

OCHRONA KRAJOBRAZU W PRAWIE POLSKIM. STAN OBECNY I PERSPEKTYWY

ADAM HABUDA

Abstract: Landscape Protection in Polish Law. Current Situation and Prospects

The article concerns the legal protection of the landscape in Poland. Inspiration to discuss and explore such a topic comes from the problems connected with the appropriate implementation of the European Landscape Convention. The basic objection boils down to the fact that in Poland, in principle, there is no protection of the landscape outside special areas. Special areas are, for example, national parks or landscape parks – these are legal forms of nature protection. Very important is also the confusion of terminology associated with the treatment of the landscape in terms of environmental acts. In particular, geographers have here a lot of criticisms. They are right. There is a widespread belief so that the legal system in this respect requires a change. This article presents so the main directions of the proposed changes. Equally important is the question of the shape of the legal system: one act on landscape protection or more of acts.

Keywords: landscape, landscape protection, acts on landscape, special areas, environmental law, nature protection, general protection of landscape, legal forms of nature protection, European landscape convention

Słowa kluczowe: Krajobraz, ochrona krajobrazu, Ustawa o ochronie krajobrazu, Obszary specjalne, twory i składniki przyrody, ochrona przyrody, prawo ochrony przyrody, Europejska Konwencja krajobrazowa

1. Pojęcie krajobrazu jest dosyć niejednoznaczne, i chociaż wykorzystywane jest przez język prawny często, to w sposób daleki od precyzji. W literaturze fachowej wyróżnia się trzy koncepcje krajobrazu:

- 1) geograficzną (geosystemową), według której krajobraz odnosi się do przestrzennego i materialnego wymiaru rzeczywistości ziemskiej i oznacza kompleksowy system składający się z form rzeźby i wód, roślinności, gleb, skał, atmosfery;
- 2) architektoniczną, według której krajobraz jest fizjonomią środowiska, zatem złożonym i wtórnym jego zasobem, formą wynikającą z treści zawartych w naturalnym i kulturowym systemie danego miejsca;
- 3) mieszaną, łączącą elementy obu poprzednich, jej zwolennicy definiują krajobraz jako całość przyrody wraz z elementami wprowadzonymi przez człowieka na naturalnie ograniczonym odcinku ziemi, ocenianą jako układ warunków

przyrodniczych, reprezentujący określone zewnętrzne cechy estetyczno – widokowe.¹

Zajmujący się geografią przestrzenną Jerzy Solon proponuje określać krajobraz jako realnie istniejący obiekt, zajmujący wycinek przestrzeni, mający strukturę hierarchiczną i charakteryzujący się dynamiką w czasie. Na krajobraz składają się trzy częściowo niezależne hierarchie przestrzenne: abiotyczna, której wyrazem jest georóżnorodność, biotyczna, znajdująca swoje odbicie w bioróżnorodności, społeczna, którą oddaje zróżnicowanie wprowadzone przez człowieka.² Krajobraz należy opisywać, klasyfikować i oceniać jako:

- zestaw obiektów fizycznych i relacji pomiędzy nimi
- system powiązanych ze sobą procesów (przyrodniczych, geologicznych, społecznych, ekonomicznych) integrujących obiekty fizyczne
- zbiór bodźców oddziałujących na różne zmysły użytkownika
- zbiór wartości przyrodniczych, społecznych, ekonomicznych, które najczęściej mają znaczenie względne
- system świadczący rzeczywiste i potencjalne usługi dla różnych grup użytkowników

Dwie pierwsze kategorie mają charakter obiektywny (istnieją niezależnie od nastawienia czy poglądów użytkownika), trzy pozostałe mają charakter względny, zależny od możliwości percepcji, potrzeb, możliwości, kontekstu kulturowego.³

2. Według Europejskiej Konwencji Krajobrazowej, sporządzonej we Florencji dnia 20 października 2000 r. i będącej częścią polskiego systemu prawnego⁴ krajobraz to (1) obszar postrzegany przez ludzi, (2) którego charakter jest wynikiem działania i interakcji czynników przyrodniczych, (3) i/lub ludzkich.⁵

Nietrudno zauważyć pokrewieństwo tej definicji z propozycjami doktryny: krajobraz jako obszar postrzegany przez ludzi to nawiązanie do krajobrazu jako fizjonomii środowiska (estetyki), zwrócenie uwagi na czynniki przyrodnicze to z kolei podejście geograficzne, natomiast uwzględnienie czynników ludzkich to wymiar historyczno – kulturowy.

