

Rola audytu krajobrazowego w kontekście zasad funkcjonowania wybranych obszarów chronionych

Role of landscape audit in the context of functioning principles of selected protected areas

Piotr Krajewski, Barbara Mastalska-Cetera

Uniwersytet Przyrodniczy we Wrocławiu, Katedra Gospodarki Przestrzennej
ul. Grunwaldzka 55, 50-357 Wrocław, Polska
e-mail: piotr.krajewski@up.wroc.pl, barbara.mastalska-cetera@up.wroc.pl

Abstract. Poland ratified European Landscape Convention in 2004 and committed among others to create a landscape policy aimed to protection, management and planning of the landscape and to integrate of it with its own policy on regional planning and urban design. We had to wait 11 years until the attempt to implement of the Convention become reality. Act on 24th of April 2015 on changes in some acts in connection with landscape protection tools reinforcement called "landscape act" which was enacted in 2015 completely changed the rules of managing of the most valuable landscapes at regional level. The purpose of this article is an attempt to assess the level of European Landscape Convention implementation in Polish law and show the influence and importance of the landscape audit for functioning principles of landscape parks and protected landscape areas – forms of protection, where the landscape is the main object of protection.

Słowa kluczowe: krajobraz, zarządzanie krajobrazem, audyt krajobrazowy

Key words: landscape, landscape management, landscape audit

Wprowadzenie

Kompleksowe zarządzanie krajobrazem w Polsce na poziomie regionalnym do momentu wejścia w życie zapisów tzw. „ustawy krajobrazowej” (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) praktycznie nie miało podstaw prawnych. Na poziomie lokalnym gwarantem zachowania i prawidłowego kształtowania zasobów krajobrazu powinien być miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. Jednak jego przygotowanie należy do zadań władz gminy, dla których krajobraz jest głównie czynnikiem ekonomicznym generującym większe dochody ze sprzedaży gruntów pod inwestycje związane z turystyką i budownictwem letniskowym. Dlatego na poziomie lokalnym często nie zwracano uwagi na potrzebę określania zasad kształtowania krajobrazu (Krajewski, Raszka 2011). Sytuacja ta jednak dotyczy zaledwie ok. 25% powierzchni kraju, gdzie opracowano plany miejscowe.

W pozostałych przypadkach zmiany krajobrazu są pośrednim skutkiem decyzji o warunkach zabudowy dla konkretnych działek. Natomiast ocena wpływu danej inwestycji na krajobraz w szerszym kontekście nie jest brana pod uwagę. Jej negatywny wpływ nie mógłby być także jedyną przyczyną odmowy wydania decyzji przy spełnieniu warunków określonych w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2015 r. poz. 199 z późn. zm.). Wdrożeniu zapisów Europejskiej Konwencji Krajobrazowej nie sprzyjało także rozproszenie przepisów odnoszących się do krajobrazu w kilku ustawach. O potrzebie zmian w tym zakresie pisała m.in. A. Majchrowska (2007), M. Kistowski (2012) i U. Myga-Piątek (2014). Dzięki wejściu w życie „ustawy krajobrazowej”, po raz pierwszy od momentu ratyfikowania Konwencji przez Polskę w 2004 r. (Dz.U. z 2006 r., nr 14, poz. 98) można mówić o próbie implementacji jej zapisów do polskiego prawa m.in. poprzez utworzenie nowego narzędzia jakim jest audyt krajobrazowy. Należy się jednak zastanowić, czy we wspomnianej ustawie zostały ujęte wszystkie zapisy Konwencji. Innym zagadnieniem jest określenie wpływu nowych przepisów na ogólne zasady zarządzania obszarami chronionymi, zwłaszcza w kontekście roli jaką pełnią plany ochrony (Mastalska-Cetera, Krajewski 2014). Próbę odpowiedzi na te pytania podjęto w niniejszym artykule w odniesieniu do parków krajobrazowych i obszarów chronionego krajobrazu. Są to najbardziej konfliktowe formy ochrony, które z racji swojej specyfiki i nazwy powinny chronić krajobraz i jednocześnie pozostawiać go w gospodarczym użytkowaniu.

