

Aneta Grzelak

Katarzyna Sadowy

Szkoła Główna Handlowa w Warszawie
<https://orcid.org/0000-0001-5791-2236>

Wartości krajobrazu a stosowanie uchwały krajobrazowej na przykładzie gminy Wiązowna

Streszczenie

Uchwała krajobrazowa jest fakultatywnym narzędziem samorządów gminnych dla kształtowania ład przestrzennego, w szczególności przestrzeni publicznej. Czynnikiem, który stanowi ważny problem i wywołuje rosnące zainteresowanie gmin tym narzędziem, jest rosnąca liczba reklam oraz ich coraz bardziej agresywny charakter. Jednocześnie wprowadzenie uchwał krajobrazowych napotyka różnego rodzaju przeszkody, powinno natomiast być realizowane w porozumieniu z mieszkańcami i przy ich akceptacji. Celem artykułu jest poszerzenie wiedzy na temat lokalnych uwarunkowań wprowadzenia uchwały i sposobów postrzegania jej przez mieszkańców. Analiza została przeprowadzona w oparciu o badania ankietowe w gminie Wiązowna w 2015 i 2022 r. Jak wynika z uzyskanych opinii mieszkańców, istotnym czynnikiem różnicującym stosunek do ustawy są koszty lub utracone korzyści ekonomiczne. Studium przypadku zostało zaprezentowane w szerszym kontekście zmian stosunku do ochrony krajobrazu i środowiska naturalnego oraz roli percepcji wartości natury i krajobrazu.

Słowa kluczowe: uchwała krajobrazowa, ład przestrzenny, samorząd gminny, koszty i korzyści, ochrona krajobrazu, ochrona środowiska

Kody klasyfikacji JEL: H3, Q5, R58

1. Wprowadzenie

Działania społeczne i gospodarcze rozgrywają się w przestrzeni miast i gmin, której specyficznym ujęciem jest kategoria krajobrazu. Krajobraz ten może mieć dla poszczególnych interesariuszy lub ich grup różne wartości (lub stanowić źródła różnego rodzaju korzyści), które, ich zdaniem, powinny podlegać ochronie. Wartościowanie to jest więc silnie związane z samą percepcją krajobrazu, jego cech charakterystycznych i elementów wprowadzanych do niego przez człowieka.

W artykule przedstawiono przykład podwarszawskiej gminy Wiązowna oraz badań prowadzonych w niej w roku 2015 i 2022. Ich przedmiotem był stosunek mieszkańców do ewentualnych regulacji prawnych dotyczących kształtowania krajobrazu poprzez uchwałę krajobrazową. Jest to zarazem konkretny przykład uwarunkowań społeczno-gospodarczych, a także kulturowych, jakie wpływają na ochronę krajobrazu jako specyficznego dobra.

2. Krajobraz – jego postrzeganie i wartości

Pojęcie krajobrazu stosowane jest w różnych dziedzinach nauki, ma zarazem znaczenie potoczne. Zgodnie z definicją *Encyklopedii PWN* [b.d.] krajobraz to „przestrzeń powierzchni ziemi widziana z pewnego punktu” lub „obszar wydzielony ze względu na swoje charakterystyczne cechy przyrodnicze, topograficzne itp.”. W tej definicji zawarte są dwa elementy, które powodują, że krajobrazowi mogą być przypisywane konkretne wartości. Z jednej strony, ma on pewne szczególne cechy, które odróżniają go od innych krajobrazów (obszarów), z drugiej zaś wprowadzone zostało zagadnienie postrzegania go. Jest to niezwykle istotne rozróżnienie, odnoszące się do relacji człowieka i przestrzeni. Krajobraz (w literaturze anglojęzycznej *landscape*), podobnie jak jego pejzaż dźwiękowy (*soundscape*), nie istnieje bez podmiotu, który go postrzega. Dopiero obecność człowieka łączy elementy obiektywnie istniejące, takie jak ukształtowanie terenu, porastająca go roślinność, budynki czy (w przypadku pejzażu dźwiękowego) głosy zwierząt, szum maszyn i środków transportu, w nowy obiekt, jakim staje się krajobraz lub pejzaż dźwiękowy [Brown, 2012; Grinfeder i in., 2022].

Należy w tym miejscu zaznaczyć, że konieczność percepcji jako warunku istnienia krajobrazu lub pejzażu dźwiękowego nie odnosi się do teorii poznania kwestionujących, zgodnie z logiką berkeleyowską, fizyczne istnienie obiektów niepostrzeganych [Berkeley, 2006]. Ich widzenie, słyszenie czy szerzej – odczuwanie przez człowieka czyni z nich nowe zjawisko, tym samym wprowadzając element subiektywny, który w dalszej kolejności prowadzi do wartościowania i oceny użyteczności krajobrazu. Ma to miejsce także w analizowanym studium przypadku. Rozróżnienie to jest szczególnie istotne wobec rosnącego znaczenia ochrony środowiska naturalnego nie tylko przez wzgląd na czerpane z niego dobra, ale przez jego wartość samą w sobie. W przypadku wartości krajobrazowych relacja z człowie-

kiem wpisana jest w samo jego pojęcie. Z kolei działalność człowieka, kulturowa, społeczna i gospodarcza, wiąże się nieodmiennie z przekształceniami krajobrazu [van der Heide, Heijman, 2013, s. 1].

3. Wartości krajobrazu – aspekty kulturowe i ekonomiczne

Warto jednak zaznaczyć, że w ostatnich latach narasta znaczenie postrzegania przyrody jako wartości samej w sobie, gdzie całe środowisko albo jego poszczególne elementy, np. rzeki, są traktowane jako podmioty, które mogą ponosić szkodę lub odnosić korzyści [O'Donnell, Talbot-Jones, 2018; Clark i in., 2019]. Należy przy tym jednak zaznaczyć, że również tam, gdzie podjęto najdalej idące próby chronienia przyrody dla niej samej ma to oparcie w uwarunkowaniach kulturowych i związane jest z systemem wartości, w którym obiekty przyrodnicze można określić jako osoby. Ma to miejsce na Nowej Zelandii [Kramm, 2020]. Tym bardziej wartościowanie krajobrazu ma zawsze podłoże kulturowe związane z ogólnym systemem wartości, dopuszczalnością pewnych zachowań i oczekiwaniami w stosunku do potencjalnych korzyści odnoszonych z konkretnych cech lub elementów krajobrazu.

Pomimo że nadanie rzekom osobowości prawnej w drugim dziesięcioleciu XXI w. uważa się za punkt zwrotny, rozważania nad instytucjonalnymi formami ochrony przyrody i krajobrazu mają dłuższą historię. W 1972 r. Stone zadał pytanie (w formie tytułu jego artykułu naukowego dowodzącego twierdzącej odpowiedzi) „Czy drzewa mają prawa?” [Stone, 1972]. W swoim artykule wskazał, że Darwin [1874] opisał ewolucję podejścia człowieka do praw innych, która powoduje stałe poszerzanie się zrozumienia tych praw i obejmuje stopniowo coraz większe grupy. Zrozumienie zagrożeń środowiska także znacznie się rozwinęło w czasie rewolucji przemysłowej. Wybitny matematyk Charles Babbage w 1833 r. opublikował pracę zawierającą analizę ilości dwutlenku węgla wyrzucanych do atmosfery przez maszyny parowe, a w latach 80. XIX w. ustalono związki pomiędzy składem atmosfery (zmienianym przez rozwijający się przemysł), formami życia, stanem gleb i oceanów [Vrignon i in., 2021, s. 83]. Jednocześnie to, jaki krajobraz był, długo uważano w ekonomii za efekt zewnętrzny działalności człowieka związanej z rolnictwem, przemysłem czy urbanizacją [van der Heide, Heijman, 2013, s. 6].

Zatem zarówno to, jak sam krajobraz jest postrzegany przez człowieka, jak i to postrzeganie oraz związane z nim wartości podlegają zmianom pod wpływem:

- przemian społecznych i kulturowych kształtujących ogólny system wartości i wpływających na zachowanie;
- świadomości zagrożeń dla środowiska;
- świadomości zagrożeń dla człowieka wynikających ze zmian w środowisku;
- oczekiwanych korzyści czerpanych ze środowiska.

Podejście to wpływa na zmiany instytucjonalne i prawne w tym zakresie.