Analiza Konwencji pozwala sformułować cele, jakie powinny osiągnąć przyjmujące ten akt państwa. Są one następujące:

- nadanie ochronie krajobrazu rangi prawnej poprzez podkreślenie, że krajobraz stanowi zasadniczy element otoczenia człowieka i wyraża dziedzictwo przyrodnicze oraz kulturowe
- państwa mają kreować i realizować politykę w zakresie ochrony, gospodarowania i planowania krajobrazu, tworząc w tym celu odpowiednie instrumenty prawne
- kreowanie i realizacja polityki ochrony krajobrazu powinny uwzględniać edukację społeczną w tym zakresie, kształcenie specjalistów zajmujących się krajobra-

¹ SZCZĘŚNY, T.: *Ochrona przyrody i krajobrazu*. Warszawa, 1982, s. 108.

² RYCHLING, A. – SOLON, J.: *Ekologia krajobrazu*. Warszawa, 2011.

³ SOLON, J.: *Kompleksowe założenia polityki krajobrazowej w Polsce – propozycje do dyskusji*, http://ochronaprzyrody.gdos.gov.pl/files/artykuly/5456/Jerzy_Solon_prezentacja.pdf

⁴ Dz. U. z 2006 r. nr 14, poz. 98.

⁵ Cyfry w nawiasach oznaczają kluczowe elementy definicji, i wprowadziłem je dla potrzeb niniejszego opracowania.

zem, a także identyfikować i oceniać krajobrazy występujące w danym państwie w kontekście założonych celów jakości krajobrazu

- umożliwienie społeczeństwu oraz organom lokalnym i regionalnym udziału w tworzeniu i realizacji polityki krajobrazowej
- integracja polityki krajobrazowej z innymi politykami, których realizacja może oddziaływać na krajobraz

Nasuwa się wniosek, że realizacja tak określonych celów zdecydowanie przyczynia się do usamodzielnienia ochrony krajobrazu w ramach ochrony przyrody (środowiska), choćby przez założenie że potrzebne są inne instrumenty prawne, odrębne (choćby zintegrowane) polityki.

Konwencja krajobrazowa wskazuje, czym jest ochrona krajobrazu (art. 1 lit. d). Według polskiego tłumaczenia są to działania na rzecz zachowania i utrzymywania ważnych lub charakterystycznych cech krajobrazu, tak aby ukierunkować i harmonizować zmiany, które wynikają z procesów społecznych, gospodarczych i środowiskowych. Pojawia się wniosek o sprzeczności użytych sformułowań, bowiem z jednej strony – według polskiego oficjalnego tłumaczenia – ochrona krajobrazu to zachowanie cech charakterystycznych danego krajobrazu, ale z drugiej strony ma to sprzyjać zmianom wynikającym z procesów społecznych, gospodarczych i środowiskowych. Wydaje się, że angielski tekst Konwencji ma inny sens w odniesieniu do ochrony krajobrazu; mówi o zachowaniu znaczących i charakterystycznych cech krajobrazu, uzasadnionych wartościami dziedzictwa naturalnego bądź dziedzictwa związanego z działalnością ludzką (*„Landscape protection” means actions to conserve and maintain the significant or characteristic features of a landscape, justified by its heritage value derived from its natural configuration and/or from human activity*).

Ochrona krajobrazu to jednak nie tylko jego konserwacja, rozumiana jako zachowanie w stanie niezmiennym; widoczna jest w tym miejscu analogia z ochroną środowiska, które chronimy, ale też z niego korzystamy. Konwencja krajobrazowa oprócz ochrony krajobrazu używa pojęcia „gospodarowanie krajobrazem”, czyli działania, podejmowane w perspektywie i w poszanowaniu zrównoważonego rozwoju, podejmowane aby podtrzymać krajobraz i realizować jego zmiany, uwzględniając zachodzące procesy społeczne, gospodarcze i środowiskowe.

