. Zatem zadanie architekta krajobrazu sprowadza się w tym wypadku do odpowiedzi na pytanie: jak daleko można posunąć się z zainwestowaniem, nie tracąc atrakcyjności terenu, wynikającej z jego walorów krajobrazowych. Jego odpowiedź będzie intuicyjna, narzędzia analiz ekonomicznych pozwolą na zobiektywizowanie decyzji. Pozwolą także na wskazanie poza planistycznych, rozumianych jako narzędzia interwencji publicznej, instrumentów sterowania bilansem ekonomicznym.

W następnych etapach konieczne będzie zdefiniowanie jakie cechy decydują o wartości krajobrazu (zarówno indywidualnej, jak i publicznej) oraz które cechy krajobrazu chcemy chronić. Ocena taka będzie miała charakter indywidualny – każda przestrzeń jest w pewnym sensie jednostkowa. Stąd konieczne będzie wykonanie studium przypadku.

Opisane ogólne podejście do zagadnień ekonomicznych wykorzystane zostanie do matematycznego opisu przepływów finansowych, bazującego na wartości, produktywności i cenach przestrzeni (nieruchomości). Bilanse pozwolą na wskazanie jaka część przestrzeni (krajobrazu) winna i może być chroniona, i w jakim zakresie. W skali makro mogą także pomóc w opracowywaniu polityk rozwoju rozumianych nie tylko jako plan działania, ale jako narzędzie tworzenia, ochrony i zmian ogólnych zasad i warunków życia, w tym zasad redystrybucji kosztów i korzyści (podatki i finansowanie z budżetu publicznego)(Heywood, 2008).

## LITERATURA

- Bajerowski T. (red.), Biłozor A., Cieślak I., Senetra A., Szczepańska A., 2007: Ocena i wycena krajobrazu, Educaterra, Olsztyn.
- Czaja J., 1999: Metody i systemy określania wartości nieruchomości, Wyd. AGH, Kraków.
- Heywood A., 2008: Politologia, PWN, Warszawa.
- Kucharska-Stasiak E., Nieruchomości w gospodarce rynkowej, PWN, Warszawa.
- Stiglitz J. E., 2004: Ekonomia sektora publicznego, PWN, Warszawa.
- Ustawa z dnia 7 maja 2010 r. o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych, Dz. U. nr 106, poz. 675.*
- Ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz ocenach oddziaływania na środowisko, Dz. U. nr 199, poz. 1227 z późn. zm..*

*Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody, Dz. U. nr 92, poz. 880 z późn. zm.*

*Ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, Dz. U. nr 162, poz. 1568 z późn. zm.*

*Ustawa z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych, Dz. U. nr 193 z 2008 r., poz. 1194, tekst jednolity z późn. zm.*

*Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Dz. U. nr 80, poz. 717 z późn. zm.*

*Ustawa z dnia 27 października 1994 r. o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym, Dz. U. nr 256 z 2004 r., poz. 2571, tekst jednolity z późn. zm.*