4. Uchwała krajobrazowa jako narzędzie kształtowania ładu przestrzennego i lokalnych relacji społeczno-ekonomicznych

Ochrona krajobrazu jest elementem polityki przestrzennej Unii Europejskiej. Europejska Konwencja Krajobrazowa [2000] została ratyfikowana przez Polskę 27 września 2004 r. i obowiązuje od początku 2005 r. Celem Konwencji jest promowanie ochrony, gospodarki i planowania krajobrazu jako ważnego elementu życia mieszkańców krajów członkowskich. W wyniku ratyfikacji Polska zobowiązała się do podejmowania działań zmierzających do przyjęcia prawnych regulacji, które pozwalałyby na ochronę i/lub kształtowanie krajobrazów jako istotnego elementu przestrzeni. Ponadto przyjęła zobowiązanie do tworzenia procedur włączających społeczeństwo w procesy planowania i zarządzania krajobrazem oraz uwzględniania kwestii krajobrazowych w działaniach związanych z zarządzaniem przestrzenią. Wyzwania związane z oceną wartości samego krajobrazu, a nie łatwiej mierzalnych walorów środowiskowych, takich jak np. zasoby wodne czy bioróżnorodność, są obecne w różnych krajach świata. Jak wskazuje przykład Japonii, mimo silnego zakorzenienia widoków i krajobrazów w kulturze i tożsamości, metod ich ochrony szuka się np. w rozwiązaniach amerykańskich [Kohyama, 2022], gdzie Bureau of Land Management (BLM) opracowało system inwentaryzacji walorów widokowych, zarządzania nimi oraz oceny wpływu inwestycji na nie [U.S. Department of the Interior, 2016].

Możliwość tworzenia standardów w tym zakresie oraz związane z tym problemy w krajach europejskich przedstawiono w Raplocie Rady Komisji Europejskiej z 2006 r. Rezultatem na poziomie krajowym jest tak zwana ustawa krajobrazowa [Ustawa z 24 kwietnia 2015 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu] – dokument wzmacniający narzędzia ochrony krajobrazu na poziomie lokalnym. Dała ona samorządom miejskim i wojewódzkim m.in. większe uprawnienia do kształtowania zasad prezentacji reklamy zewnętrznej. W ciągu ostatnich 20 lat stała się ona istotnym czynnikiem zakłócającym ład przestrzenny [Zbierska, Zydrón, 2016; Czyński, Ostrowski, 2011; Listwan-Franczak, Franczak, 2015]. Jednak znaczenie ustawy krajobrazowej, mimo że często kojarzonej właśnie z reklamą w przestrzeni publicznej, jest szersze.

Na podstawie uchwały krajobrazowej [Ustawa z 24 kwietnia 2015 r., art. 7, p. 5; Ustawa z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, art. 37a-e] rada gminy może uregulować zasady i warunki sytuowania, gabaryty, standardy jakościowe oraz rodzaje materiałów dla:

- obiektów małej architektury,
- tablic reklamowych i urządzeń reklamowych, przy czym szyld jest specyficznym rodzajem tablicy lub urządzenia reklamowego, który informuje o działalności prowadzonej na nieruchomości. W odniesieniu do tych tablic lub urządzeń, które są jednocześnie szyldami, można określić zasady i warunki sytuowania, gabaryty oraz ich liczbę,
- ogrodzeń.

Regulacjom uchwały krajobrazowej nie podlegają [Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, art. 37c]:

- informacje trwale upamiętniające osoby, instytucje lub wydarzenia (np. tablica upamiętniająca fakt zamieszkiwania w budynku wybitnej osoby);
- informacje o charakterze religijnym, związanym z działalnością kościołów/związków wyznaniowych;
- tablice/urządzenia reklamowe znajdujące się w granicach terenów użytkowanych jako miejsca kultu lub działalności religijnej lub cmentarzy pod warunkiem, że pełnią wyłącznie funkcje bezpośrednio związane z działalnością religijną lub funkcjonowaniem cmentarza.

Ustawa w zakresie planowania przestrzennego wprowadziła dwa instrumenty. Pierwszym – obligatoryjnym – jest audyt krajobrazowy, uchwalany przez sejmiki województw [Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, art. 38 i 38a]. Celem audytu jest identyfikacja krajobrazów (w tym także krajobrazów priorytetowych) występujących na całym obszarze województwa, określenie ich cech charakterystycznych oraz ocena ich wartości, a także wyznaczenie granic i lokalizacji m.in. parków kulturowych, parków narodowych, rezerwatów przyrody, parków krajobrazowych czy obszarów chronionego krajobrazu. Przeprowadzenie audytu krajobrazowego obowiązkowe jest, zgodnie z ustawą o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, co najmniej raz na 20 lat [Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym].

W ramach audytu powinny zostać wyznaczone tzw. krajobrazy priorytetowe, czyli obszary szczególnie cenne dla społeczeństwa ze względu na swoje wartości przyrodnicze, kulturowe, historyczne, architektoniczne, urbanistyczne, ruralistyczne lub estetyczno-widokowe. Wskazanie ich oraz ustalenie zasad ich kształtowania i ochrony pozwoliłoby na właściwe uwzględnienie w aktach planowania przestrzennego na poziomie lokalnym (gminnym) oraz w planach zagospodarowania przestrzennego województw. Do końca 2023 r. zostały uchwalone dwa audyty krajobrazowe: dla województwa kujawsko-pomorskiego i dla województwa wielkopolskiego, natomiast do końca 2024 r. zostały uchwalone jeszcze dwa audyty krajobrazowe, dla województw: mazowieckiego i lubuskiego [Audyty krajobrazowe, 2023; Audyt krajobrazowy, 2024]. Dlatego też do tej pory działania samorządów gminnych były nie tylko fakultatywne, ale nie miały też oparcia w opracowaniu wskazującym wartości krajobrazowe na poziomie ponadlokalnym.

Drugim instrumentem – fakultatywnym – jest uchwała krajobrazowa [Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, art. 37a] przyjmowana przez rady gmin. Ponieważ krajobrazy w gminie mogą być różnorodne, istnieje możliwość przyjęcia odmiennych ustaleń dla różnych obszarów gminy, czyli stref, których liczba zależy od uchwałodawcy. Wydaje się, że głównymi problemami w przyjmowaniu uchwał jest mała stabilność prawna samych uchwał. Część z nich jest uchylana w drodze rozstrzygnięć nadzorczych. Do Trybunału Konstytucyjnego składane są również wnioski o stwierdzenie niezgodności z ustawą zasadniczą przepisów zagospodarowania przestrzennego, które zmieniły zasady eksponowania reklam bez odszkodowania [Portal Samorządowy, 2021].

Oprócz reklam problemem przestrzennym dostrzeganym w wielu miastach i gminach jest chaos przestrzenny związany z grodzeniem nieruchomości. Dotyczy to zarówno form ogrodzeń, jak i dostępności przestrzeni. Skutki społeczne grodzenia osiedli mieszkaniowych oraz nieprzeziernych, wysokich ogrodzeń domów jednorodzinnych są tematem licznych analiz i publikacji w wielu krajach [m.in. Blakely, Snyder, 1997; Degoutin, 2006; Szczepańska, 2012; Dorier, Berry-Chikhaoui, Bridier, 2012; Łątkowska, 2018; Branic, Kubrin, 2018; Hamama, Liu, 2020; Domaradzka, 2022].

Ogrodzenie jest swego rodzaju obiektem „granicznym” – z jednej strony przynależy do określonej nieruchomości, z drugiej strony jest bardzo widocznym elementem w krajobrazie. Stąd też wskazanie, aby ująć kwestie z nim związane w uchwale, przede wszystkim określając wytyczne związane z jego wysokością, materiałami, z jakich może być wykonane, sposobem usytuowania. Pobudki do grodzenia terenu wynikają niekiedy z faktu, że ogrodzone osiedle daje mieszkańcom subiektywne poczucie bezpieczeństwa, a niekiedy współodpowiedzialności za dany teren. Mieszkańcy nazywają takie osiedla „osiedlami bezpiecznymi”. To hasło stało się jednym z podstawowych terminów w polskim mieszkalnictwie XXI wieku, podczas gdy np. na Węgrzech grodzone osiedla były związane przede wszystkim z prestiżem i postrzegano je jako przejaw zamożności i przynależności do wyższej klasy społecznej [Sadowy, 2023]. Chociaż z różnych powodów, to w krajach Europy Środkowej grodzenie stało się popularne od początków transformacji, w pierwszej połowie lat 90. XX wieku. Było ono dla wielu osób znakiem modernizacji i postępu, nowoczesności typowej dla Zachodu. W pierwszej dekadzie XXI w. rozwój firm deweloperskich oraz prywatyzacja bezpieczeństwa sprawiły, że osiedla grodzone stały się standardem w polskim mieszkalnictwie.