3. Powstaje pytanie o sposób ujęcia przedstawionych koncepcji i założonych celów w prawie polskim; czy znajdują one odzwierciedlenie w systemie prawnym Rzeczypospolitej Polskiej.

Modelowo można wyobrazić sobie cztery sposoby włączenia ochrony krajobrazu do obowiązującego systemu prawnego.

Po pierwsze, ochrona krajobrazu mogłaby być przedmiotem odrębnej, poświęconej temu zagadnieniu ustawy.

Po drugie, ochrona krajobrazu mogłaby mieścić się w ramach ustawy o ochronie przyrody (względnie w ramach ustawy Prawo ochrony środowiska).

Po trzecie, ochrona krajobrazu mogłaby stanowić część ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Po czwarte wreszcie, ochrona krajobrazu mogłaby być „rozrzucona” po wielu aktach prawnych, na czele ze wskazanymi wyżej ustawami.

W Polsce przyjęto czwarty model – przepisy poświęcone ochronie krajobrazu znajdują się w kilku aktach prawnych, na czele z ustawą o ochronie przyrody.

Rozpocznę od uwagi, że chociaż pojęcie krajobrazu występuje w różnych aktach prawnych, to nigdzie nie jest definiowane jako pojęcie nadrzędne w tym znaczeniu, że nie ma legalnej definicji.

Ustawa o ochronie przyrody,⁶ chociaż w swoim tytule nie ma słowa „krajobraz”, to według zamierzenia ustawodawcy ma chronić także krajobraz i są podstawy, by traktować ją jako ustawę o ochronie przyrody i krajobrazu. Artykuł 1 odnoszący się do zwięzłego wskazania przedmiotu tego aktu, obok przyrody żywej i nieożywionej wymienia także krajobraz (ustawa określa cele, zasady i formy ochrony przyrody żywej i nieożywionej oraz krajobrazu). W świetle art. 2 krajobraz traktowany jest jako jeden z zasobów, tworów i składników przyrody, z brzmienia tego przepisu jasno wynika, że krajobraz jest częścią przyrody, zaś jego zachowanie i zrównoważone użytkowanie mieści się w ramach ochrony przyrody. Ochrona walorów krajobrazowych jest jednym z celów ochrony przyrody (art. 2 ust. 2 pkt 5). Krajobraz według ustawy o ochronie przyrody (objaśnienie terminów ustawowych, art. 5 pkt 20) to pierwszy składnik środowiska przyrodniczego, to jego fundament – środowisko przyrodnicze to krajobraz wraz z tworami przyrody nieożywionej oraz naturalnymi i przekształconymi siedliskami przyrodniczymi z występującymi na nich roślinami, zwierzętami i grzybami.

Prawnej definicji krajobrazu w ustawie o ochronie przyrody nie ma, w pewnym sensie zastępuje ją zdefiniowanie walorów krajobrazowych jako wartości ekologicznych, estetycznych lub kulturowych obszaru oraz związane z nim rzeźba terenu, twory i składniki przyrody, ukształtowane przez siły przyrody lub działalność człowieka (art. 5 pkt 23). W tej siatce pojęciowej mieści się jeszcze sformułowanie „ochrona krajobrazowa”, czyli zachowanie cech charakterystycznych danego krajobrazu.

Według ustawy Prawo ochrony środowiska⁷ krajobraz jest jednym ze składników (elementów) środowiska (obok powierzchni ziemi, kopalin, wód, powietrza, klimatu, pozostałych elementów różnorodności biologicznej). Ponadto ustawa Prawo ochrony środowiska nawiązuje do walorów krajobrazowych w kontekście celów, jakie ma spełniać kompensacja przyrodnicza (działania składające się na kompensację przyrodniczą mają przyczyniać się także do zachowania walorów krajobrazowych).