Implementacja zapisów Europejskiej Konwencji Krajobrazowej

Europejska Konwencja Krajobrazowa została przyjęta przez Radę Europy w 2000 r. we Florencji jako odpowiedź na zwiększającą się antropopresję i zagrożenia dla tradycyjnie istniejących krajobrazów. Określa ona wytyczne i standardy dla państw, które dobrowolnie poprzez ratyfikację umowy zdecydowały się na przestrzeganie i wprowadzenie w życie jej zapisów. Konwencja m.in. wprowadziła definicję krajobrazu, wskazała, jak należy rozumieć ochronę, zarządzanie i planowanie krajobrazu, a także określiła zobowiązania stron Konwencji oraz wskazała środki ich realizacji. Polska, jak i inne kraje europejskie, ratyfikując Europejską Konwencję Krajobrazową, zobowiązała się do podjęcia działań zmierzających do (art. 5 Europejskiej Konwencji Krajobrazowej, 2000):

- prawnego uznania krajobrazów za istotny komponent otoczenia ludzi, jako wyrażenie dzielonej przez nie różnorodności kulturowej i przyrodniczej oraz podstawy ich tożsamości;
- ustanowienia i wdrożenia polityki w zakresie krajobrazu ukierunkowanej na ochronę, gospodarkę i planowanie krajobrazu poprzez przyjęcie określonych środków specjalnych;
- ustanowienia procedur udziału ogółu społeczeństwa, organów lokalnych i regionalnych oraz innych stron zainteresowanych zdefiniowaniem i wdrożeniem polityki w zakresie krajobrazu;
- zintegrowania 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.

Jako środki realizacji podjętych zobowiązań (art. 6) Konwencja wymienia podnoszenie świadomości w zakresie wartości krajobrazów wśród społeczeństwa, organizacji prywatnych oraz organów administracji publicznej, szkolenia specjalistów w zakresie ocen krajobrazu, przeprowadzenie szkoleń w sektorze prywatnym i publicznym oraz edukację w szkołach i na uczelniach wyższych. Kolejnym środkiem jest podniesienie wiedzy o krajobrazie poprzez identyfikację krajobrazów oraz sił sprawczych powodujących ich zmiany w granicach całego kraju, a także poprzez ocenę tak zidentyfikowanych krajobrazów z uwzględnieniem ich wartości dla ludności związanej z określonym obszarem. Krajobraz jest wyrazem aspiracji społeczeństwa w odniesieniu do otaczającej przestrzeni. Dlatego zarówno w identyfikacji i ocenie, a także określaniu sposobów korzystania z krajobrazu, podkreślana jest potrzeba aktywnego udziału ludności poprzez konsultacje społeczne. Ostatnim

elementem jest wprowadzenie na poziomie kraju odpowiednich narzędzi umożliwiających ochronę, zarządzanie i planowanie krajobrazu.

Opracowana z inicjatywy Prezydenta RP i uchwalona przez parlament w dniu 24.04.2015 r. tzw. „ustawa krajobrazowa” (Dz.U. z 2015 r. poz. 774) zaczęła obowiązywać od 11.09.2015 r. O stanie prawnym ochrony krajobrazu po wejściu w życie tej ustawy pisała m.in. M. Opęchowska (2015). Ustawa wprowadziła szereg zmian w innych ustawach, z których kluczowe z punktu widzenia realizacji zapisów Europejskiej Konwencji Krajobrazowej są zmiany w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2015 r. poz. 199 z późn. zm.). Zmiany te przedstawiono w tabeli nr 1. Po pierwsze wprowadzono definicję krajobrazu, której do tej pory brakowało w polskim ustawodawstwie. Nawiązuje ona w bezpośredni sposób do definicji krajobrazu zawartej w Konwencji.

Określono również, że krajobraz priorytetowy to ten, który jest szczególnie cenny dla społeczeństwa ze względu na swoje wartości przyrodnicze, kulturowe, historyczne, architektoniczne, urbanistyczne, ruralistyczne lub estetyczno-widokowe. Tego typu krajobrazy powinny być chronione. Należy również określić zasady i warunki ich kształtowania. Warto zwrócić uwagę, że obie definicje zostały umieszczone właśnie w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, a nie np. w ustawie o ochronie przyrody czy w ustawie o ochronie i opiece nad zabytkami. Podkreśla to kluczowe znaczenie planowania przestrzennego jako podstawowego instrumentu kształtowania i planowania zmian krajobrazu. W tym samym kierunku zmierza zapis dotyczący obowiązku określania zasad ochrony i kształtowania krajobrazu jako obowiązkowego elementu każdego planu miejscowego.