W przypadku działek z zabudową jednorodinną ogrodzenie działki jest elementem podniesienia bezpieczeństwa dla właścicieli budynku, a także zapewnienia prywatności. Ogrodzenie stanowi ochronę przed niepożądanymi gośćmi: w miastach przed ludźmi, na terenach wiejskich również przed dziką zwierzyną. Znaczącą różnicę dla krajobrazu ma wysokość ogrodzenia, która albo sprawia, że znajdujące się za nim budynki i roślinność tworzą jego elementy, albo jest tak wysokie, że z poziomu wzroku przechodnia samo ogrodzenie staje się jedynym elementem krajobrazu. Dotyczy to także kwestii bezpieczeństwa, ponieważ, jak zauważył Gehl [2015], „[n]awet jeśli ulice są puste, światła z okien mieszkań wysyłają uspokajający sygnał, że ludzie są wokół”.

Rada gminy może swobodnie ukształtować treść uchwały – włącznie z całkowitym zakazem umieszczania ogrodzeń, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych. Na mocy znowelizowanej ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami w uchwale należy również uwzględnić:

- ochronę zabytków nieruchomych wpisanych do rejestru oraz ich otoczenia;
- ochronę zabytków nieruchomych znajdujących się w gminnej ewidencji zabytków;
- wnioski i rekomendacje audytów krajobrazowych oraz plany ochrony parków krajobrazowych.

Jednocześnie, oprócz znaczenia społecznego i kulturowego, ochrona krajobrazu może mieć także swoje skutki finansowe.

5. Skutki finansowe ochrony krajobrazu

Rada gminy może – poprzez uchwałę krajobrazową – wprowadzić opłatę reklamową. Ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych normuje opłatę reklamową za umieszczanie tablic i urządzeń reklamowych na terenie gminy. Opłata może obowiązywać jedynie na obszarach, dla których rada gminy ustaliła zasady i warunki sytuowania takich urządzeń. Jest to więc wyraźna zachęta dla gmin do przyjęcia takich zasad w drodze uchwały krajobrazowej. Możliwość skorzystania z opłaty reklamowej stanowi dla gmin swoistą gratyfikację za uporządkowanie sytuacji związanej z tablicami i urządzeniami reklamowymi na swoim terenie. Należy jednak zawsze pamiętać o podstawowym celu, jaki przyświecał ustawie krajobrazowej. Było nim właśnie uporządkowanie i ochrona krajobrazu, toteż opłatę kształtują zarówno determinanty fiskalne, jak i pozafiskalne [Stelmaszczyk, 2019]. Oprócz kary pieniężnej za naruszenie zasad uchwały krajobrazowej, opłata reklamowa stanowi ważny instrument o charakterze ekonomicznym (fiskalnym), który ma zwiększyć skuteczność przyjęcia prawa miejscowego w zakresie porządkowania przestrzeni publicznej. Zarazem określenie obowiązku ich uiszczenia może okazać się skomplikowane [Rokicka-Murszewka, 2019]. Dlatego też należy bardzo uważać, aby wytyczne zawarte w uchwale krajobrazowej rady gminy były podyktowane autentyczną troską o krajobraz gminy, a nie chęcią maksymalizacji wpływów budżetowych, a także aby nie nastroczały dodatkowych wątpliwości prawnych co do zasadności naliczania kar i opłat.

Może to ograniczyć krytyczne nastawienie do opłaty reklamowej [Liszewski, 2015]. Podmiotem zobowiązanym do uiszczenia opłaty reklamowej mogą być: właściciele nieruchomości, użytkownicy wieczysti, posiadacze samoistni lub podmioty, których władanie nieruchomością Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego wynika z umowy zawartej z właścicielem, Agencją Nieruchomości Rolnych lub z innego tytułu prawnego lub nawet gdy jest to posiadanie bez tytułu prawnego. Jeżeli nieruchomość lub obiekt budowlany, na których zlokalizowana jest tablica reklamowa lub urządzenie reklamowe, jest przedmiotem współwłasności lub współposiadania, obowiązek w zakresie wniesienia opłaty ciążyć ma solidarnie odpowiednio na wszystkich współwłaścicielach lub współposiadaczach. Opłatę pobiera się w przypadku umieszczenia na nieruchomości tablicy reklamowej lub urządzenia reklamowego, i to niezależnie od tego, czy faktycznie jest na nim eksponowana reklama.

Opłaty nie pobiera się, gdy [Ustawa o podatkach i opłatach lokalnych, art. 17a]:

- tablica lub urządzenie reklamowe nie są widoczne z przestrzeni dostępnych publicznie (przewiduje się, że sytuacja taka nie będzie częsta, zważywszy na podstawową funkcję reklamy);
- dany nośnik jest sztyldem (przy czym także musi być on zgodny z wytycznymi zawartymi w uchwale krajobrazowej rady gminy);

- umieszczenie tablicy lub urządzenia reklamowego jest realizacją prawnego obowiązku (np. tablice z nazwą formy ochrony przyrody);
- tablica lub urządzenie reklamowe mają charakter: trwałego upamiętnienia osoby, instytucji lub wydarzenia, lub religijny, związany z działalnością kościołów/związków wyznaniowych – tylko gdy są sytuowane w granicach miejsc kultu i działalności religijnej oraz cmentarzy.

Opłata reklamowa składa się z dwóch części – części stałej oraz zmiennej [Ustawa o podatkach i opłatach lokalnych, art. 17b]. Część stała ma zryczałtowaną wysokość niezależną od pola powierzchni tablicy reklamowej lub urządzenia reklamowego służącego ekspozycji reklamy. Część zmienna zależy od wielkości pola powierzchni urządzenia/tablicy służącego ekspozycji reklamy. O konkretnej wysokości poszczególnych części opłaty reklamowej decyduje rada gminy. Może ona jednocześnie zróżnicować tę wysokość w zależności od lokalizacji reklam czy wielkości lub rodzaju tablicy/urządzenia reklamowego – np. różne stawki w różnych grupach wielkości, wyższa opłata dla tablic LED-owych albo tablic o zmiennej treści, czy zróżnicowanie stawek dla tablic tradycyjnych i podświetlanych.

Istotnym narzędziem ochrony krajobrazu, wprowadzonym przez ustawę krajobrazową, jest kara pieniężna za umieszczenie tablicy reklamowej lub urządzenia reklamowego niezgodnie z przepisami uchwały krajobrazowej. Rozwiązanie to ma na celu zapewnienie przestrzegania przepisów uchwały przez podmioty umieszczające reklamy w przestrzeni publicznej. Nałożenie kary pieniężnej wymaga przeprowadzenia postępowania administracyjnego, które jest wszczęte, gdy wójt, burmistrz lub prezydent miasta stwierdzi, że dana tablica lub urządzenie reklamowe umieszczone zostały niezgodnie z przepisami. Odpowiednie ustalenia mogą zostać podjęte m.in. w wyniku działań pracowników urzędu gminy bądź też w oparciu o skargi pochodzące od mieszkańców gminy lub doniesienia medialne.

Kara pieniężna może zostać nałożona na podmiot, który umieścił tablice lub urządzenia reklamowe niezgodnie z przepisami uchwały krajobrazowej, a gdy nie można go ustalić, na właściciela, użytkownika wieczystego lub posiadacza samoistnego nieruchomości/obiektu budowlanego, na których umieszczono tablicę reklamową lub urządzenie reklamowe. Organem właściwym do nałożenia kary pieniężnej jest wójt (burmistrz, prezydent miasta) gminy, na obszarze której tablica reklamowa lub urządzenie reklamowe umieszczone zostały niezgodnie z przepisami uchwały krajobrazowej. Wysokość kary uzależniona jest od stawek opłaty reklamowej, a wpływy z kary pieniężnej stanowią dochód gminy.