W ustawie o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami⁸ zdefiniowany jest krajobraz kulturowy – czyli przestrzeń historycznie ukształtowana w wyniku działalności człowieka, zawierająca wytwory cywilizacji oraz elementy przyrodnicze (art. 3 pkt 14). Krajobraz kulturowy potraktowany jest przez ustawę jako jedna z form zabytków nieruchomych, i z tego względu podlega ochronie i opiece (art. 6 ust. 1 pkt 1 lit. a).

Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym⁹ wśród tego co należy uwzględnić w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wskazuje walory architektoniczne i krajobrazowe (art. 1 ust. 2 pkt 2). Krajobraz kulturowy determinuje kształt

⁶ Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody, t. jedn. Dz. U. z 2013 r., poz. 627, 628, 842 ze zm.

⁷ Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska, t. jedn. Dz. U. z 2013 r., poz. 1232 ze zm.

⁸ Ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Dz. U. z 2003 r. nr 162, poz. 1568 ze zm.

⁹ Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. T. jedn. Dz. U. z 2012 r. poz. 647, 951 ze zm.

studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego (art. 10 ust. 1 pkt 3, art. 10 ust. 2 pkt 3). W miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego obowiązkowo określa się zasady ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego (art. 15 ust. 2 pkt 3). Także w planie zagospodarowania przestrzennego województwa określa się między innymi system obszarów chronionych, w tym obszary ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego (art. 39 ust. 3 pkt 2). Ponadto w ustawie tej mowa jest o dobrach kultury współczesnej, wśród których mieszczą się założenia urbanistyczne i krajobrazowe, będące uznanym dorobkiem współcześnie żyjących pokoleń, jeżeli cechuje je wysoka wartość artystyczna lub historyczna (art. 2 pkt 10).

Tylko nadmienię, że w ustawie Prawo budowlane znajdował się przed laty przepis, zgodnie z którym obiekt budowlany należało projektować w sposób zapewniający dostosowanie jego formy architektonicznej do krajobrazu (choć aktualnie przepisu tego nie ma, jednak jego cel da się zachować odpowiednią interpretacją prawa).

4. Zestawiając wymienione regulacje prawne z proponowanymi przez fachowców – przede wszystkim geografów, sposobami definiowania krajobrazu, pojawia się wrażenie prawnego chaosu i nieuporządkowania. Żaden geograf nie zgodzi się z odróżnianiem krajobrazu od innych elementów środowiska, takich jak na przykład powierzchnia ziemi czy wody (jak stanowi ustawa Prawo ochrony środowiska). Na tej samej zasadzie nie da się wyodrębnić krajobrazu na tle innych zasobów, tworów i składników przyrody (na przykład oddzielać krajobraz od tworów przyrody nieożywionej, siedlisk przyrodniczych, czy zadrzewień) – jak czyni to ustawa o ochronie przyrody. Zdecydowanej krytyce poddaje się także stawianie obok siebie krajobrazów naturalnych i kulturowych (antropogenicznych), gdyż krajobrazów naturalnych w zasadzie w Polsce nie ma, wszystkie są w mniejszym lub większym stopniu kulturowe.

Trafnym podsumowaniem takiego pesymistycznego obrazu może być stwierdzenie, że w Rzeczypospolitej Polskiej systemu powszechnej ochrony krajobrazu, mianowicie ochrony krajobrazu poza obszarami specjalnymi, zasadniczo nie ma.¹⁰ W gruncie rzeczy nie wiadomo, co kierowało ustawodawcą, gdy usunął z porządku prawnego przepis art. 47a ust. 1 poprzedniej ustawy o ochronie przyrody (z 1991 r.), który proklamował ochronę walorów krajobrazowych bez względu na to, czy są objęte szczególnymi formami ochrony przyrody. Argument o niejasności sformułowania „walory krajobrazowe” jest bezsensowny, bo prawo mocno nasycone jest tego rodzaju niedookreślonymi pojęciami. Ograniczenie powszechnej ochrony krajobrazu do terenów nawodnych, w związku z utrudnieniem dostępu do wody ludziom i zwierzętom (art. 119 obecnie obowiązującej ustawy o ochronie przyrody) oraz obarczenie podmiotów prowadzących roboty zmieniające stosunki wodne na terenach o walorach krajobrazowych obowiązkiem uzyskanie decyzji regionalnego dyrektora ochrony środowiska (art. 118 ustawy o ochronie przyrody), nie może być poczytywane nawet za protezę poprzedniej regulacji.

