

Prawne instrumenty ochrony krajobrazu

dr Agnieszka Jaworowicz-Rudolf

1. Krajobraz – pojęcie, rodzaje i ujęcia definicyjne

Termin „krajobraz” po raz pierwszy pojawił się w języku staroniemieckim już w VIII w. jako *Landschaft*. Język potoczny, a później artystyczny, stosował to pojęcie w celu określenia malowniczych widoków części ziemi jako elementu lub wyłączonego obiektu dzieła artysty. W artystyczno-estetycznym sensie krajobraz jako pejzaż pojawił się w XV i XVI w., w okresie rozkwitu malarstwa flamandzkiego (hol. *landscap*). W XVII w. termin *landscape* upowszechnił się w Anglii. Pojmowanie krajobrazu jako pełnego fragmentu przyrody zapoczątkowane zostało w XIX w. m.in. przez przyrodnika, współtwórcę nowożytnej geografii Aleksandra von Humboldta (1769–1859), który określał krajobraz jako całościową charakterystykę regionu Ziemi. W końcu XVIII w. słowo „krajobraz” uzyskało znaczenie naukowe i zostało zaadaptowane przez nauki geograficzne. Do polskiego piśmiennictwa określenie krajobraz wprowadził w 1830 r. Joachim Lelewel w pracy *Dzieje Polski Joachim Lelewel potocznym sposobem opowiedział, do nich dwanaście krajobrazów skreślił*.¹

W literaturze przedmiotu słowo „krajobraz” używane jest rozmaicie - jako pojęcie geograficzne, przyrodnicze, estetyczne czy społeczno-kulturowe. W języku potocznym stosowane jest na określenie widoku, jak np. krajobraz wiejski. Generalnie za krajobraz uważa się ogół cech przyrodniczych i antropogenicznych (powstałych w wyniku działalności człowieka) wyróżniających określony teren, zespół typowych cech danego terenu. Jedno ze słownikowych znaczeń krajobrazu jest definiowane jako „obszar wydzielony ze względu na stopień syntezy zróżnicowania przestrzennego przyrody i działalno-

ści ludzkiej oraz swoiste cechy charakterystyczne”². Zgodnie z tą definicją encyklopedyczną krajobraz to fizjonomia powierzchni Ziemi lub jej części – synteza wszystkich elementów przyrodniczych (głównie rzeźby terenu, wód, warunków klimatycznych, świata roślinnego i zwierzęcego) oraz działalności ludzkiej, przy czym rozróżnia się krajobraz naturalny (przyrodniczy) i przeobrażony (kulturowy, antropogeniczny, gospodarczy)³. Ze względu na stopień rozwoju gospodarki wyróżnia się typy krajobrazu: pierwotny (bez udziału działalności człowieka), naturalny (częściowy wpływ działalności człowieka), antropogeniczny (objęty gospodarką człowieka) i zdewastowany (zniszczony przez człowieka, którego działalność spowodowała zachwianie równowagi biologicznej)⁴.

Do pierwszych aktów prawa międzynarodowego odnoszących się do ochrony krajobrazu jako całości bądź jego elementów składowych można zaliczyć Konwencję w sprawie ochrony światowego dziedzictwa kulturalnego i naturalnego, przyjętą w Paryżu 16.11.1972 r. przez Konferencję Generalną Organizacji Narodów Zjednoczonych dla Wychowania, Nauki i Kultury⁵. Uznaje ona w art. 1 i 2 za dziedzictwo m.in. pomniki przyrody, formacje geologiczne i fizjograficzne, miejsca i strefy wyjątkowej wartości z punktu widzenia naturalnego piękna, zabytki, zespoły budowli o wyjątkowej wartości, miejsca zabytkowe. Innym istotnym aktem prawnym w omawianej dziedzinie jest także Europejska konwencja o ochronie dziedzictwa archeologicznego, sporządzona w La Valetta 16.01.1992 r.⁶

1 M. Górski (red.), *Prawo ochrony środowiska*, Warszawa 2018, s. 729-729.

2 *Słownik współczesnego języka polskiego*, t. I, A. Sikorska-Michalak, O. Wojniłko (red.), Warszawa 1998, s. 422.

3 Zob. *Encyklopedia popularna PWN*, A. Karwowski (red.), Warszawa 1997, s. 409.

4 M. Górski (red.), *Prawo ...*, op. cit., s. 730.

5 Dz.U. z 1976 r. poz. 190.

6 Dz.U. z 1996 r. poz. 564.

Pierwszą legalną definicję krajobrazu wprowadziła Europejska Konwencja Krajobrazowa, sporządzona we Florencji 20.10.2000 r.⁷ Przez krajobraz rozumie ona „obszar postrzegany przez ludzi, którego charakter jest wynikiem działania i interakcji czynników przyrodniczych i/lub ludzkich”⁸. Warto tu zwrócić uwagę, iż konwencja nie ogranicza krajobrazu do tego, co stworzyła natura, ale uwzględnia także czynniki ludzkie (kulturowe). W preambule przyjęto, iż krajobraz pełni istotną rolę w publicznych zainteresowaniach dziedzinami kultury, ekologii i sprawami społecznymi, stanowi zasób sprzyjający działalności gospodarczej, przyczynia się do tworzenia kultur lokalnych i jest podstawowym komponentem europejskiego dziedzictwa przyrodniczego i kulturowego, a jednocześnie stanowi ważną część jakości życia ludzi zamieszkujących zarówno w obszarach wiejskich i na wsi, na obszarach zdegradowanych, jak i w obszarach o wysokiej jakości, na obszarach uznawanych jako charakteryzujące się wysokim pięknem, jak i w obszarach pospolitych, zaś coraz to nowe wydarzenia w rolnictwie, leśnictwie, technikach produkcji przemysłowej i wydobywczej, jak również w planowaniu regionalnym i miejskim, w transporcie, infrastrukturze, w turystyce i rekreacji w wielu przypadkach przyspieszają przekształcanie krajobrazów. Zgodnie z art. 3 tegoż aktu, celami Konwencji są: promowanie ochrony, gospodarki i planowania krajobrazu, a także organizowanie współpracy europejskiej w zakresie zagadnień dotyczących krajobrazu.

Konwencja krajobrazowa pełni rolę swoistych wytycznych i ma za zadanie wprowadzenie określonych standardów w zakresie planowania i ochrony krajobrazu⁹. Polska, jako strona konwencji krajobrazowej, zobowiązała się do zharmonizowania postanowień konwencji z wewnętrznym (krajowym) porządkiem prawnym, w tym do wdrożenia określonych rozwiązań. Dotyczy to w szczególności:

- 1) środków ogólnych, określonych w art. 5 Konwencji, obejmujących:
 - prawne uznanie krajobrazów jako istotnego komponentu otoczenia ludzi jako wyrażenia dzielonej przez

nie różnorodności kulturowej i przyrodniczej oraz podstawy ich tożsamości,

- ustanowienie i wdrożenie polityki w zakresie krajobrazu ukierunkowanej na ochronę, gospodarkę i planowanie krajobrazu,
 - ustanowienie procedur udziału ogółu społeczeństwa, organów lokalnych i regionalnych oraz innych stron zainteresowanych zdefiniowaniem i wdrożeniem polityki w zakresie krajobrazu,
 - zintegrowanie krajobrazu z własną polityką w zakresie planowania regionalnego i urbanistycznego i własną polityką kulturalną, środowiskową, rolną, społeczną i gospodarczą, jak również z wszelką inną polityką, która bezpośrednio lub pośrednio oddziałuje na krajobraz;
- 2) środków specjalnych, określonych w art. 6 Konwencji, obejmujących w szczególności:
 - podnoszenie świadomości społeczeństwa obywatelskiego, organizacji prywatnych i organów publicznych w zakresie wartości krajobrazów, ich roli i wprowadzanych w nich zmian,
 - szkolenie specjalistów w zakresie oceny krajobrazu i operacji dotyczących krajobrazu;
 - tworzenie programów szkolenia dotyczących polityki, ochrony, gospodarki i planowania w zakresie krajobrazu, przeznaczonych dla specjalistów w sektorze prywatnym i publicznym i dla stowarzyszeń związanych z krajobrazem;
 - nauczanie w szkołach i na uniwersytetach, w dziedzinach związanych z krajobrazem, obejmujące wartości związane z krajobrazami i zagadnieniami ich ochrony, gospodarki i planowania,
 - identyfikację i ocenę własnych krajobrazów,
 - zdefiniowanie celów jakości krajobrazu dla zidentyfikowanych i ocenionych krajobrazów,
 - wprowadzenie instrumentów mających na celu ochronę, gospodarkę i planowanie krajobrazu.