Wiele samorządów uważa, że problem chaosu reklamowego u nich nie występuje, że natłok reklam i szyldów to problem wyłącznie dużych miast. Według danych resortu rozwoju i technologii w 2021 r. tylko 44 gminy (1,8% wszystkich gmin w Polsce) przyjęły uchwały krajobrazowe, a 175 przystąpiło do ich tworzenia [PAP, 2021]. W artykule przedstawiony jest przypadek mniejszej gminy, na przykładzie którego widoczne są jednak istotne aspekty tej formy ochrony krajobrazu, jak również wartościowania go z punktu widzenia różnych interesariuszy.

6. Gmina Wiązowna i podjęte działania ochrony krajobrazu

Gmina Wiązowna to gmina wiejska, położona w północnej części powiatu otwockiego, w centralnej części województwa mazowieckiego. Znajduje się w Obszarze Metropolitalnym Warszawy (OMW), w odległości ok. 30 km od centrum stolicy. Obszar gminy to 102,12 km² i jest to największa gmina powiatu otwockiego (16,6% obszaru powiatu), z czego 57% stanowią użytki rolne, a 35% użytki leśne. Obszar gminy podzielony jest na 30 jednostek pomocniczych: 26 sołectw oraz 4 osiedla [Studium oraz Gmina Wiązowna].

Gmina Wiązowna, ze względu na uwarunkowania przyrodnicze, jest popularnym miejscem wypoczynku i rekreacji (przeważnie indywidualne formy wypoczynku) zarówno dla swoich mieszkańców, jak i dla mieszkańców m.st. Warszawy. Poza tym gmina pełni głównie funkcję zaplecza mieszkaniowego dla m.st. Warszawy. Lasy zajmują 35% powierzchni gminy (a ich rozmieszczenie nie jest równomierne), podczas gdy w powiecie otwockim – 29,9%, a województwa mazowieckiego – 23,3%. Większość lasów na terenie gminy ma charakter lasów ochronnych dla miasta stołecznego Warszawy.

Podobnie jak wiele innych gmin w otoczeniu stolicy, Wiązowna jest gminą rosnącą (pod względem liczby mieszkańców) i rozwijającą się w zakresie budownictwa mieszkaniowego oraz lokalnej infrastruktury. Także liczba podmiotów gospodarczych zwiększała się w ostatnich latach w tempie przewyższającym poziom tego miernika średnio ogółem w gminach w Polsce, w powiecie otwockim, a także w województwie mazowieckim. Ponadto w gminie Wiązowna występuje wyższy niż w Polsce ogółem, w województwie mazowieckim oraz w powiecie otwockim wskaźnik liczby osób fizycznych prowadzących działalność gospodarczą na tysiąc mieszkańców. Sytuacja ta dotyczy zarówno odniesienia liczebności ww. podmiotów do ludności ogółem, jak i ludności w wieku produkcyjnym [Gmina Wiązowna oraz dane BPL]. W 2019 roku gmina dostała nagrodę Teraz Polska w kategorii Gmina [Teraz Polska, 2019].

Gmina ze względu na niewielką odległość od m.st. Warszawy oraz korzystną infrastrukturę drogową stanowi mieszkaniowe zaplecze dla Warszawy. W 2018 r. gminę zamieszkiwało 12 600 osób. W latach 2018–2021 nastąpił wzrost liczby ludności o ok. 7%. W 2022 r. liczebność gminy wyniosła ok. 13 600 osób (na podstawie danych o miejscu zamieszkania urzędu gminy). Jednocześnie, obserwując wysoki wskaźnik budynków zamieszkałych, których właścicielami są osoby posiadające meldunek poza gminą Wiązowna (najczęściej w Warszawie), szacuje się, że faktycznie mieszkańców gminy może być ponad 15 000. Po wybuchu wojny w Ukrainie w 2022 r. w szczytowym okresie do gminy napłynęło 2000 osób¹. Szybki dojazd, dzięki rozwiniętej infrastrukturze komunikacyjnej, sprawia, że współczynnik osób czynnych zawodowo w ostatnich latach znacznie się zwiększył. Pokazuje to, iż w gminie Wiązowna chętnie zamieszkują osoby w wieku produkcyjnym, posiadające małe dzieci w wieku szkolnym i przedszkolnym.

¹ Zarówno liczba faktycznych mieszkańców, jak i liczba uchodźców z Ukrainy są wartością szacunkową podawaną przez Urząd Gminy Wiązowna.

W związku z rozwojem gminy i zwiększającą się liczbą mieszkańców oraz podmiotów gospodarczych w ciągu ostatnich 10 lat wzrosła liczba reklam na terenie gminy, przeważnie występujących w postaci banerów rozwieszanych na ogrodzeniach. Bez uchwały krajobrazowej samorząd faktycznie nie ma kontroli nad zwiększającą się liczbą reklam w gminie oraz ich usytuowaniem i formą.

Ponad 70% obszaru gminy Wiązowna objęte jest różnego rodzaju formami ochrony. Występują tu: 34 pomniki przyrody (29 pojedynczych drzew, cztery grupy drzew i jedna aleja), trzy użytki ekologiczne, obszar Natura 2000 Dolina Środkowego Świdra, rezerwat przyrody „Świder”, fragmenty Mazowieckiego Parku Krajobrazowego oraz Warszawskiego Obszaru Chronionego Krajobrazu. To względy krajobrazowe i najczystsze pod Warszawą wody zadecydowały, że rzeka Świder na odcinku 41 km od Dłużewa do osiedla Świdry Wielkie, wraz z 5-kilometrowym odcinkiem Mieni od mostu w Wiązownie do połączenia ze Świdrem, zostały w 1978 r. objęte ochroną w rezerwacie częściowym „Świder” o powierzchni 238 ha [Studium, s. 70–71].

W obrębie gminy istnieje również sześć szlaków turystycznych [Gmina Wiązowna, Szlaki Turystyczne].

Zagadnienie ochrony krajobrazu jest poruszane w gminie Wiązowna już od 2015 r., kiedy wójt powołał zespół do spraw ochrony krajobrazu (dalej: Zespół). Do zadań Zespołu zaliczono:

- 1) Przygotowanie projektu uchwały regulującej kwestie komponowania oraz opodatkowania reklam na obszarze całej gminy.
- 2) Monitoring procesu wprowadzanych zmian w zakresie regulacji reklamowych i dostosowanie nieruchomości gminnych i zarządzanych przez gminę do nowych regulacji prawnych w tym zakresie.

Przeprowadzono także badanie mierzące zainteresowanie mieszkańców otaczającym ich krajobrazem i gotowością do akceptacji uchwały krajobrazowej. Badanie prowadzono metodą ankietową, udostępniając ankietę w formie papierowej oraz zbierając ich dłuższe komentarze dotyczące ewentualnej uchwały krajobrazowej. Podsumowanie i wnioski z przeprowadzonej ankiety dały jednoznaczną odpowiedź na pytanie o zasadność uchwały krajobrazowej w gminie Wiązowna. Jak stwierdzono w podsumowaniu ankiety: „Cieszy, że mieszkańcom zależy na jakości krajobrazu, w którym żyją na co dzień, ponieważ niemal wszyscy ankietowani (96%) stwierdzili, że ład przestrzenny na terenie naszej gminy jest dla nich ważny. Reklamy jako element krajobrazu gminy są zauważalne przez prawie 81% ankietowanych, a prawie trzy czwarte z nich (73%) określiła ilość reklam w przestrzeni gminy jako zbyt dużą, przy czym 20% z tych osób zjawisko to nie przeszkadza. Ankietowani byli zgodni co do tego, że skupiska reklam to tereny wzdłuż głównych dróg (szosa lubelska, trakt brzeski) i skrzyżowań tych dróg z drogą wojewódzką w Wiązownie oraz w miejscach koncentracji zabudowy i usług – czyli w centrum gminy w Wiązownie Gminnej (okolice pawilonu GS, ul. Kościelna), w Gliniance, Zakręcie, a także bardziej konkretnie na elementach infrastruktury technicznej szczególnie na słupach energetycznych” [Gmina Wiązowna, 2015].