Pewną rolę może oczywiście spełniać instytucja oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko, bo nie ulega wątpliwości, że jeśli bada się oddziaływanie na środowisko, to bada się jednocześnie oddziaływanie na krajobraz. Trzeba jednak przypomnieć, że instrument ten ograniczony jest tylko do pewnych kategorii przedsięwzięć

¹⁰ Zob. HABUDA, A. – RADECKI, W.: Instytucje prawa ochrony przyrody [w:] RADECKI, W. (red.): *Instytucje prawa ochrony środowiska. Geneza – rozwój – perspektywy*. Warszawa, 2010, s. 210.

mogących znacząco oddziaływać na środowisko, i nie pomieści wszystkich ingerencji nieobojętnych z punktu widzenia ochrony krajobrazu.

Z pewnością korzystniej prezentuje się ochrona krajobrazu na obszarach specjalnych, czyli na obszarze wybranych form ochrony przyrody (wymienionych w ustawie o ochronie przyrody), oraz na obszarze parku kulturowego, tworzonego na podstawie ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Pojawia się zagadnienie prawnych instrumentów ochrony krajobrazu na wskazanych wyżej obszarach specjalnych.

5. Najogólniej mówiąc obszar specjalny to wycinek przestrzeni wyodrębniony ze względu na potrzebę realizacji określonych zadań i celów państwowych (np. park narodowy, specjalna strefa ekonomiczna). Przydatność tej kategorii bywa kwestionowana, bowiem większość terytorium kraju objęta jest specjalnym – pod jakimś względem – reżimem prawnym, wydaje się jednak, że trafnie oddaje ona specyfikę obszarowych form ochrony przyrody.

Obszary specjalne, gdzie ochrona krajobrazu bezspornie ma priorytet to:

1. parki narodowe, rezerwaty przyrody, parki krajobrazowe, obszary chronionego krajobrazu, zespoły przyrodniczo – krajobrazowe (wszystkie te obszary tworzone są na podstawie ustawy o ochronie przyrody)
2. parki kulturowe, strefy ochrony konserwatorskiej (tworzone na podstawie ustawy o ochronie zabytków)

Biorąc pod uwagę ochronę krajobrazu, zasadnicze znaczenie ma szczególny reżim prawny obszarów specjalnych. Ów szczególny reżim prawny wyznaczany jest przez system zakazów, które bądź obowiązują z mocy prawa, bądź mogą zostać wprowadzone na danym obszarze.

I tak w parkach narodowych, które z racji definicji ustawowej mają zachować i chronić także walory krajobrazowe, i tworzone są także ze względu na walory krajobrazowe, zakazy obowiązują z mocy prawa. Tożsamy wykaz zakazów ma zastosowanie również do rezerwatów przyrody, które tworzenie podyktowane jest między innymi walorami krajobrazowymi.

W parkach krajobrazowych nie ma zakazów obowiązujących z mocy prawa, lecz organ kreujący park krajobrazowy wybiera z ustawowego zestawu te, które uznaje za stosowne dla danego parku; na obszarach chronionego krajobrazu, w stosunku do zespołów przyrodniczo – krajobrazowych podobnie.

W parkach kulturowych organ tworzący park może wybrać jeden lub kilka zakazów i ograniczeń przewidzianych w ustawie o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami.

Strefa ochrony konserwatorskiej nie wymaga odrębnego aktu normatywnego, a zakazy i ograniczenia ustalane są w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego.