Artykuł 9 Konwencji zobowiązuje strony do stworzenia programów transgranicznych w celu identyfikacji, oceny, ochrony, zarządzania i planowania krajobrazów wykraczających poza granice państwowe. Strony powinny, na ile jest to możliwe, polegać na władzach lokalnych i regionalnych, zgodnie z zasadą subsydiarności, określoną przez Europejską Kartę Samorządu Terytorialnego oraz wykorzystać narzędzia wdrażania, propagowane w Europejskiej konwencji ramowej o współpracy transgranicznej między wspólnotami władzami terytorialnymi sporządzonej w Madrycie 21.05.1980 r.¹⁰ oraz dodatkowych protokołach.

7 Konwencja weszła w życie 1.03.2004 r. (podpisana przez Polskę 21.12.2001 r., ratyfikowana przez Prezydenta RP 24 czerwca 2004 r., z mocą wiążącą od dnia 1.01.2005), Dz.U. z 2006 r. Nr 14, poz. 98.

8

9 Konwencja składa się z preambuły i czterech rozdziałów. Jej treść to 18 artykułów: rozdział I (art. 1–3) zawiera postanowienia ogólne określające cele i zakres konwencji oraz kluczowe definicje; rozdział II (art. 4–6) określa środki, jakie należy podjąć na poziomie krajowym celem wdrożenia postanowień konwencji; rozdział III (art. 7–11) wskazuje podstawy współpracy europejskiej, środki, jakie należy podjąć na szczeblu międzynarodowym, i rolę komitetów Rady Europy odpowiedzialnych za monitorowanie wdrażania konwencji, wprowadza także Nagrodę Krajobrazową Rady Europy; rozdział IV (art. 12–18) odnosi się do procedury przyjęcia konwencji i zagadnień z tym powiązanych.

10 Dz. U. z 1993 r. poz. 287

Pomimo ratyfikowania Konwencji krajobrazowej Polska przez szereg lat nie podejmowała istotnych działań w celu wprowadzenia jej postanowień do krajowego porządku prawnego, a Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 15 kwietnia 2008 r.¹¹ wyraził pogląd o braku możliwości bezpośredniego stosowania Europejskiej Konwencji Krajobrazowej.

Dopiero po niemal dziesięciu latach od przyjęcia Konwencji, uchwalona została ustawa z dnia 24 kwietnia 2015 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu¹², zwana ustawą krajobrazową, której przepisy mają na celu implementację konwencji krajobrazowej do ustawodawstwa polskiego¹³. Na mocy ustawy krajobrazowej w 2015 r. w art. 2 pkt 16f ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym¹⁴ wprowadzono po raz pierwszy do ustawodawstwa polskiego definicję legalną krajobrazu¹⁵. Zgodnie z nią krajobraz to postrzegana przez ludzi przestrzeń, zawierająca elementy przyrodnicze lub wytwory cywilizacji, ukształtowana w wyniku działania czynników naturalnych lub działalności człowieka. Ustawodawca wprowadził także pojęcie krajobrazu priorytetowego. W rozumieniu art. 2 pkt 16f u.p.z.p. to krajobraz szczególnie cenny dla społeczeństwa ze względu na swoje wartości przyrodnicze, kulturowe, historyczne, architektoniczne, urbanistyczne, ruralistyczne lub estetyczno-widokowe, i jako taki wymagający zachowania lub określenia zasad i warunków jego kształtowania.

Należy jednak podkreślić, iż sam termin „krajobraz” pojawił się już wcześniej w wielu krajowych aktach prawnych i to w różnych kontekstach. W ustawie z dnia 27 kwietnia 2001 r.

Prawo ochrony środowiska¹⁶ wskazano na krajobraz jako jeden z elementów środowiska. Zgodnie z art. 3 pkt 39 tejszej ustawy, przez termin „środowisko” rozumie się „ogół elementów przyrodniczych, w tym także przekształconych w wyniku działalności człowieka, a w szczególności powierzchnię ziemi, kopaliny, wody, powietrze, **krajobraz**, klimat oraz pozostałe elementy różnorodności biologicznej, a także wzajemne oddziaływanie pomiędzy tymi elementami”. W tym ujęciu krajobraz uznawany jest za dobro powszechne, chronione konstytucyjnie, gdyż w myśl art. 5 Konstytucji RP Rzeczpospolita Polska zapewnia m.in. ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju. Z tego też względu ochrona krajobrazu stanowi obligatoryjne zadanie publiczne spoczywające na organach władzy publicznej, zgodnie z art. 74 ust. 1 Konstytucji RP¹⁷.

Teza, iż „ochrona środowiska obejmuje również krajobraz” prezentowana jest też w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego¹⁸. Rozpoznając skargę kasacyjną, NSA stwierdził, że już ustawa o ochronie i kształtowaniu środowiska wprowadzała ochronę walorów krajobrazowych środowiska, która obejmowała wartości ekologiczne, estetyczne, widokowe i kulturowe terenu i związanych z nim elementów przyrodniczych, ukształtowanych przez siły przyrody lub w wyniku działalności człowieka.

Odesłanie zawarte w art. 81 ust. 4 pkt 1 p.o.ś. wskazuje, że szczegółowe zasady dotyczące ochrony krajobrazu zawarte są w ustawie o ochronie przyrody. Przepis art. 81 ust. 4 pkt 1 p.o.ś. stanowi bowiem, że ochrona zasobów środowiska realizowana jest na podstawie ustawy oraz przepisów szczególnych, a szczegółowe zasady w zakresie dotyczącym ochrony obszarów i obiektów o wartościach przyrodniczych, krajobrazu, zwierząt i roślin zagrożonych wyginięciem oraz drzew, krzewów i zieleni – określają przepisy ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody¹⁹. Należy jednakże zauważyć, że równie istotne uregulowania obejmujące narzędzia ochrony krajobrazu prawodawca przewidział także w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Z kolei przepis art. 73 ust. 1 p.o.ś. wskazuje na obowiązek uwzględnienia ograniczeń w każdym miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego oraz w decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, wynikających w szczególności z ustanowienia w trybie ustawy o ochronie przyrody: parku

11 IV SA/Wa 194/08, Zob. Centralna Baza Orzecznictwa Sądów Administracyjnych

12 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, 1688, dalej: ustawa krajobrazowa.

13 Akt ten wprowadził zmiany w dziesięciu innych ustawach: ustawie o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, Kodeksie wykroczeń, ustawie o drogach publicznych, ustawie o podatkach i opłatach lokalnych, Prawie budowlanym, Prawie ochrony środowiska, ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ustawie o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, ustawie o ochronie przyrody oraz ustawie o udostępnianiu informacji o środowisku udziale społeczeństwa w ochronie środowiska i ocenach oddziaływania na środowisko.

14 Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, t.j. Dz. U. z 2017 r. poz. 1073 ze zm., dalej: u.p.z.p.

15 Dotychczas jedynie zdefiniowany prawnie był krajobraz kulturowy – w art. 3 pkt 14 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (t.j. Dz.U. z 2014 r. poz. 1446 ze zm.). Definicja ta także została zmodyfikowana ustawą krajobrazową. Zgodnie z aktualną definicją krajobrazem kulturowym jest postrzegana przez ludzi przestrzeń, zawierająca elementy przyrodnicze i wytwory cywilizacji, historycznie ukształtowana w wyniku działania czynników naturalnych i działalność człowieka.

16 t.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 519 ze zm., dalej: p.o.ś.

17 Zob. szerzej nt. ochrony środowiska jako dobra obowiązkowego konstytucyjnego oraz koncepcji środowiska jako dobra wspólnego: A. Jaworowicz-Rudolf, Środowisko jako dobro chronione [w:] *Dobra chronione w prawie administracyjnym*, Z. Duniewska (red.), Łódź 2014, s. 169-173.