Na podstawie ankiety stwierdzono, że 10% ankietowanych oceniło, że reklamy rozmieszczone są we właściwych miejscach, a prawie 70% osób było przeciwnego zdania. Pojawiały

się krytyczne komentarze, np. „Podobnie jak w całej Polsce większość reklam jest porozrzucanych, bez ładu i składu. Ot kawałek płotu, pomysł i już wisi baner. Baner często kiepsko zaprojektowany (kompletnie nieczytelny, nie wiadomo, czego dotyczący), nierówno zawieszony, a po dłuższym czasie brudny”.

Jeśli chodzi o zwracanie uwagi, billboardy (36%) i reklamy świetlne (31%) okazały się najbardziej skutecznymi formami reklam. Reklamy na ogrodzeniach zwróciły uwagę 22% respondentów, na budynkach – 5%. Przy tym ponad 75% ankietowanych zgodziło się ze stwierdzeniem, że reklamy świetlne umieszczane przy ulicach i skrzyżowaniach mogą rozpraszać kierowców i stanowić zagrożenie.

Ankietowani uznali, że przepisy prawa powinny regulować nie tylko lokalizację reklam (88%), ale również ich wymiary (77%) oraz formę (72%). Jedynie kolorystyka reklam nie powinna być przedmiotem szczególnych ustaleń, choć i w tym przypadku głosy były podzielone (42% za, 46% przeciw, a 12% nie miało zdania). Wśród miejsc, które powinny być wolne od reklam, mieszkańcy wskazali otoczenie: szkół, przedszkoli, kościołów czy urzędu gminy, a także słupy energetyczne i drzewa.

W odpowiedzi na pytanie o wprowadzenie jednakowej formy architektonicznej dla obiektów małej architektury w ogólnodostępnych miejscach publicznych na terenie gminy 73% ankietowanych poparło takie rozwiązanie, a tylko niespełna 15% było przeciwnych. Prace zespołu zostały wstrzymane w 2016 r., lecz temat regulacji przepisów dotyczących rozmieszczenia reklam na terenie gminy pozostał obecny i przewijał się w dyskusjach na spotkaniach sołeckich i sesjach rady gminy.

7. Badanie stosunku mieszkańców gminy Wiązowna do wprowadzenia uchwały krajobrazowej w 2022 r.

Wiosną 2022 r. przeprowadzono badanie za pomocą ankiety w wersji papierowej udostępnionej przez miesiąc w Biurze Obsługi Mieszkańca w Urzędzie Gminy Wiązowna. Każdy z mieszkańców miał także możliwość porozmawiania na temat ankiety. Składała się ona z 18 pytań zamkniętych, jednak niekiedy ankietowani decydowali się na dodanie szerszej odpowiedzi. Dodatkowe informacje pochodzą także z niestrukturyzowanych rozmów prowadzonych w tym okresie z mieszkańcami.

W ankiecie dotyczącej obecności reklam w przestrzeni gminy wzięło udział 200 osób, z czego zdecydowana większość (96,4%) reprezentowała przedział wiekowy 25–65 lat. W tym przedziale podział wiekowy rozłożył się równomiernie pomiędzy ankietowanych w wieku 25–39 lat i 40–65 lat. Byli to w dużej mierze właściciele działek zlokalizowanych na terenie gminy (68,5%). Pozostała część to osoby mieszkające, pracujące na terenie gminy, bądź związane z nią w inny sposób.

Ankieta dotyczyła reklam, ogrodzeń oraz obiektów małej architektury, ich formy, ewentualnych regulacji prawnych oraz kosztów i korzyści związanych z nimi.

Zdecydowana większość respondentów (71%) wskazała, że zwraca uwagę na reklamy na terenie gminy. 24% osób odpowiedziało, że nie zwraca uwagi na reklamy, pozostałe osoby nie miały zdania w tej kwestii. Reklamy jako element krajobrazu gminy są więc zauważalne dla większości mieszkańców. Oceniając liczbę reklam w gminie Wiązowna, ankietowani w znacznej mierze (40,7%) odpowiedzieli, że jest wystarczająca, 25,9% respondentów oceniło, że jest za dużo reklam, lecz zjawisko to im nie przeszkadza. 4,4% badanych nie miało na ten temat zdania, natomiast nikt nie udzielił odpowiedzi, że reklam jest za mało. Obecność reklam jest więc w znacznej mierze akceptowana lub przynajmniej obojętna dla mieszkańców. Najczęściej dostrzegane są reklamy umieszczone w miejscach koncentracji zabudowy i usług, czyli w centrach miejscowości: Wiązowna, Zakręt, Góraszka, Glinianka, Majdan, jak również przy trasach dróg ekspresowych: S2 i S17, a w szczególności na drzewach i słupach energetycznych. Zjawiska oceniane jako negatywne, degradujące przestrzeń, koncentrują się przy głównych ciągach i węzłach komunikacyjnych. Częściowo pojawiają się również w otoczeniu semi-naturalnym (otwartego krajobrazu pól).

Osobom udzielającym odpowiedzi najbardziej podoba się reklama w formie billboardu, wydaje się więc, że jest to reklama najbardziej skuteczna, natomiast najbardziej przeszkadza reklama na ogrodzeniu oraz reklama świetlna, ruchoma. Co ciekawe, reklamy na budynkach nie wydają się być dla mieszkańców specjalnie zauważalne (13% ankietowanych uznało je za atrakcyjne). Wskazywano, że przeszkadzają również reklamy na przyczepie pozostawione na parkingach lub poboczach zwane „standami”.

Baner reklamowy ma wiele zalet, jest to reklama najtańsza, najłatwiejsza w montażu i umożliwiająca umieszczanie dowolnych barwnych treści w wysokiej rozdzielczości. Ma niestety też wiele wad. Niewielka cena wiąże się z nadużywaniem tej formy reklamy, łatwy montaż umożliwia przypadkowe umieszczanie, zaś dowolność graficzna sprawia, że treści na banerach jest zbyt wiele i są zbyt krzykliwe. W dodatku bardzo szybko ulegają odkształceniom powierzchni, ubytkom materiału i koloru. Ankietowani wskazywali, że banery zawieszane na ogrodzeniach po dłuższym czasie stają się wyblakłe, brudne i straszą wyglądem. W skrajnych przypadkach takie reklamy stają się wręcz antyreklamą. Odnośnie do reklam świetlnych ruchomych ankietowani zaznaczali, że reklama taka umieszczona wzdłuż jezdni dekoncentruje kierowcę i jest niebezpieczna dla ruchu samochodowego. Dwie osoby nie zaznaczyły żadnej z sugerowanych odpowiedzi. Napisały, że nie podobają im się reklamy w ogóle i nie chcą ich na terenie gminy.

Ankieta nie dała jednoznacznej odpowiedzi na temat rozmieszczenia reklam w gminie Wiązowna. Połowa zapytanych nie miała zdania w kwestii rozmieszczenia reklam na terenie gminy, nieco ponad jedna czwarta ankietowanych uważała, że reklamy są rozmieszczone we właściwych miejscach, a 24% twierdziła przeciwnie. Podobnie sytuacja wygląda w kwestii odpowiedzi na pytanie, czy w gminie znajdują się miejsca, w których powinien zostać wprowadzony całkowity zakaz umieszczania reklam. Ponad połowa ankietowanych nie miała na ten temat zdania, natomiast 20% respondentów uważało, że nie należy wprowadzać takiego zakazu. Tylko 22% badanych chciało takiego zakazu w miejscach publicznych. Wśród miejsc,

które powinny być wolne od reklam, mieszkańcy wskazali te o szczególnym znaczeniu, czyli: skwery, place zabaw, okolice szkół, przedszkoli, kościołów czy urzędu gminy.

Mieszkańcy okazali się nieco bardziej zdecydowani w kwestii powinności narzucenia reguł prawnych co do sytuowania i formatów reklam. W większości uznali, że przepisy prawa powinny regulować lokalizację reklam (odpowiedziało tak 78% ankietowanych) oraz ich wymiary (63%). W kwestii regulacji tematyki, kolorystyki i formy reklam zdania podzielone są w zbliżonych częściach pomiędzy odpowiedzi „tak” i „nie”.

W zakresie tematyki ok. 40% ankietowanych było za wprowadzeniem regulacji, natomiast przeciwko nim – 45%; jeżeli chodzi o regulacje formy reklamy 42% było za, podobnie jak przeciw. Jedynie kolorystyka reklam nie powinna, zdaniem połowy ankietowanych, być przedmiotem szczególnych ustaleń, choć i w tym przypadku za regulacją było 26%. Wyniki ankiety w tym zakresie przedstawia tabela 1.