6. Należy zaznaczyć, że najpoważniejszym zagrożeniem dla krajobrazu wskazanych obszarów są inwestycje budowlane, różnego rodzaju przedsięwzięcia o charakterze gospodarczym. Jak kwestia tych inwestycji może wpływać na ochronę krajobrazu na poszczególnych obszarach specjalnych?

Skoro w parku narodowym i w rezerwacie przyrody z mocy prawa zabrania się budowy lub przebudowy obiektów budowlanych (art. 15 ust. 1 pkt 1 ustawy o ochronie przyrody), to racjonalny wydaje się wniosek, że podstawowe zagrożenie dla krajobra-

zu traci rację bytu. Nic bardziej mylnego – i to nawet nie ze względu na to, że można zezwolić na odstępstwo od zakazów – ale przede wszystkim przez wzgląd na to, że zakazy z mocy prawa nie dotyczą obszarów objętych ochroną krajobrazową w trakcie ich gospodarczego wykorzystania oraz wykonywania prawa własności (art. 15 ust. 2 pkt 5 ustawy o ochronie przyrody).

Czy oznacza to więc, że na gruncie prywatnym objętym ochroną krajobrazową położonym w obrębie parku narodowego właściciel może budować co chce, bo zakaz zabudowy nie ma zastosowania? Intuicyjnie kierujemy się ku odpowiedzi negatywnej, bo przecież w takiej sytuacji ochrona krajobrazowa w parku narodowym, a przynajmniej w jego części, byłaby fikcją. Jak to uzasadnić prawnie? Można tak: gdyby zamierzona budowa naruszyć miała cechy charakterystyczne danego krajobrazu, to dyrektor parku narodowego (na obszarze rezerwatu przyrody – regionalny dyrektor ochrony środowiska), upoważniony na podstawie art. 53 ust. 4 pkt 7 w związku z art. 60 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym do uzgadniania decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu w parku narodowym – odmówi uzgodnienia. Może jednak zdarzyć się i tak, że organ takiej zgody nie odmówi, bo rozstrzygnięcie oparte jest na uznaniu administracyjnym.

Przejdę następnie do kwestii zabudowy w parku krajobrazowym.

Pojawia się pytanie, czy w parku krajobrazowym, biorąc pod uwagę jego reżim prawny wyznaczony przez dobrany zestaw zakazów, oraz plan ochrony i wpływ tego planu na inne dokumenty planistyczne, można zakazać zabudowy? Na jakiej podstawie prawnej miałyby to nastąpić?

Przypominam, że spośród zakazów, które w parku krajobrazowym można wprowadzić, nie ma generalnego zakazu zabudowy, zaś pozostawienie nieruchomości znajdujących się w granicach parku krajobrazowego w gospodarczym wykorzystaniu (art. 16 ust. 6 ustawy o ochronie przyrody) jest jednym z elementów stanowiących o specyfice tej formy ochrony przyrody. Nie ma jednak wątpliwości, iż dopuszczanie zabudowy „zawsze i wszędzie” przekreśliłoby w praktyce ochronę parku krajobrazowego. Trudno byłoby zgodzić się z tym, że w parku krajobrazowym mamy do czynienia z taką sytuacją, że można zabudowywać zawsze, i ile nie wprowadzono zakazu realizacji przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko lub też nie zakazano budowy w pasie szerokości 100 metrów od linii brzegowej. Zgoda na taki stan rzeczy w praktyce oznaczałaby podkopanie fundamentów instytucji parku krajobrazowego. Pałaca staje się więc koniecznością takiej interpretacji, która pozwoli zrealizować intencję ustawodawcy powołującego prawną formę ochrony krajobrazu.

Wydaje się, że podstawa prawna dla ograniczenia zabudowy nie znajduje się w tym przypadku bezpośrednio w ustawie o ochronie przyrody, ale w ustawie Prawo ochrony środowiska (POŚ).