18 Zob. wyrok NSA w Warszawie z 21.02.2006 r., II OSK 547/05, LEX nr 194852.

19 t.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 1614, dalej: u.o.p.

narodowego, rezerwatu przyrody, parku krajobrazowego, obszaru chronionego krajobrazu, obszaru Natura 2000, zespołu przyrodniczo-krajobrazowego, użytku ekologicznego, stanowiska dokumentacyjnego, pomników przyrody oraz ich otulin, utworzenia obszarów ograniczonego użytkowania lub stref przemysłowych, wyznaczenia obszarów cichych w aglomeracji oraz obszarów cichych poza aglomeracją. Art. 73 ust. 2 p.o.ś. stanowi ponadto, że linie komunikacyjne, napowietrzne i podziemne rurociągi, linie kablowe oraz inne obiekty liniowe przeprowadza się i wykonuje w sposób zapewniający ograniczenie ich oddziaływania na środowisko, w tym ochronę walorów krajobrazowych.

Definicje dotyczące ochrony krajobrazowej, środowiska przyrodniczego i walorów krajobrazowych zawarte są również w ustawie o ochronie przyrody. Zgodnie z art. 5 pkt 8 u.o.p. przez ochronę krajobrazową należy rozumieć zachowanie cech charakterystycznych danego krajobrazu. Krajobraz został wskazany w dziewięciopunktowym wyliczeniu przedmiotów ochrony zamieszczonym w art. 2 ust. 1 w pkt 7 u.o.p. Według ustawy o ochronie przyrody, środowisko przyrodnicze to „krajobraz wraz z tworami przyrody nieożywionej oraz naturalnymi i przekształconymi siedliskami przyrodniczymi z występującymi na nich roślinami, zwierzętami i grzybami” (art. 5 pkt 20). W art. 5 pkt 23 ustawy o ochronie przyrody ustawodawca zdefiniował określenie „walory krajobrazowe”, przez które rozumie „wartości przyrodnicze, kulturowe, historyczne, estetyczno-widokowe obszaru oraz związane z nimi rzeźbę terenu, twory i składniki przyrody oraz elementy cywilizacyjne, ukształtowane przez siły przyrody lub działalność człowieka”, zaś w dodanym art. 5 pkt. 23b, znalazło się odesłanie do ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym zawierającej definicję krajobrazu priorytetowego (art. 2 pkt. 16f).

Do terminu „krajobraz” odnoszą się także inne postanowienia ustawy o ochronie przyrody, dotyczące poszczególnych rodzajów czy form ochrony. Ochrona krajobrazu występowała i występuje na obszarach specjalnych, czego dowodem są terminy „park krajobrazowy”, „obszar chronionego krajobrazu”, „zespół przyrodniczo-krajobrazowy”. Niewątpliwie te formy ochrony przyrody ustanawiane są przede wszystkim w celu ochrony walorów krajobrazowych, ale ochrony krajobrazowej można też upatrywać w przepisie art. 119 u.o.p., wedle której zabrania się wznoszenia – w pobliżu morza, jezior i innych zbiorników wodnych, rzek i kanałów – obiektów budowlanych uniemożliwiających lub utrudniających ludziom i dziko występującym zwierzętom dostęp do wody, z wyjątkiem obiektów służących turystyce wodnej, gospodarce wodnej lub rybackiej oraz związanych z bezpieczeństwem powszechnym i obronnością kraju.

2. Prawne formy ochrony przyrody jako instrumenty ochrony krajobrazu

Regulacje dotyczące krajobrazowych form ochrony przyrody zostały znacząco rozbudowywane w wyniku wielokrotnej nowelizacji ustawy o ochronie przyrody z 2004 r., w tym nowelizacji związanej uchwaleniem ustawy krajobrazowej. Niemniej jednak należy zauważyć, iż koncepcja parków krajobrazowych oraz obszarów chronionego krajobrazu zrodziła się już we wczesnych latach 70. XX w., jednakże właściwe prawne podstawy do ich tworzenia zawierała dopiero ustawa o ochronie przyrody z 1991 r.

Park krajobrazowy obejmuje obszar chroniony ze względu na wartości przyrodnicze, historyczne i kulturowe oraz walory krajobrazowe w celu zachowania, popularyzacji tych wartości w warunkach zrównoważonego rozwoju. Obszary mieszczące się w granicach parku krajobrazowego objęte są w zasadzie ochroną krajobrazową, czyli formułą ochronną dopuszczającą pozostawienie gruntów rolnych czy obszarów leśnych w gospodarczym wykorzystaniu, przy czym wskazać należy, iż w sytuacji, kiedy zaistnieje potrzeba wprowadzenia na obszarze parku krajobrazowego ostrzejszego reżimu ochronnego, może to nastąpić poprzez utworzenie w jego obrębie rezerwatu lub jednej z form obiektowej ochrony przyrody.

Reżim prawny na terenie parku krajobrazowego, określony jest w ten sposób, iż organ powołujący park, na mocy ustawowego upoważnienia, kierując się potrzebami ochrony przyrody podyktowanymi realiami konkretnego parku, zamieszcza w akcie ustanawiającym tę formę ochrony wybrane zakazy i ograniczenia dopuszczalne przez ustawodawcę jako możliwe do wprowadzenia na obszarze parku, a wymienione w sposób wyczerpujący w art. 17 u.o.p. (stanowiącym zamknięty katalog tych zakazów i ograniczeń). W szczególności należy tu zwrócić uwagę na możliwe do wprowadzenia na podstawie art. 17 ust. 1 u.o.p. przez sejmik województwa zakazy:

- wykonywania prac ziemnych trwale zniekształcających rzeźbę terenu;
- budowania nowych obiektów budowlanych w pasie szerokości 100 m od:
 - a). linii brzegów rzek, jezior i innych naturalnych zbiorników wodnych,
 - b). zasięgu lustra wody w sztucznych zbiornikach wodnych usytuowanych na wodach płynących przy normalnym poziomie piętrzenia określonym w pozwoleniu wodnoprawnym, o którym mowa w art. 389 pkt 1 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne – z wyjątkiem obiektów służących turystyce wodnej, gospodarce wodnej lub rybackiej;

- lokalizowania obiektów budowlanych w pasie szerokości 200 m od krawędzi brzegów klifowych oraz w pasie technicznym brzegu morskiego.

Ponadto, zgodnie z treścią art. 17 ust. 1a u.o.p., wprowadzonego ustawą krajobrazową, w parku krajobrazowym w strefach ochrony krajobrazów dla terenów objętych miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego wprowadza się zakazy:

- lokalizowania nowych obiektów budowlanych,
- zalesiania;

zaś dla terenów nieobjętych miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego wprowadza się zakazy:

- lokalizowania nowych obiektów budowlanych,
- lokalizowania nowych obiektów budowlanych odbiegających od lokalnej formy architektonicznej,
- lokalizowania nowych obiektów budowlanych o wysokości przekraczającej 2 kondygnacje lub 7 m,
- zalesiania.

Warto przy tym zaznaczyć, iż ustawodawca przewidział, że uchwała sejmiku województwa może określać odległości mniejsze niż wskazane ustawowo, w sposób prowadzący do zwiększenia swobody w zakresie zagospodarowania i użytkowania terenu.

W art. 17 ust. 1b u.o.p. dodano, iż w parku krajobrazowym zakazuje się niszczenia i uszkodzania obiektów o istotnym znaczeniu historycznym i kulturowym wskazanych w planie ochrony dla parku krajobrazowego, który obligatoryjnie musi zostać dla parku stworzony. Należy podkreślić, iż w planie ochrony dla parku krajobrazowego obowiązkowo muszą m.in. zostać określone granice stref ochrony krajobrazów stanowiących w szczególności przedpola ekspozycji, osie widokowe, punkty widokowe oraz obszary zabudowane wyróżniające się lokalną formą architektoniczną, wyznaczonych w obrębie krajobrazów priorytetowych, zidentyfikowanych w ramach audytu krajobrazowego, o którym mowa w art. 38a ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, istotnych dla zachowania walorów krajobrazowych parku krajobrazowego, wraz ze wskazaniem które z zakazów, wymienionych w powołanym powyżej art. 17 ust. 1a u.o.p., obowiązują w danej strefie. W szczególności chodzi tu o zakazy lokalizowania nowych obiektów budowlanych przedsięwzięć bądź zalesiania.

Obszar chronionego krajobrazu, zgodnie z art. 23 u.o.p., to wyznaczana w drodze uchwały sejmiku województwa, forma ochrony przyrody obejmująca obszary wyróżniające się ze względu na krajobraz o zróżnicowanych ekosystemach tworzona celem zaspokajania potrzeb związanych z turystyką i wypoczynkiem bądź pełnioną funkcją tzw. korytarzy ekologicznych, które zgodnie z ustawową definicją (art. 5 pkt 2 u.o.p.) stanowią obszar umożliwiający migracje roślin, zwierząt i grzybów.