Tabela 1. Opinie mieszkańców dotyczące umieszczania reklam w gminie Wiązowna (%)

Pytanie	Odpowiedź „tak”	Odpowiedź „nie”	Odpowiedź „nie mam zdania”
Czy zwraca Pan/Pani uwagę reklamy na terenie gminy?	71	24	5
Czy reklamy są właściwie rozmieszczone na terenie gminy?	26	24	50
Czy przepisy prawa powinny regulować lokalizację reklam?	78	17	5
Czy w gminie są obszary, na których powinien być całkowity zakaz reklam?	22	20	48
Czy przepisy prawa powinny regulować kolorystykę reklam?	26	50	24
Czy przepisy prawa powinny zakazywać ogrodzeń z prefabrykatów betonowych?	24	58	18
Czy przepisy prawa powinny zakazywać pełnych ogrodzeń z blachy?	41	43	16
Czy przepisy prawa powinny regulować formy małej architektury?	56	35	9
Czy na terenie gminy powinny obowiązywać opłaty za umieszczanie reklam?	52	30	18

Źródło: opracowanie własne na podstawie ankiety z 2022 r.

Można stwierdzić, że z czasem reklamy stały się tak obecną częścią przestrzeni publicznej, że wzrosła ich akceptacja, a zmalała chęć regulacji ich rozmieszczenia czy formy. Porównanie wybranych aspektów objętych badaniem w 2015 i 2022 r. przedstawione zostało w tabeli 2. Zauważalność reklam zmniejszyła się o 10 punktów procentowych (p.p.), co może wskazywać na to, że potrzeba także coraz silniejszych bodźców wizualnych, aby zwrócić uwagę odbiorców. Podobnie zmalała akceptacja dla regulacji lokalizacji reklam (o 10 p.p.) czy wielkości reklam (o 11 p.p.). W obu okresach badani zwracali uwagę na znaczną liczbę reklam w miejscach koncentracji zabudowy i usług, czyli w centrach miejscowości: Wiązowna, Zakręt, Góraszka, Glinianka, Majdan, jak również przy trasach dróg ekspresowych: S2 i S17. Jednocześnie zarówno w 2015 r., jak i w 2022 r. zwracano uwagę na niekorzystne rozpraszanie uwagi kierowców

przez reklamy. Mimo to udział badanych, którzy uważali, że reklamy są we właściwych miejscach, zmienił się najbardziej – 16 p.p.

Tabela 2. Porównanie wybranych aspektów objętych badaniem w 2015 i 2022 r. (%)

Zagadnienie	Udział odpowiedzi „tak” w 2015 r.	Udział odpowiedzi „tak” w 2022 r.
Czy reklamy w przestrzeni gminy są zauważalne? Czy zwracają uwagę?	81	71
Czy reklamy są rozmieszczone we właściwych miejscach?	10	26
Czy lokalizacja reklam powinna zostać uregulowana prawnie (poprzez uchwałę krajobrazową)?	88	78
Czy wielkość reklam powinna zostać uregulowana prawnie (poprzez uchwałę krajobrazową)?	77	66

Źródło: opracowanie własne na podstawie raportu gminy Wiązowna (materiały niepublikowane) oraz ankiety z 2022 r.

W ankiecie w 2022 r. pytano także o regulacje formy ogrodzeń. Jedno z pytań dotyczyło zakazu sytuowania ogrodzeń posesji z przeszł wykonanych z prefabrykowanych elementów betonowych lub pełnych paneli z blachy, a także ewentualnego zakazu innych form ogrodzeniowych. Drugie pytanie związane było z regulacją wysokości ogrodzeń. Zakazu ogrodzeń z prefabrykatów betonowych nie chciało aż 57% badanych, za takim zakazem było 24%, a 18% osób nie miało zdania. Zakaz stosowania ogrodzeń pełnych z blachy popierało 41% ankietowanych, 43% było przeciwnych, 16% nie miało zdania. Odnośnie do innego rodzaju ogrodzeń 41% mieszkańców nie chciało takiego zakazu, a tylko niespełna 4% było za. Mieszkańcy również nie odczuwali specjalnej potrzeby, aby przepisy regulowały wysokość ogrodzeń (52% głosów przeciw).

Kolejne pytania odnosiły się do regulacji dotyczących obiektów małej architektury (jak np.: ławki, kosze na śmieci, stojaki na rowery, słupki parkingowe) w ogólnodostępnych miejscach na terenie gminy. Ponad połowa – 56% ankietowanych – chciała wprowadzenia jednokowej formy architektonicznej (wzoru, stylu) dla obiektów małej architektury, 35% badanych było przeciwko, a 9% nie miało zdania.

Wnioskować można, że mieszkańcy chcą ujednolicenia stref publicznych, jak ogólnodostępne skwery, place, parki, przystanki, natomiast są przeciwni ingerencji na podstawie przepisów prawa w mienie własne, takie jak ogrodzenia. Jak wskazują niektóre wypowiedzi w rozmowach nieformalnych, wynikać to może albo z obawy przed wyższymi kosztami, jakie trzeba byłoby ponieść, budując ogrodzenie i nie mając możliwości skorzystania z najtańszego budulca, jakim są prefabrykaty betonowe lub blacha, albo z założenia, że na terenie własnej posesji każdy powinien móc podejmować swobodnie decyzje.

Kwestie finansowe także były tematem pytań ankietowych. Nieco ponad połowa (52%) badanych była za wprowadzeniem opłat lokalnych za sytuowanie reklam na terenie gminy, 30% było przeciw, a 18% nie miało zdania w tej kwestii. Jednocześnie ankietowani wskazywa-

li, że najbardziej byliby zainteresowani uporządkowaniem kwestii jakości ogólnodostępnych przestrzeni publicznych, a ewentualne opłaty stanowiące dochód własny gminy powinny być przeznaczone w pierwszej kolejności na: drogi, następnie przestrzeń publiczną, kanalizację, edukację, inne (takie jak: sport, kosze uliczne, kultura, gazyfikacja gminy), na kolejnym miejscu uplasowały się wodociągi, a na końcu oświetlenie uliczne.

Badano także udział mieszkańców w umieszczaniu reklam na terenie gminy. Znaczna część ankietowanych umieściła swoją reklamę na terenie gminy Wiązowna (24%), a 5,5% miała to w planach. Badani wskazywali jako miejsce umieszczenia reklam swoje posesje lub posesje innych osób, najczęściej wzdłuż dróg gminnych lub powiatowych. Cudzą reklamę na terenie swojej posesji umieściło 17% badanych, a 15% badanych chciałoby umieścić cudzą reklamę na terenie własnej posesji.

Wśród badanych można więc wyodrębnić dwie grupy. Jedną to osoby, które nie umieściły i nie zamierzają umieścić reklamy na terenie gminy Wiązowna, czujące odpowiedzialność za jakość krajobrazu, w którym żyją, jak również dostrzegające szansę na zmiany, którą umożliwia uchwała krajobrazowa. Drugą grupę obejmuje osoby umieszczające swoje lub cudze reklamy na terenie gminy i niedążące do zmiany istniejącego prawa miejscowego, bojące się ograniczeń z tym związanych: utraty korzyści za umieszczanie cudzych reklam na swoim terenie lub wzrostu kosztów związanych z umieszczeniem swojej reklamy na terenie gminy.

Mieszkańcy zauważali reklamy na terenie gminy, ale w dużej mierze nie przeszkadzały im one. W porównaniu z badaniem przeprowadzonym za pomocą podobnej ankiety w 2015 r. można zauważyć, że zaczęli podchodzić bardziej liberalnie do kwestii umieszczania reklam w swojej gminie. Mniej osób niż w poprzedniej ankiecie chciałoby uregulowań prawnych dotyczących reklam oraz ogrodzeń. Wydaje się, że ład przestrzenny jest ważny dla mieszkańców, ale tylko w zakresie stref publicznych, takich jak ogólnodostępne skwery, place zabaw itp. Chętnie przystaliby na jednakową formę małej architektury w tych miejscach, oczekując podniesienia jakości przestrzeni publicznej w zakresie działań samorządu oraz ze środków publicznych. Odnośnie do ogrodzeń i reklam mieszkańcy już nie są tak skłonni do zmian. Duża część mieszkańców nie życzy sobie regulacji w tym zakresie. Widoczna jest także rola czynników ekonomicznych i obecnych lub przewidywanych korzyści czerpanych z reklam, zarówno przez reklamodawców (przedsiębiorców), jak i osoby używające swoich nieruchomości w tym celu. Także sposób poruszania się po gminie, transportem kołowym, niesprzyjający kontemplacji widoków i krajobrazów, ma na pewno wpływ na zobojętnienie wobec chaosu nośników reklamowych.