W art. 73 ust. 1 ustawy POŚ czytamy: w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego oraz w decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu uwzględnia się w szczególności ograniczenia wynikające z ustanowienia w trybie ustawy o ochronie przyrody parku krajobrazowego. Podkreślam, że nie mamy tu do czynienia z możliwością – ale z nakazem prawnym (obowiązkiem prawnym) respektowania ochrony krajobrazowej w planie zagospodarowania przestrzennego i decyzji o warun-

kach zabudowy. Jasne jest więc, że organ uchwalający miejscowy plan i organ wydający decyzję o warunkach zabudowy ma obowiązek baczyć na zachowanie cech charakterystycznych danego krajobrazu, i tak ukształtować swój akt, by cechy te zachować.

Możliwa jest też jeszcze jedna interpretacja, mająca uzasadnienie w szerszym rozumieniu reżimu prawnego parku krajobrazowego (reżim parku krajobrazowego wyznacza zespół zakazów przyjętych w uchwale o jego wyznaczeniu, ale także plan ochrony parku krajobrazowego). Można założyć, iż to plan ochrony parku krajobrazowego stanowiłby o zakazie zabudowy, co ma uzasadnienie w tym, iż w rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 12 maja 2005 r. w sprawie sporządzania projektu planu ochrony dla parku narodowego, rezerwatu przyrody i parku krajobrazowego¹¹ znajduje się § 17 wskazujący, co winien obejmować zakres ustaleń do poszczególnych dokumentów planistycznych, w tym planu miejscowego. W punkcie 6 § 17 mowa o możliwości wyłączenia terenów spod zabudowy. Wnioskuje więc, że pewne ustalenia zawarte w projekcie planu ochrony parku krajobrazowego, które powinny być uwzględnione w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego mogą dopuszczać wyłączenie terenu z zabudowy. Ktoś może jednak podnieść zarzut wykroczenia poza ramy wyznaczone art. 17 ustawy o ochronie przyrody. Przyjęcie, iż w parku krajobrazowym można zakazać zabudowy na tej podstawie, iż stosowne ograniczenie wynika z dokumentu planistycznego uwzględniającego projekt planu ochrony, w którym mowa o wyłączeniu terenów spod zabudowy – oznaczałoby przekroczenie maksymalnej surowości zakazów, które mogą w parku krajobrazowym być wprowadzone. Z tego względu takie ograniczenie mogłoby być kwestionowane.

Przedstawię jeszcze możliwą sytuację, w której w parku krajobrazowym wprowadzono zakaz realizacji przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko. Jednak z mocy przepisów ustawy zakaz ten nie dotyczy inwestycji celu publicznego (w rozumieniu ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym). Czy to oznacza, że inwestycja celu publicznego będąca jednocześnie przedsięwzięciem mogąącym znacząco oddziaływać na środowisko, zawsze będzie mogła być zrealizowana na obszarze parku krajobrazowego, nawet gdy narusza walory krajobrazowe? Nie, albowiem decyzja o lokalizacji inwestycji celu publicznego wymaga uzgodnienia przez regionalnego dyrektora ochrony środowiska (art. 53 ust. 4 pkt 8 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym). Uzgodnienie to albo zgoda, albo jej brak. Jeśli regionalny dyrektor uzna, że walory krajobrazowe parku krajobrazowego są zagrożone, to takiej zgody powinien odmówić (odmówić uzgodnienia wydając postanowienie o odmowie uzgodnienia), powołując się na art. 73 ust. 1 ustawy Prawo ochrony środowiska, zgodnie z którym w decyzjach lokalizacyjnych uwzględnia się ograniczenia wynikające z ustanowienia parku krajobrazowego.

Parki kulturowe tworzy rada gminy, na podstawie uchwały, w celu ochrony krajobrazu kulturowego oraz zachowania wyróżniających się krajobrazowo terenów z zabytkami nieruchomymi charakterystycznymi dla miejscowej tradycji budowlanej i osadniczej. Dla parku kulturowego sporządza się plan ochrony, a jego reżim prawny wyznaczony jest przez zakazy, które mogą być wprowadzone (np. zakaz robót budow-

¹¹ Dz. U. nr 94, poz. 794.

lanych, działalności przemysłowej, zmiany sposobu korzystania z zabytków nieruchomości). Według stanu na koniec października 2013 r. w Polsce utworzono 26 parków kulturowych, z tego 3 trzy znajdują się w województwie dolnośląskim (Forteczny Park Kulturowy w Srebrnej Górze, Forteczny Park Kulturowy Twierdza Kłodzka, Park Kulturowy Kotliny Jeleniogórskiej).