W odróżnieniu od parków krajobrazowych, obszary chronionego krajobrazu nie są odrębnymi jednostkami organizacyjnymi, lecz większymi obszarami, służącymi przede wszystkim turystyce masowej i rekreacji, na których działalność gospodarcza a priori nie jest ograniczana, choć są one chronione przed lokalizacją szczególnie uciążliwego przemysłu.

Wyznaczenie obszaru chronionego krajobrazu następuje w drodze uchwały sejmiku województwa, która określa jego nazwę, położenie, obszar, sprawującego nadzór, ustalenia dotyczące czynnej ochrony ekosystemów oraz zakazy właściwe dla danego obszaru chronionego krajobrazu lub jego części, wybrane spośród zakazów wymienionych w art. 24 ust. 1, wynikające z potrzeb jego ochrony. Likwidacja lub zmniejszenie obszaru chronionego krajobrazu następuje w drodze uchwały sejmiku województwa, wyłącznie z powodu bezpowrotnej utraty wyróżniającego się krajobrazu o zróżnicowanych ekosystemach i możliwości zaspokajania potrzeb związanych z turystyką i wypoczynkiem.

Projekty uchwał sejmiku województwa, w powyższych sprawach, wymagają uzgodnienia z właściwą miejscowo radą gminy oraz właściwym regionalnym dyrektorem ochrony środowiska. Uzgodnień dokonuje się w trybie art. 106 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego, z zastrzeżeniem że brak przedstawienia stanowiska w terminie miesiąca od dnia otrzymania projektu uchwały, jest uważane za uzgodnienie projektu.

Rada gminy może odmówić uzgodnienia projektu przedmiotowej uchwały wyłącznie w przypadku, gdy przyjęcie tej uchwały prowadziłoby do ograniczenia możliwości rozwojowych gminy wynikających z ustaleń studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego lub miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w stopniu nieproporcjonalnym do wartości jakie obszar chronionego krajobrazu ma chronić. W moim przekonaniu zagwarantowaną prawnie możliwość dokonania odmowy uzgodnienia projektu uchwały przez radę gminy należy ocenić krytycznie, choć jest to przejaw samodzielności decyzyjnej gminy w kształtowaniu perspektyw jej rozwoju. Rada gminy nie może natomiast odmówić uzgodnienia projektu uchwały w przypadku, gdy podjęcie tej uchwały jest konsekwencją rekomendacji dotyczącej utworzenia lub powiększenia obszaru chronionego krajobrazu zawartej w audycie krajobrazowym, o którym mowa w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Warto dodać, że utworzenie obszaru chronionego krajobrazu lub jego powiększenie może nastąpić również na wniosek rady gminy, na obszarze której obszar chronionego krajobrazu miałby być utworzony lub powiększony.

Na obszarze chronionego krajobrazu sejmik województwa, w drodze uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego wyznacza, w granicach krajobrazów priorytetowych zi-

dentyfikowanych w ramach audytu krajobrazowego, **strefy ochrony krajobrazu** stanowiące w szczególności przedpola ekspozycji, osie widokowe, punkty widokowe oraz obszary zabudowane wyróżniające się lokalną formą architektoniczną, istotne dla zachowania walorów krajobrazowych obszaru chronionego krajobrazu, wraz ze wskazaniem, które z wprowadzonych zakazów obowiązują w danej strefie.

Projekt uchwały w sprawie wyznaczenia strefy ochrony krajobrazu wymaga uzgodnienia z właściwym regionalnym dyrektorem ochrony środowiska i zaopiniowania przez właściwego wojewódzkiego konserwatora zabytków, a w części dotyczącej wprowadzenia zakazów, wymienionych w art. 24 ust. 1a u.o.p., wymaga uzgodnienia z właściwą miejscowo radą gminy. Uzgodnienia dokonuje się w trybie art. 106 k.p.a., z zastrzeżeniem że brak przedstawienia stanowiska w terminie miesiąca od dnia otrzymania projektu uchwały, jest uważane za uzgodnienie projektu. Rada gminy może odmówić uzgodnienia projektu uchwały wyłącznie w przypadku, gdy wprowadzenie zakazów, wymienionych w art. 24 ust. 1a u.o.p., prowadziłyby do ograniczenia możliwości rozwojowych gminy wynikających z ustaleń studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego lub miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w stopniu nieproporcjonalnym do wartości jakie obszar chronionego krajobrazu ma chronić. Zmiana uchwały następuje w takim trybie, w jakim jest ona uchwalana.

Zakres dopuszczalnych zakazów i ograniczeń obowiązujących na obszarze chronionego krajobrazu wyznacza art. 24 u.o.p. w formie listy zakazów i ograniczeń, która z jednej strony stanowi pewien wzorzec, z drugiej – wyznacza dopuszczalną granicę obostrzeń. Zakazy i ograniczenia, podobnie jak w przypadku parku krajobrazowego, nie obowiązują z mocy ustawy, lecz od chwili wejścia w życie aktu konstatuującego tę formę ochrony przyrody. Katalog możliwych do wprowadzenia zakazów obejmuje m.in.:

- zakaz wykonywania prac ziemnych trwale zniekształcających rzeźbę terenu (z wyjątkiem prac związanych z zabezpieczeniem przeciwsztormowym, przeciwpowodziowym lub przeciwosuwiskowym lub utrzymaniem, budową, odbudową, naprawą lub remontem urządzeń wodnych),
- zakaz budowania nowych obiektów budowlanych w pasie szerokości 100 m od:
 - a). linii brzegów rzek, jezior i innych naturalnych zbiorników wodnych,
 - a). zasięgu lustra wody w sztucznych zbiornikach wodnych usytuowanych na wodach płynących przy normalnym poziomie piętrzenia określonym w pozwoleniu wodnoprawnym, o którym mowa w art. 389 pkt 1 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne – z wyjątkiem urządzeń wodnych oraz obiektów służących prowadzeniu racjonalnej gospodarki rolnej, leśnej lub rybackiej;

- zakaz lokalizowania obiektów budowlanych w pasie szerokości 200 m od linii brzegów klifowych oraz w pasie technicznym brzegu morskiego.

Zgodnie z treścią art. 24a u.o.p. właściciele obiektów budowlanych wzniesionych przed dniem wejścia w życie planu ochrony dla parku krajobrazowego oraz uchwały o wyznaczeniu strefy ochrony krajobrazu, naruszających przepisy tych aktów nie są zobowiązani do ich dostosowania. Ma tu więc zastosowanie zasada nieretroakcji oraz ochrony praw nabytych. Samorząd województwa, na wniosek właściciela obiektu budowlanego, wzniesionego przed dniem wejścia w w/w aktów, rażąco naruszającego ich przepisy, może pokryć koszty dostosowania tego obiektu budowlanego do wymagań tych aktów.

Art. 43 u.o.p. przewiduje, iż **zespołem przyrodniczo-krajobrazowym** „są fragmenty krajobrazu naturalnego i kulturowego zasługujące na ochronę ze względu na ich walory widokowe lub estetyczne”. Ustanowienie zespołu przyrodniczo-krajobrazowego następuje w drodze uchwały rady gminy mającej charakter aktu prawa miejscowego. Uchwała ta określa jego nazwę, położenie, sprawującego nadzór, szczególne cele ochrony, w razie potrzeby ustalenia dotyczące jego czynnej ochrony oraz zakazy, wybrane spośród zakazów wymienionych w art. 45 ust. 1 u.o.p. Podejmując uchwałę w sprawie ustanowienia zespołu przyrodniczo-krajobrazowego rada gminy uwzględni istniejące na tym terenie obszary parków kulturowych.

Przesłankami zniesienia ustanowionej formy ochrony przyrody w postaci zespołu przyrodniczo-krajobrazowego jest utrata wartości przyrodniczych i krajobrazowych, ze względu na które ustanowiono tę formę ochrony przyrody, a także konieczności realizacji inwestycji celu publicznego w przypadku braku rozwiązań alternatywnych. Zniesienie zespołu przyrodniczo-krajobrazowego następuje również w przypadku ustanowienia parku kulturowego.