8. Podsumowanie

Gmina Wiązowna stoi w obliczu znacznej ekspansji zabudowy jednorodzinnej. Władze gminy mają świadomość tego zjawiska i w ramach posiadanych narzędzi realizują politykę kształtowania zabudowy. Jednak w obliczu dużej presji inwestorów nie zawsze możliwe jest

oprowadzenie chaosu przestrzennego. Nasila się zjawisko, gdzie nośniki reklamy zarówno koncentrują się w sposób niewłaściwy z punktu widzenia ład przestrzennego, jak i są sytuowane bez żadnych reguł i zasad, co pogłębia degradację krajobrazu i obniża jakość życia obecnych i nowych mieszkańców. Jednak percepcja tego zjawiska zmienia się w czasie, jest też uzależniona od faktycznych korzyści lub korzyści utraconych czerpanych z pewnych cech krajobrazu, takich jak duża ekspozycja widokowa, elementy umożliwiające udostępnienie reklamy znacznej liczbie odbiorców itp.

Jednocześnie korzyści te mogą przesłaniać niekorzyści, które nie podlegają tak łatwej ocenie jak korzyści finansowe. Rosnąca konkurencja działalności nowych i istniejących oraz poszerzanie dostępnej oferty komercyjnej wpływa na pogłębianie zauważalnych dysharmonii przestrzennych. Nadmiar bodźców wizualnych oddziałuje negatywnie na jakość życia – intensywnie pracujący mózg nie ma możliwości odpoczynku, co wpływa na zdrowie publiczne [Jordaan, 2001; Czyński, Ostrowski, 2011].

Niejednoznaczny i skomplikowany układ komunikacyjny oraz rozproszenie działalności na terenie gminy zmusza przedsiębiorców do wskazywania kierunku dotarcia do swojej działalności. W przeciwnym razie narażają się na zniechęcenie lub utratę klientów niemogących trafić w pożądane przez nich miejsce. Dodatkowo taka reklama, sytuowana w rejonie skrzyżowań, pełni standardową funkcję promującą markę. Jednak sytuacja, w której wiele nieruchomości pragnie oznaczyć kierunek dotarcia do nich i czyni to na swój indywidualny sposób, sprawia, że otrzymujemy miejsce degradujące przestrzeń, zaś reklama przestaje działać, gdyż kierowcy nie są w stanie w tak krótkim czasie znaleźć pożądanej firmy. Pozornie skrzyżowania są bardzo atrakcyjnym miejscem dla lokalizowania tablic i urządzeń reklamowych. Jednak kierowcy skupiają się na drodze i obserwacji ruchu, zaś niepotrzebne informacje (np. właśnie reklamy) ignorują, zarazem jednak są przez nie rozpraszeni, co wpływa na zmniejszenie bezpieczeństwa. Przyjęcie uchwały krajobrazowej pozwoliłoby na ujednolicenie systemu oznakowania, w którym wspólne gabaryty reklam i jedno miejsce sytuowania ułatwiłyby orientację w terenie, zarazem stając się elementem ład przestrzennego. Lokalizacja w miejscach niewymagających tak dużej uwagi kierowców i ograniczenie (wykluczenie) reklam tam, gdzie mogą one wpływać negatywnie na percepcję, powinny także stanowić element polityki przestrzennej. Możliwe jest więc pogodzenie korzyści zarówno ekonomicznych, jak i estetycznych oraz tych dotyczących bezpieczeństwa i jakości życia. Chaos reklamowy może zostać opanowany poprzez wprowadzenie jednolitych rozwiązań i zapewnienie gotowych wzorów. Przykładem są szyldy projektowane na potrzeby rewitalizacji warszawskiej dzielnicy Praga Północ [Konkurs Praga Północ; Gazeta Wyborcza, 2017]

Bezpieczeństwo ma również inny wymiar – potrzeba grodzenia wydaje się w Polsce silniejsza niż faktyczne korzyści, jakie może ono zapewnić.

Ogrodzenia pełne stwarzają subiektywne poczucie bezpieczeństwa wewnątrz posesji, ale też tworzą poczucie wyobcowania z przestrzeni danej nieruchomości i zmniejszają poczucie bezpieczeństwa w przestrzeni publicznej. Dodatkowo zaburzają harmonię krajobrazu i działają źle na psychikę obserwatorów (szczególnie gdy oprócz nieprzezierności charakteryzują się

niską jakością materiału lub architektury). Prefabrykowane ogrodzenia żelbetowe degradują przestrzeń w stopniu nie mniejszym niż chaos reklamowy. Wykorzystanie przemysłanego układu zieleni lub rezygnacja z ogrodzeń na rzecz przemysłanej różnorodności funkcji na danym terenie wymaga jednak dalej idących działań realizowanych razem z lokalną społecznością.

Podsumowując, uchwała krajobrazowa stanowi ważny projekt z punktu widzenia bezpieczeństwa, estetyki, a także finansów (samorządowych oraz podmiotów indywidualnych) gminy. Wymaga szeroko zakrojonej akcji informacyjnej, dobrego rozpoznania priorytetów, a także (w uzasadnionych przypadkach) analizy kosztów i korzyści.

Należy przy tym zwrócić uwagę, że poza narzędziami legislacyjnymi dużą rolę odgrywają zmieniające się normy kulturowe, ale także sytuacja finansowa gospodarstw domowych i lokalnych przedsiębiorstw, dostępność różnego rodzaju materiałów lub elementów małej architektury, a także dostępność i znajomość dobrych wzorców. Zwraca uwagę fakt, iż tak duża część badanych nie miała zdania w kwestiach objętych badaniem. Być może mieszkańcy za mało cenią walory krajobrazowe. Możliwe także, że obecny styl życia nie sprzyja kontemplowaniu otoczenia, ważne jest, aby dotrzeć z punktu A do punktu B, nie zwracając uwagi na krajobraz po drodze. Jednak zachowanie lub stworzenie wartościowego krajobrazu może także wpłynąć na zmiany postaw.

Próba wprowadzenia uchwały krajobrazowej powinna więc zostać poprzedzona dalszą analizą kosztów i korzyści wszystkich interesariuszy, w tym trafną i dobrze komunikowaną identyfikacją wartości samego krajobrazu. Oprócz często przywoływanego ustawowego ładu przestrzennego, warto zwrócić uwagę na zyskujące na znaczeniu takie czynniki jak dobrostan psychiczny, zdolność koncentracji czy nadmiar bodźców płynący z otoczenia. Uchwała może i powinna skutecznie regulować urządzenie przestrzeni publicznych obiektami małej architektury. Może być to pierwszy krok do przekonania mieszkańców o wartości porządkowania przestrzeni.

Bibliografia

Dokumenty prawne

1. Europejska Konwencja Krajobrazowa 2000 sporządzona we Florencji dnia 20 października 2000 r.
2. Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Wiązowna, przyjęte Uchwałą nr 107. LIX.2018 Rady Gminy Wiązowna z dnia 28 sierpnia 2018 r. w sprawie przyjęcia zmiany nr 8 Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Wiązowna.
3. U.S. Department of the Interior, Bureau of Land Management, The Federal Land Policy and Management Act, <https://www.blm.gov/sites/blm.gov/files/documents/files/FLPMA2016.pdf> (dostęp: 05.05.2025).

4. Ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz.U. z 1991 r. nr 9 poz. 31).
5. Ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz.U. z 2003 r. nr 162 poz. 1568).
6. Ustawa z dnia 24 kwietnia 2015 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu (Dz.U. z 2015 r. poz. 774).
7. Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2003 r. nr 80 poz. 717).