7. Na koniec chciałbym zwrócić na propozycję zmian w polskim prawie w zakresie ochrony krajobrazu. Przybrała ona postać zaproponowanego przez Prezydenta RP projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu.¹² Wprawdzie omawianie projektu jest ryzykowne i może okazać się zbędne,¹³ to jednak chyba warto podkreślić najważniejsze jego motywy.

Po pierwsze, projekt ma faktycznie wdrożyć do polskiego prawa konwencję krajobrazową wprowadzając zmiany w szeregu ustaw (ustawa o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, ustawa Kodeks wykroczeń, ustawa o drogach publicznych, ustawa o podatkach i opłatach lokalnych, ustawa Prawo budowlane, ustawa Prawo ochrony środowiska, ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ustawa o ochronie przyrody).

Po drugie, do ustawy POŚ wprowadzone zostaje pojęcie krajobrazu (postrzegana przez ludzi przestrzeń zawierająca elementy przyrodnicze lub wytwory cywilizacji, ukształtowana w wyniku działania czynników naturalnych lub działalności człowieka).

Po trzecie, pojawia się w ustawie o ochronie przyrody określenie dominanta krajobrazowa – czyli obiekt o wiodącym oddziaływaniu wizualnym w krajobrazie oraz termin krajobraz priorytetowy (szczególnie cenny). Na obszarze parku krajobrazowego generalnie zabrania się umieszczania dominant krajobrazowych.

Po czwarte, do ustawy o ochronie przyrody wprowadza się rozdział o planowaniu ochrony krajobrazu; pojawia się także instytucja audytu krajobrazowego (identyfikacja typów krajobrazów na obszarze województwa, wskazanie ich cech charakterystycznych, waloryzacja, wskazanie zagrożeń dla krajobrazów priorytetowych; ma to być zadanie samorządu wojewódzkiego).

Po piąte, w celu ochrony walorów krajobrazowych sejmik województwa określa w formie uchwały urbanistyczne zasady ochrony krajobrazu, wiążące dla planów miejscowych i decyzji o warunkach zabudowy.

Po szóste, do oceny oddziaływania na środowisko dodaje się wprost wskazanie, że chodzi także o badanie oddziaływania na krajobraz.

8. Podsumowując, stan ochrony krajobrazu w Polsce wskazuje przede wszystkim na brak ochrony powszechnej. Na obszarach specjalnych sytuacja nie jest doskonała, lecz z pewnością jest lepsza. Rzeczywistym problemem wydaje się być umiejętne korzystanie z już istniejących instrumentów prawnych; odwołując się do Monteskiusza można powiedzieć: nie pytam, jakie są prawa, ale jacy są sędziowie (chodzi mi tutaj o organy stosujące prawo, a w przypadku sądów nawet o coś więcej – o wymierzanie sprawiedliwości). Warto by chyba rozważyć, czy ochrony krajobrazu nie należałoby uregulować

¹² Projekt wpłynął do Sejmu 1 lipca 2013 r. Aktualnie (wrzesień 2014 r.) projekt jest na etapie prac w komisji sejmowej.

¹³ Niniejsze opracowanie przygotowałem we wrześniu 2014 r. nie wiadomo jak będą wyglądały proponowane wtedy zmiany w chwili, gdy opracowanie trafi do rąk Czytelnika.

odrębnym aktem prawnym, względnie umocnić ją w ramach ustawy o ochronie przyrody. Ma ona charakter nadrzędny w tym sensie, że tworzy ramy dla funkcjonowania zasadniczo wszystkich elementów środowiska i relacji między nimi (wody, lasy, siedliska itp.). Dlatego dla stworzenia ram ochrony krajobrazu – który także jest pojęciem nadrzędnym – wydaje się być odpowiednim miejscem.