Zgodnie z art. 45 ust. 1 u.o.p. w stosunku do zespołu przyrodniczo-krajobrazowego uchwałą rady gminy mogą być wprowadzone zakazy m.in. zakazy niszczenia, uszkodzenia lub przekształcania; wykonywania prac ziemnych trwale zniekształcających rzeźbę terenu, z wyjątkiem prac związanych z zabezpieczeniem przeciwsztormowym lub przeciwpowodziowym albo budową, odbudową, utrzymywaniem, remontem lub naprawą urządzeń wodnych; umieszczania tablic reklamowych. Należy zauważyć, iż zakazy dotyczące zespołów przyrodniczo-krajobrazowych nie obejmują np. zakazu zabudowy.

Można uznać, że także pomniki przyrody, jakimi są pojedyncze twory przyrody żywej i nieożywionej lub ich skupiska mogą stanowić elementy o szczególnej wartości przyrodniczej, naukowej, kulturowej, historycznej lub krajobrazowej (art. 40 u.o.p.), co pozwala je zaliczyć do narzędzi ochrony krajobrazu.

Park narodowy jest także tworzony w celu zachowania walorów krajobrazu, choć nie stanowią one jedyne, czy też głównego przedmiotu ochrony. Podobnie jest w przypadku **rezerwatu przyrody** - formą tą obejmowane są zgodnie z art. 13 u.o.p. obszary wyróżniające się szczególnymi wartościami przyrodniczymi, naukowymi, kulturowymi lub walorami krajobrazowymi. Ustawodawca, konstruując w art. 15 ust. 1 u.o.p. zamknięty katalog zakazów obowiązujących w obrębie obszarów parków narodowych i rezerwatów przyrody bezpośrednio z mocy ustawy wskazał, iż zabrania m.in. budowy lub przebudowy obiektów budowlanych i urządzeń technicznych, z wyjątkiem obiektów i urządzeń służących celom parku narodowego albo rezerwatu przyrody (pkt 1); umieszczenia tablic, napisów, ogłoszeń reklamowych i innych znaków niezwiązanych z ochroną przyrody, udostępnianiem parku albo rezerwatu przyrody, edukacją ekologiczną, z wyjątkiem znaków drogowych i innych znaków związanych z ochroną bezpieczeństwa i porządku powszechnego (pkt 19); wykonywania prac ziemnych trwale zniekształcających rzeźbę terenu (pkt 22).

Wskazane zakazy niewątpliwie ograniczają korzystanie z nieruchomości, ingerując w konstytucyjną zasadę ochrony własności, a zatem ich wprowadzenie musi uwzględniać zasadę proporcjonalności i z tego też względu ustawodawca zastrzegł, iż zakazy te nie dotyczą obszarów objętych ochroną krajobrazową w trakcie ich gospodarczego wykorzystywania przez jednostki organizacyjne, osoby prawne lub fizyczne oraz wykonywania prawa własności, zgodnie z przepisami Kodeksu cywilnego (art. 15 ust. 2 pkt 5 u.o.p.).

Wszystkie z przedstawionych powyżej prawnych form ochrony przyrody, obejmujących również bądź przede wszystkim ochronę krajobrazu są instytucjami autonomicznymi²⁰.

3. Instrumenty ochrony krajobrazu wprowadzone ustawą krajobrazową

Ustawa krajobrazowa wprowadziła nie tylko prawną definicję krajobrazu, ale także rozbudowała i wzmocniła prawne narzędzia jego ochrony. Obok dotychczasowych rozwiązań, zawartych w ustawie o ochronie przyrody oraz ustawie o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, wprowadzono instytucje prawne: krajobrazu priorytetowego, audytów krajobrazo-

wych i nowe regulacje dotyczące zasad i warunków lokalizowania reklam. Należy przy tym zauważyć, iż istotne zmiany dotyczące zagadnień materialnoprawnych, jak i proceduralnych związanych z ochroną krajobrazu, wynikają ponadto z regulacji prawnych zawartych w ustawie o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska i o ocenach oddziaływania na środowisko oraz w ustawie o wojewodzie i administracji rządowej w województwie.

3.1. Instytucja krajobrazu priorytetowego i strefy ochrony krajobrazu

Krajobraz priorytetowy zdefiniowany został w art. 2 pkt 16f ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Jak już wskazano wcześniej, przez to określenie należy rozumieć krajobraz szczególnie cenny dla społeczeństwa ze względu na swoje wartości przyrodnicze, kulturowe, historyczne, architektoniczne, urbanistyczne, ruralistyczne lub estetyczno-widokowe i jako taki wymagający zachowania lub określenia zasad i warunków jego kształtowania. Warto tu zauważyć, iż definicja legalna krajobrazu priorytetowego nawiązuje do istniejącej w ustawie o ochronie przyrody instytucji obszaru chronionego krajobrazu. W granicach takiego krajobrazu sejmik województwa w drodze uchwały wyznacza **strefę ochrony krajobrazu** stanowiącą przedpola ekspozycji (czyli np. zbiorniki wodne, zbocza umożliwiające ekspozycję panoram), osie i punkty widokowe oraz obszary wyróżniające się lokalną formą architektoniczną. Obszary te muszą być istotne dla zachowania walorów krajobrazowych. Przy tworzeniu stref ochrony powinno się zapewnić możliwość udziału obywateli w sporządzeniu projektu uchwały.

W strefie ochrony krajobrazu objętej miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego obowiązuje zakaz lokalizowania nowych obiektów budowlanych i zalesień. W przypadku stref ochrony nieobjętych miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego, zakazane jest lokalizowanie nowych obiektów budowlanych i zalesianie, a także lokalizowanie nowych obiektów budowlanych odbiegających od lokalnej formy architektonicznej lub nowych obiektów budowlanych o wysokości przekraczającej dwie kondygnacje lub 7 m. Jak już wskazano wcześniej, istniejące obiekty budowlane wzniesione przed dniem wejścia w życie uchwały wprowadzającej strefę ochrony, a naruszające jej przepisy, nie wymagają dostosowania, ale na wniosek właściciela obiektu rażąco naruszającego przepisy, samorząd województwa może pokryć koszty dostosowania obiektu budowlanego do wymagań uchwały wprowadzającej strefę ochrony.

3.2. Audyt krajobrazowy

Na poziomie sejmiku województwa ustawa krajobrazowa wprowadziła obowiązek sporządzenia audytów krajobra-

20 Zob. szerzej: A. Jaworowicz-Rudolf, *Wybrane instrumenty realizacji idealnej ochrony przyrody [w:] Reglamentacja korzystania ze środowiska jako funkcja administracji samorządowej*, P. Korzeniowski, I. Wieczorek (red.), Łódź 2018, s. 88-92.

zowych, będących pochodną obowiązku dokonywania powszechnej identyfikacji krajobrazów oraz oceny wartości krajobrazów, co jest zadaniem własnym samorządu województwa. Narzędziem realizacji tego zadania jest właśnie audyt krajobrazowy, o którym mowa w art. 38a ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Projekt audytu sporządza zarząd województwa (art. 38b pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym), a uchwała sejmik województwa (art. 38b pkt 2). Ma on być sporządzany nie rzadziej niż raz na 20 lat, w ramach realizacji przewidzianego w art. 6 Konwencji krajobrazowej obowiązku identyfikacji i odpowiedniej waloryzacji krajobrazów. Audyt nie jest aktem prawa miejscowego – chociaż w części dotyczącej rekomendacji i wniosków należy go uznać za akt kierownictwa wewnętrznego.

Audyt krajobrazowy identyfikuje krajobrazy występujące na całym obszarze województwa, określa ich cechy charakterystyczne oraz dokonuje oceny ich wartości. W szczególności określa krajobrazy występujące na obszarze danego województwa, lokalizację krajobrazów priorytetowych, wskazuje lokalizację i granice parków kulturowych, parków narodowych, rezerwatów przyrody, parków krajobrazowych, obszarów chronionego krajobrazu oraz obiektów znajdujących się na listach Światowego Dziedzictwa UNESCO, obszarów Sieci Rezerwatów Biosfery UNESCO (MaB) lub obszarów i obiektów proponowanych do umieszczenia na tych listach. W audycie wskazuje się również zagrożenia dla możliwości zachowania wartości krajobrazów priorytetowych oraz krajobrazów w obrębie parków kulturowych, parków narodowych, rezerwatów przyrody, parków krajobrazowych, obszarów chronionego krajobrazu lub obszarze obiektów z list UNESCO, a także rekomendacje i wnioski dotyczące kształtowania i ochrony tych krajobrazów, w szczególności poprzez wskazanie obszarów, które powinny zostać objęte formami ochrony przyrody, jako parki krajobrazowe, obszary chronionego krajobrazu i zespoły przyrodniczo-krajobrazowe. W audycie wskazywane są także lokalne formy architektoniczne zabudowy w obrębie krajobrazów priorytetowych.