Wydawnictwa zwarte

1. Berkeley, G. (2006). *Traktat o zasadach ludzkiego poznania*. Kraków: Wydawnictwo Zielona Sowa.
2. Branic, N., Kubrin, C.E. (2018). *Gated Communities and Crime in the United States*. eScholarship. San Francisco: University of California.
3. Darwin, K. (2024). *O pochodzeniu człowieka*. Kraków: Vis-à-Vis/Etiuda.
4. Degoutin, S. (2006). *Prisonniers volontaires du rêve Américain*. Paris: La Vilette.
5. Gehl J. (2014). *Miasta dla ludzi*. Kraków: Wydawnictwo RAM.
6. Liszewski, G. (2015). Opłata reklamowa jako przykład złej legislacji podatkowej. W: *Państwo, gospodarka, prawo*, A. Piszcz, M. Olszak, M. Etel (red.). Białystok: Temida 2.
7. Sadowy, K. (2023). *Evolutionary Urban Development*. London: Routledge.
8. Stelmaszczyk, K. (2019). Determinanty wprowadzania opłaty reklamowej. W: *Samorząd Terytorialny w Polsce i w Europie. Aktualne Problemy i Wyzwania*, K. Czarnecki, A. Lutrzykowski, R. Musiałkiewicz (red.). Włocławek: Wydawnictwo Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej we Włocławku.
9. van der Heide, C.M., Heijman, W.J. (2013). Landscape and Economics: Perceptions and Perspectives. W: *The Economic Value of Landscapes*, C.M. van der Heide, W.J. Heijman (Eds.). London: Routledge.
10. Vrignon, A., Ambroise-Rendu, A.C., Hagimont, S., Mathis, C.F. (2021). *Une histoire des luttes pour l'environnement, XVIIIe-XXe: trois siècles de débats et de combats*. Textuel.

Artykuły naukowe

1. Brown, A.L. (2012). A Review of Progress in Soundscapes and an Approach to Soundscape Planning, *International Journal of Acoustic and Vibration*, 17(2), s. 73–81.
2. Clark, C., Emmanouil, N., Page, J., Pelizzon, A. (2019). Can You Hear the Rivers Sing? Legal Personhood, Ontology, and the Nitty-Gritty of Governance, *Ecology Law Quarterly*, 45(4), s. 787–844.
3. Czyński, M., Ostrowski, M. (2011). Reklama w przestrzeni publicznej miasta, *Przestrzeń i Forma*, s. 213–228.
4. Domaradzka, A. (2022). The Un-Equal Playground: Developers and Urban Activists Struggling for the Right to the City, *Geoforum*, 134, s. 178–186.

5. Dorier, E., Berry-Chikhaoui, I., Bridier, S. (2012). Fermeture résidentielle et politiques urbaines, le cas marseillais, *Articulo-Journal of Urban Research*, (8).
6. Grinfeder, E., Lorenzi, C., Hauptert, S., Sueur, J. (2022). What Do We Mean by “Soundscape”? A Functional Description. *Frontiers in Ecology and Evolution*, 10.
7. Hamama, B., Liu, J. (2020). What Is Beyond the Edges? Gated Communities and Their Role in China's Desire for Harmonious Cities, *City, Territory and Architecture*, 7(1), 13.
8. Jordaan, F. (2001). *Environmental Impact of Outdoor Advertising*. Paper presented to the 20th Annual South African Transport Conference, South Africa, 16–20 July.
9. Kohyama, S. (2022). Taking/Compensations or Regulations? Balancing Landscape Conservation and the Development of Renewable Energy Facilities in Japan, *Land*, 12(1), 51.
10. Kramm, M. (2020). When a River Becomes a Person, *Journal of Human Development and Capabilities*, 21(4), s. 307–319.
11. Łątkowska, A. (2018). Osiedla grodzone w Toruniu i ich postrzeganie wśród mieszkańców miasta, *Rocznik Toruński*, (45), s. 255–271.
12. Listwan-Franczak, K., Franczak, P. (2015). Problematyka reklamy zewnętrznej na obszarach cennych przyrodniczo. Przykład otoczenia Tatr, *Prace Geograficzne*, 142, s. 57–75. DOI: 10.4467/20833113PG.15.018.4458.
13. O'Donnell, E.L., Talbot-Jones, J. (2018). Creating Legal Rights for Rivers, *Ecology and Society*, 23(1), 7.
14. Rokicka-Murszewka, K. (2019). Wybrane aspekty podmiotowe opłaty reklamowej i kary pieniężnej za naruszenie uchwały krajobrazowej. *Metropolitan. Przegląd Naukowy*, 1(11).
15. Stones, C.D. (1972). Should Trees Have Standing?: Toward Legal Rights for Natural Objects, *Southern California Law Review*, s. 450–476.
16. Szczepańska, M. (2012). Osiedla grodzone: świadomościowe aspekty podziałów społeczno-przestrzennych i więzi sąsiedzka, *Przestrzeń Społeczna*, 1(3).
17. Zbierska, A., Zydrón, A. (2016). Rola administracji samorządowej w ochronie krajobrazu i ładu przestrzennego w Polsce na tle Unii Europejskiej, *Studia i Prace WNEiZ US*, 46, s. 157–170.

Materiały internetowe

1. Audyt krajobrazowy (2023). Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego (MKiDN), <https://www.gov.pl/web/kultura/audyt-krajobrazowy> (dostęp: 10.07.2024).
2. Audyt krajobrazowy (2024). Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego (MKiDN), <https://www.gov.pl/web/kultura/audyt-krajobrazowy> (dostęp: 05.05.2025).
3. Bank Danych Lokalnych GUS (BDL). <https://bdl.stat.gov.pl/bdl/start> (dostęp: 10.04.2024).
4. Encyklopedia PWN (b.d.). *Krajobraz*, <https://encyklopedia.pwn.pl/haslo/krajobraz;3926930.html> (dostęp: 10.07.2024).
5. Gazeta Wyborcza (2017). *Praga-Północ ma nowe szyldy nad sklepami. Zamiast szpecić – zdobią i pasują do architektury*, <https://warszawa.wyborcza.pl/warszawa/7,54420,22797072,praga-polnoc-ma-nowe-szyldy-nad-sklepami-zamiast-szpecic.html> (dostęp: 05.05.2025).
6. Gmina Wiązowna (b.d.). <https://tuwiazowna.pl/> (dostęp: 10.04.2024).

7. Gmina Wiązowna (b.d.). *Szlaki Turystyczne*, <https://tuwiazowna.pl/szlaki-turystyczne/> (dostęp: 05.05.2025).
8. Konkurs Praga Północ (2023). <https://pragapn.um.warszawa.pl/-/konkurs-artystyczny-praskie-szyldy> (dostęp: 5.05.2025).
9. PAP (2021). Dane opublikowane przez Serwis Samorządowy PAP na dzień 19.02.2021 r.
10. Portal Samorządowy (2021). *Problem z uchwałami krajobrazowymi. Przyjęły je zaledwie 44 gminy*, <https://www.portalsamorzadowy.pl/finanse/problem-z-uchwalami-krajobrazowymi-przyjely-je-zaledwie-44-gminy,328818.html?mp=promo> (dostęp: 10.07.2024).
11. Teraz Polska (2019). <https://terazpolska.pl/pl/a/Ogloszono-laureatow-Konkursu-Teraz-Polska-i-Konkursu-Wybitny-Polak> (dostęp: 05.05.2025).

Landscape Values and the Application of Landscape Resolutions on the Example of the Wiązowna Commune

Abstract

A landscape resolution is an optional tool to be used by municipal governments for shaping spatial order, in particular public space. A factor that is an important problem and causes a growing interest of municipalities in this tool is a growing number of advertisements and their increasingly aggressive nature. At the same time, the introduction of landscape resolutions faces various obstacles. It should, however, be implemented after consultation with residents and with their approval. The aim of the article is to broaden the knowledge about the local determinants for the introduction of the resolution and the ways in which it is perceived by residents. The analysis is based on surveys conducted in the municipality of Wiązowna in 2015 and 2022. According to the opinions of residents, an important factor differentiating the attitude towards the Act is costs or lost economic benefits. The case study is presented in a broader context of changes in attitudes towards landscape and natural environment protection and the role of perception of the value of nature and landscape.

Keywords: landscape resolution, spatial order, municipal government, costs and benefits, landscape protection, environmental protection