Rekomendacje i wnioski wynikające z audytu muszą być uwzględnione w planie zagospodarowania przestrzennego województwa oraz w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, którego ustalenia są wiążące dla organów gminy przy sporządzeniu miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.

Rada Ministrów została zobowiązana do określenia w drodze rozporządzenia kwestii dotyczących kryteriów klasyfikacji krajobrazów, sposobów oceny zidentyfikowanych krajobrazów i wskazywania krajobrazów priorytetowych, jak również szczegółowego zakresu i metodologii audytu krajo-

brazowego²¹. Niestety, jak dotąd rozporządzenie w sprawie sporządzania projektów audytu krajobrazowego nie zostało wydane²².

Podsumowując można stwierdzić, iż audyt krajobrazowy:

- 1) identyfikuje i charakteryzuje typy krajobrazów w oparciu o klasyfikację, która ma zostać ustalona w rozporządzeniu;
- 2) wprowadza waloryzację krajobrazów – której celem jest określenie wartości wszystkich krajobrazów i wskazanie krajobrazów priorytetowych jako szczególnie cennych;
- 3) ustala zagrożenia dla rozpoznanych krajobrazów priorytetowych (analiza zagrożeń poprzez zawarte w audycie rekomendacje i wnioski ma pomóc w ochronie krajobrazów za pomocą dostępnych środków prawnych, np. przez ustanowienie parku krajobrazowego).

Z ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko²³ wynika, że na przygotowanie pierwszych audytów samorządy województw mają 3 lata od dnia wejścia w życie ustawy, czyli audyty krajobrazowe powinny być przygotowane do września 2018 r. W przypadku bezskutecznego upływu 3-letniego terminu, wojewoda powinien wezwać sejmik województwa do przeprowadzenia audytu krajobrazowego w wyznaczonym terminie, a po bezskutecznym upływie terminu audyt krajobrazowy opracowuje i przyjmuje w drodze zarządzenia zastępczego wojewoda. Wszystkie koszty sporządzenia audytu krajobrazowego przez wojewodę ponosi właściwy samorząd województwa. Do chwili obecnej audyt krajobrazowy nie został ukończony w żadnym z 16 województw, czego przyczyną jest m.in. wspomniany powyżej brak aktów wykonawczych, jak i znaczące koszty opracowania tegoż aktu, dlatego też marszałkowie województw postulują wprowadzenie zmian legislacyjnych zmierzających do opóźnienia terminu opracowania pierwszych audytów²⁴.

21 Jak wskazuje upoważnienie do wydania rozporządzenia, względami, jego wydania są zapewnienie właściwej ochrony krajobrazów, konieczność zachowania krajobrazów będących źródłem tożsamości narodu polskiego, ocenianie krajobrazów przede wszystkim z punktu widzenia przyrodniczego i kulturowego znaczenia danego krajobrazu, jego stanu zachowania i częstotliwości występowania na obszarze kraju

22 Zob. projekt **rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie sporządzania audytów krajobrazowych** <https://bip.kprm.gov.pl/kpr/form/r2445,Projekt-rozporzadzenia-Rady-Ministrow-w-sprawie-sporzadzania-audytow-krajobrazow.html>

23 t.j.: Dz. U. z 2017 r. poz. 1405 ze zm.

24 Zob. Konwent Marszałków Województw RP w Opolu, styczeń 2018 r. <http://www.umwo.opole.pl/2018/01/konwent-marszalkow-województw-rp-opolskie-w-opolu/>

3.3. Tzw. „uchwała reklamowa” jako instrument ochrony krajobrazu

Mając na uwadze problemy związane z brakiem skutecznych regulacji mogących ograniczać lokalizowanie reklam i tablic reklamowych w miejscach i na obiektach szczególnie istotnych z punktu widzenia szeroko rozumianej ochrony krajobrazu, ustawą krajobrazową upoważniono radę gminy do uregulowania w drodze uchwały, będącej aktem prawa miejscowego, zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, a także ich gabarytów, standardów jakościowych oraz rodzajów materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane (art. 37a ust. 1 u.p.z.p.)²⁵. Upoważnienie to ma charakter fakultatywny. Ustawodawca wskazał, iż przyjęte w uchwale zasady i warunki mają dotyczyć całego obszaru gminy (z ustawowo określonymi wyłączeniami, np. w zakresie dotyczącym ogrodzeń autostrad i dróg ekspresowych oraz ogrodzeń linii kolejowych), choć jednocześnie gmina może je różnicować dla poszczególnych obszarów, przy czym wymagane jest jednoznaczne określenie ich granic.

Przyznane gminie uprawnienie obejmuje nie tylko ustalenie zasad i warunków sytuowania obiektów określonych w art. 37a ust. 1 u.p.z.p., lecz także dotyczy możliwości wprowadzenia całkowitego zakazu sytuowania ogrodzeń oraz tablic reklamowych i urządzeń reklamowych, z wyłączeniem szyldów. Co do szyldów – uchwała może określić warunki ich sytuowania, a także gabaryty oraz dopuszczalną liczbę szyldów, które mogą być umieszczone na nieruchomości przez podmiot prowadzący na niej działalność. Jednakże, co należy podkreślić, wprowadzone ograniczenia nie mogą prowadzić do całkowitego wyłączenia możliwości umieszczenia szyldów na nieruchomości, gdyż przeczyłoby to konstytucyjnym zasadom proporcjonalności i ochrony prawa własności.

W tzw. „uchwale reklamowej”, określanej też niekiedy „uchwałą krajobrazową”, „kodeksem reklamowym”²⁶, gmina ma obowiązek uwzględnić w szczególności ochronę zabytków nieruchomych wpisanych do rejestru i ich otoczenia, ochronę innych zabytków znajdujących się w gminnej ewidencji zabytków, a także wnioski i rekomendacje z audytów krajobrazowych oraz plany ochrony parków krajobrazowych. Należy jednak podkreślić, iż upoważnienie ustawowe do podjęcia „uchwały reklamowej” nie przewiduje żadnych przesłanek wprowadzenia ograniczeń danego rodzaju. Gmina podejmuje więc uchwałę opierając się jedynie na dokonanej przez siebie ocenie potrzeby ochrony krajobrazu oraz kierując się wnioskami i rekomendacjami audytu krajobrazowego, przy czym jak już wspomniano, sejmiki województwa nie uchwałyły jeszcze audytów²⁷.

Obligatoryjnym elementem uchwały reklamowej jest określenie warunków i terminu – nie krótszego niż 12 miesięcy od dnia wejścia w życie uchwały – dostosowania istniejących w dniu jej wejścia w życie obiektów małej architektury, ogrodzeń oraz tablic reklamowych i urządzeń reklamowych do zakazów, zasad i warunków w niej określonych. Oznacza to w praktyce konieczność przebudowy lub usunięcia danego obiektu. Nie przewiduje się z tego tytułu żadnych form rekompensaty za poniesione koszty takiego dostosowania. Uchwała może jednakże wskazywać rodzaje obiektów małej architektury, które nie wymagają dostosowania do zakazów, zasad lub warunków określonych w uchwale, a także wskazywać obszary oraz rodzaje ogrodzeń dla których następuje zwolnienie z obowiązku dostosowania ogrodzeń istniejących

26 Z punktu widzenia gmin ustawa krajobrazowa bardziej funkcjonuje jako ustawa „reklamowa” niż krajobrazowa, gdyż jednostki samorządu terytorialnego szczebla gminnego zyskały uprawnienia do regulowania otoczenia właśnie w takim zakresie. Zob. szerzej: A. Fogel, *Uchwała reklamowa. Przewodnik dla gmin*, Warszawa 2017 oraz R. Lewicka, *Reglamentacja korzystania z krajobrazu [w:] Reglamentacja korzystania ze środowiska jako funkcja administracji samorządowej*, P. Korzeniowski, I. Wieczorek (red.), Łódź 2018, s. 174-178.

27 Pierwszym miastem, w którym wydano na podstawie art. 37a u.p.z.p. „uchwałę reklamową” był Ciechanów. Przepisy uchwały zabroniły instalowania reklam na zabytkach, w strefie do 20 metrów od pomników przyrody, na terenach cmentarzy i ich ogrodzeniach, a także wzdłuż ulic w taki sposób, który zakłóca odczytanie znaków drogowych lub ogranicza widoczność kamer monitoringu miejskiego. Zabroniono również umieszczania reklam na drzewach, w szpalerach drzew oraz w sposób pogarszający warunki wegetacji roślin. Zob. uchwała Nr 228/XIX/2016 Rady Miasta Ciechanów z dnia 28 kwietnia 2016 r. w sprawie zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabarytów, standardów jakościowych oraz rodzajów materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane. Publ.: Dziennik Urzędowy Województwa Mazowieckiego z dnia 6 maja 2016 r., poz. 4364 http://g.ekspert.infor.pl/p/_dane/akty_pdf/U73/2016/85/4364.pdf#zoom=90

25 Warto tu zaznaczyć, iż w ustawie krajobrazowej dokonano redefinicji m.in. takich pojęć jak tablice reklamowe, szyldy czy urządzenia reklamowe, a do przedmiotów objętych dotychczasowym uregulowaniem, czyli budowli, dodano także obiekty niezłączone trwale z ziemią, na których widniały do tej pory reklamy, a które były przedmiotem trudności egzekucyjnych. Zgodnie z treścią art. 37c u.p.z.p. przepisów dotyczących reklam nie stosuje się do upowszechniania informacji wyłącznie: trwale upamiętniającej osoby, instytucje lub wydarzenia oraz o charakterze religijnym, związanym z działalnością kościołów lub innych związków wyznaniowych, jeżeli tablica reklamowa lub urządzenie reklamowe sytuowane są w granicach terenów użytkowanych jako miejsca kultu i działalności religijnej oraz cmentarzy.

w dniu jej wejścia w życie do zakazów, zasad lub warunków określonych w uchwale.

Zgodnie z treścią art. 37d u.p.z.p., podmiot, który umieścił w przestrzeni publicznej tablicę reklamową lub urządzenie reklamowe niezgodne z przepisami „uchwały reklamowej”, podlega karze pieniężnej. Jeżeli nie jest możliwe ustalenie takiego podmiotu, karę pieniężną wymierza się odpowiednio właścicielowi, użytkownikowi wieczystemu lub posiadaczowi samodzielnemu nieruchomości lub obiektu budowlanego, na których umieszczono tablicę reklamową lub urządzenie reklamowe.

Karę pieniężną wymierza, w drodze decyzji, wójt (burmistrz, prezydent miasta)²⁸. Kara pieniężna stanowi dochód gminy.

„Uchwała reklamowa” jako akt prawa miejscowego podlega nadzorowi wojewody na zasadach określonych w ustawie z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym²⁹, a także zaskarżeniu do sądu administracyjnego w oparciu o art. 101 tejże ustawy. Jako przykład można tu wskazać, iż wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 11 sierpnia 2017 r.³⁰ została uznana za nieważną w całości uchwała Nr XXXVII/966/16 Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 16 listopada 2016 r. w sprawie ustalenia zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabarytów, standardów jakościowych oraz rodzajów materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane, dla miasta Łodzi³¹. Na powyższą uchwałę, niezależnie od skarg podmiotów prywatnych, skargę do WSA w Łodzi wniósł na podstawie art. 93 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, Wojewoda Łódzki. Zdaniem WSA, uchwała została podjęta z istotnym przekroczeniem granic upoważnienia ustawowego, a za takie uznano regulowanie zjawisk czy obiektów nieposiadających charakteru tablic czy urządzenia reklamowego, jak np. efekty wizualne, holograficzne, audiowizualne, dźwiękowe, projekcje holograficzne, informacje i dzieła artystyczne (bez bliższego sprecyzowania tego pojęcia), reklamy umieszczane na pojazdach komunikacji publicznej, czy „reklamę mobilną”. Zdaniem Sadu, brak jest też podstaw prawnych do ustalania w uchwale odległości reklam od dróg publicznych, w sytuacji, gdy powyższe zagadnienia zostały jasno uregulowane w art. 42a ust. 1 w zw. z art. 43 ust. 1 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. – o drogach publicznych³². Sąd uznał też, że granice poszczególnych obszarów wyznaczonych przez uchwałę reklamową dla Miasta Łodzi, nie są określone wystarczająco precyzyjnie. Ponadto, **Sąd uznał niektóre z postanowień** uchwały za niejednoznaczne,

co stanowi także o naruszeniu zasad techniki prawodawczej. Zakwestionowano w szczególności zamieszczenie w uchwale takich pojęć jak np. „należyty stan estetyczny”, „odpowiednie proporcje”, „właściwa ekspozycja”, „kompozycja plastyczna”, „ekspozytor”, „reklama okolicznościowa”, „itp.”, „spójność stylistyczna obiektów w ramach obszaru”. **Sąd wskazał również, że zaskarżona uchwała nie zawierała postanowień co do warunków dostosowania istniejących obiektów, co można też uznać za uchybienie.** Sąd nie stwierdził natomiast naruszenia procedury stanowienia uchwały. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi nie podzielił również zarzutu o naruszeniu przez uchwałę reklamową dla Miasta Łodzi zasady ochrony praw nabytych, chociaż, jak to zostało zaakcentowane w ustnych motywach wyroku, naruszenie przez art. 37a u.p.z.p. zasady ochrony praw nabytych jest niewątpliwe. W uzasadnieniu wyroku Sąd stwierdził, że w takiej sytuacji może zachodzić potrzeba zakwestionowania konstytucyjności przepisu art. 37a ust. 1 u.p.z.p., który upoważnia gminę do ograniczenia wykonywania prawa własności przez akt prawa miejscowego, ewentualnie, dochodzenia roszczeń z tego tytułu przed sądem powszechnym.

4. Instrumenty ochrony krajobrazu jako dziedzictwa kulturowego. Krajobraz kulturowy jako przedmiot ochrony prawnej

Art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami przewiduje, że ochronie i opiece podlegają, bez względu na stan zachowania, zabytki nieruchome będące w szczególności:

- 1) krajobrazami kulturowymi;
- 2) układami urbanistycznymi, ruralistycznymi i zespołami budowlanymi;
- 3) dziełami architektury i budownictwa;
- 4) dziełami budownictwa obronnego;
- 5) obiektami techniki, a zwłaszcza kopalniami, hutami, elektrowniami i innymi zakładami przemysłowymi;
- 6) cmentarzami;
- 7) parkami, ogrodami i innymi formami zaprojektowanej zieleni;
- 8) miejscami upamiętniającymi wydarzenia historyczne bądź działalność wybitnych osobistości lub instytucji.

Zgodnie z definicją legalną zawartą w art. 3 pkt 14 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, krajobrazem kulturowym jest postrzegana przez ludzi przestrzeń, zawierająca elementy przyrodnicze i wytwory cywilizacji, historycznie ukształtowana w wyniku działania czynników naturalnych

28 Ustawodawca określił szczegółowo zasady ustalania tejże kary i jej wysokości w art. 37d u.p.z.p.

29 t.j.: Dz.U. z 2016 r., poz. 446 ze zm.

30 II SA/Łd 523/17

31 Publ.: Dziennik Urzędowy Województwa Łódzkiego poz. 5588 http://dziennik.lodzkie.eu/WDU_E/2016/5588/akt.pdf

32 Dz.U. z 2016 r., poz. 1440 ze zm.

i działalność człowieka.

Wartościami krajobrazu kulturowego są jego cechy fizjonomiczne (wygląd, obraz obszaru) będące wynikiem wykorzystania warunków naturalnych do stworzenia wartości kulturowych oraz niematerialna wiedza o społeczeństwie, które ten krajobraz stworzyło. Ochrona i kształtowanie krajobrazu kulturowego służy utrzymaniu tożsamości społeczności lokalnych (małe ojczyzny), regionów i państwa, a zatem konieczne jest utrzymanie i eksponowanie jego wartości, podejmując działania odnoszące się zarówno do ochrony dziedzictwa kulturowego, jak i środowiska przyrodniczego. Przedmiotem ochrony jest tutaj ukształtowanie terenu, jego pokrycie (przyrodnicze i kulturowe) oraz tradycje zagospodarowania. Zagrożeniami dla wartości krajobrazu kulturowego są wszelkie przekształcenia, zmieniające jego wygląd przez likwidowanie lub zniekształcenie cech stanowiących o jego wartościach.

Kluczowymi instytucjami ochrony krajobrazu kulturowego, jakie mogą zastosować samorządy gminne są utworzenie parku kulturowego oraz ustalenie ochrony w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Należy przy tym podkreślić, iż jednym z materiałów wyjściowych do studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy powinno być studium ochrony wartości krajobrazu i dziedzictwa kulturowego. Studium to powinno określać zasób i istniejące formy ochrony zabytków, zawierać analizy historycznych uwarunkowań kształtowania krajobrazu kulturowego i zasobu dziedzictwa kulturowego gminy oraz stanu ich zachowania, formułować wnioski do ochrony krajobrazu kulturowego i zabytków, określać obiekty i obszary zakwalifikowane do objęcia ustawowymi formami ochrony zabytków bądź do ustanowienia w opracowaniach planistycznych stref ochrony konserwatorskiej, określać kierunki działań mających na celu ochronę oraz zapobieganie degradacji zabytków i krajobrazu kulturowego.

Podstawowym narzędziem planistycznym ochrony dziedzictwa i krajobrazu kulturowego w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy powinny być wyznaczone w nim strefy ochrony konserwatorskiej, ustalenia dotyczące zasad ich zagospodarowania i realizacji zakresu ochrony.

Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego w ustaleniach ochronnych powinien precyzować warunki i zasady kształtowania zabudowy oraz urządzania terenów i zawierać m.in. ustalenia dotyczące zagospodarowania terenów: określenie zasad zachowania i utrzymania kompozycji urbanistycznej, obowiązujących linii rozgraniczających i linii zabudowy, kształtowania wnętrza urbanistycznych (ogrodzeń, przedogródków, nawierzchni chodników, ulic i placów, zieleni itp.), ochrony i kształtowania elementów kompozycji obszaru, określenie obiektów i elementów dysharmonijnych i zasad ich przekształceń, określenie ograniczeń w ruchu pieszym

i kołowym oraz lokalizacji ścieżek rowerowych i parkingów.

Warto choćby zasygnalizować, iż krajobraz kulturowy to także wartości niematerialne. Wartości te – w zakresie możliwym do uwzględnienia w pracach planistycznych dotyczących krajobrazu – stanowią: nazwy historyczne i geograficzne, tradycyjne nazwy własne dzielnic, ulic, zespołów przestrzennych, a także tradycje użytkowania obszarów (zob. art. 6 ust. 2 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami). Jednym z rodzajów ww. wartości niematerialnych jest wartość emocji estetycznych wiążących się z oddziaływaniem artystycznym obiektu, zespołu przestrzennego lub krajobrazu³³.

Podsumowanie

Podsumowując można stwierdzić, iż regulacje prawne odnoszące się do krajobrazu rozproszone są w polskim porządku prawnym w licznych aktach prawnych. Kluczowymi z nich są ustawa Prawo ochrony środowiska, ustawa o ochronie przyrody oraz ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Regulacje krajobrazowe zawarte są także w ustawach: o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, o ochronie gruntów rolnych i leśnych, o lasach, w Prawie wodnym, Prawie budowlanym, Prawie geologicznym i górniczym i wielu innych. Waga problematyki ochrony krajobrazu została zatem dostrzeżona przez polskiego ustawodawcę. Należy przy tym podkreślić, że w większości przypadków tzw. walo-

³³ Wyrażenie tego, co jest wartością niematerialną krajobrazu kulturowego, jest trudne do sprecyzowania normatywnego. Jedynym międzynarodowym instrumentem prawnym, którego podstawowym celem jest ochrona niematerialnego dziedzictwa kulturowego jest Konwencja UNESCO w sprawie ochrony niematerialnego dziedzictwa kulturowego. Polska ratyfikowała konwencję jako jeden z ostatnich krajów (wcześniej uczyniło to 136 państw) i zgodnie z art. 34 zd. 2 w stosunku do Rzeczypospolitej Polskiej weszła ona w życie 16.08.2011 r. Zob. ustawa z 22.10.2010 r. o ratyfikacji Konwencji UNESCO w sprawie ochrony niematerialnego dziedzictwa kulturowego, sporządzonej w Paryżu 17.10.2003 r. (Dz. U. poz. 1462). Konwencja w art. 2 wprowadza definicję pojęcia niematerialnego dziedzictwa kulturowego (ust. 1 i 2) oraz tego, czym jest jego ochrona (ust. 2). Dziedzictwem takim są m.in. wytwory człowieka i związane z nimi przestrzenie kulturalne, które dane wspólnoty uznają za część swojego dziedzictwa. Dla celów konwencji niematerialne dziedzictwo kulturowe oznacza praktyki, wyobrażenia, przekazy, wiedzę i umiejętności, jak również związane z nimi instrumenty, przedmioty, artefakty i przestrzeń kulturową, które wspólnoty, grupy i – w niektórych przypadkach – jednostki uznają za część własnego dziedzictwa kulturowego. Niematerialne dziedzictwo kulturowe, przekazywane z pokolenia na pokolenie, jest stale odtwarzane przez wspólnoty i grupy w relacji z ich otoczeniem, oddziaływaniem przyrody i ich historią oraz zapewnia poczucie tożsamości i ciągłości, przyczyniając się w ten sposób do wzrostu poszanowania dla różnorodności kulturowej oraz ludzkiej kreatywności.

ry krajobrazowe są utożsamiane z walorami fizjonomicznymi czy estetycznymi, co jest zgodne z duchem Europejskiej Konwencji Krajobrazowej, która, jak już wspomniano, definiuje krajobraz jako fragment powierzchni Ziemi postrzegany przez ludzi, którego charakter jest rezultatem oddziaływań pomiędzy czynnikami naturalnymi i antropogenicznymi.

Podstawowymi instrumentami ochrony krajobrazu w celu zachowania estetyki przestrzeni są ustanawiane w oparciu o przepisy ustawy o ochronie przyrody poszczególne prawne formy ochrony przyrody, w szczególności parki krajobrazowe, obszary chronionego krajobrazu i zespoły przyrodniczo-krajobrazowe. Na wskazanych obszarach objętych ochroną obowiązuje szereg zakazów i ograniczeń, których celem jest zachowanie charakterystycznych cech krajobrazu. Potrzeba ochrony walorów krajobrazowych wymaga bowiem wprowadzenia różnego rodzaju reglamentacji sposobów korzystania z tego elementu środowiska.

Stosunkowo nowymi instrumentami ochrony krajobrazu są instytucje prawne regulowane przepisami znowelizowanej ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, jak w szczególności tzw. „uchwały reklamowe” rad gmin ustalające zasady i warunki sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń – ich gabaryty, standardy jakościowe oraz rodzaje materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane. Mimo upływu ustawowego terminu poszczególne sejmiki województw nadal nie przyjęły natomiast audytów krajobrazowych, nad czym można ubolewać.

Bibliografia

Fogel A., *Uchwała reklamowa. Przewodnik dla gmin*, Warszawa 2017

Górski M. (red.), *Prawo ochrony środowiska*, Warszawa 2018.

Jaworowicz-Rudolf A., Środowisko jako dobro chronione [w:] *Dobra chronione w prawie administracyjnym*, Z. Duniewska (red.), Łódź 2014

Jaworowicz-Rudolf A., *Wybrane instrumenty realizacji idealnej ochrony przyrody* [w:] *Reglamentacja korzystania ze środowiska jako funkcja administracji samorządowej*, P. Korzeniowski, I. Wieczorek (red.), Łódź 2018.

Karwowski A. (red.), *Encyklopedia popularna PWN*, Warszawa 1997.

Lewicka R., *Reglamentacja korzystania z krajobrazu* [w:] *Reglamentacja korzystania ze środowiska jako funkcja administracji samorządowej*, P. Korzeniowski, I. Wieczorek (red.), Łódź 2018.

Sikorska-Michalak A., Wojniłko O. (red.), *Słownik współczesnego języka polskiego*, t. I, Warszawa 1998.



Narodowy Instytut Samorządu Terytorialnego powstał w 2015 r.
Jest państwową jednostką budżetową podległą MSWiA.
Działa na rzecz dalszej profesjonalizacji samorządu terytorialnego i administracji publicznej.

EKSPERTYZY NIST, ul. Zielona 18, Łódź 90-601
Sekretariat tel. +48 42 633 10 70
e-mail: sekretariat@nist.gov.pl