Należy tu jeszcze wspomnieć o zmianie, jaką „ustawa krajobrazowa” wprowadziła w ustawie o udostępnianiu informacji o środowisku i ocenach oddziaływania na środowisko (Dz.U. z 2013 r. poz. 1235 z późn. zm.). Obowiązkowym elementem procedury oceny oddziaływania inwestycji na środowisko stała się analiza i ocena krajobrazu, a opis krajobrazu, w którym przedsięwzięcie ma być zlokalizowane oraz ocena wpływu przedsięwzięcia na krajobraz stały się obligatoryjnym elementem raportu oddziaływania inwestycji na środowisko. Wprowadzone definicje i zmiany w aktach prawnych stanowią realizację pierwszego zobowiązania wynikającego z Europejskiej Konwencji Krajobrazowej, czyli prawnego uznania krajobrazu jako istotnego komponentu otoczenia ludzi.

Na poziomie regionalnym dodano nowe narzędzie, jakim jest audyt krajobrazowy umożliwiający identyfikację, ocenę krajobrazów województwa, wyodrębnienie i określenie zasad ochrony i kształtowania krajobrazów priorytetowych, a na poziomie lokalnym stworzono możliwość określenia zasad lokalizacji reklam i urządzeń reklamowych oraz elementów małej architektury.

Wdraża to politykę w zakresie krajobrazu ukierunkowaną na ochronę, gospodarkę i planowanie krajobrazu. Kolejne zobowiązania określone w Europejskiej Konwencji Krajobrazowej są realizowane poprzez ustanowienie procedury udziału społeczeństwa w tworzeniu audytu krajobrazowego na etapie wyłożenia projektu do wglądu publicznego i udziału odpowiednich organów poprzez konieczność uzyskania ich opinii. Natomiast nakaz uwzględniania wyników audytu w dokumentach planistycznych na szczeblu lokalnym (studium i plany miejscowe) i regionalnym (plan zagospodarowania przestrzennego województwa) realizuje postulat zintegrowania krajobrazu z krajową polityką w zakresie planowania regionalnego i urbanistycznego.

Tab. 1. Zmiany dotyczące krajobrazu w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym uchwalone w 2015 r.
 Tab. 1. Changes of the Act on spatial planning and management related to landscape and enacted in 2015

Nowy zapis ustawy	Charakter zmiany	Treść zmiany
art. 2 pkt. 16e	dodanie do polskiego ustawodawstwa definicji krajobrazu bezpośrednio nawiązującej do definicji zawartej w Europejskiej Konwencji Krajobrazowej	krajobraz – postrzegana przez ludzi przestrzeń, zawierająca elementy przyrodnicze lub wytwory cywilizacji, ukształtowana w wyniku działania czynników naturalnych lub działalności człowieka
art. 2 pkt. 16f	dodanie definicji krajobrazu priorytetowego wyodrębnianego na podstawie audytu krajobrazowego	krajobraz priorytetowy – 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
art. 10 ust. 1 pkt. 4a, art. 10 ust. 2 pkt. 1	dodanie nakazu uwzględniania wyników audytu krajobrazowego w polityce przestrzennej na poziomie lokalnym	uwzględnianie w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego rekomendacji i wniosków zawartych w audycie krajobrazowym lub określenia przez audyt krajobrazowy granic krajobrazów priorytetowych
art. 15 ust. 2 pkt. 3, 3a	dodanie nakazu uwzględniania krajobrazu w aktach prawa miejscowego dotyczących planowania przestrzennego na poziomie lokalnym	określanie obowiązkowo w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego zasad ochrony i kształtowania krajobrazu
art. 15 ust. 2 pkt. 7	dodanie nakazu uwzględniania wyników audytu krajobrazowego w aktach prawa miejscowego dotyczących planowania przestrzennego na poziomie lokalnym	określanie obowiązkowo w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego granic i sposobów zagospodarowania krajobrazów priorytetowych określonych w audycie krajobrazowym oraz w planach zagospodarowania przestrzennego województwa
art. 17 ust. 6 pkt. b tiret dziewiąte	dodanie nakazu uwzględniania wyników audytu krajobrazowego w aktach prawa miejscowego dotyczących planowania przestrzennego na poziomie lokalnym	konieczność uzgodnienia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego z zarządem województwa w zakresie uwzględnienia wyników audytu krajobrazowego
art. 38a, 38b	dodanie nowego narzędzia pozwalającego na identyfikację krajobrazów w granicach województwa oraz określenie zasad ochrony i kształtowania najcenniejszych krajobrazów	konieczność wykonania audytu krajobrazowego na poziomie regionalnym przez samorząd województwa w terminie 3 lat od momentu wejścia w życie ustawy – w terminie do 11.09.2018 r., a po tym terminie nie rzadziej niż raz na 20 lat

Pomimo wielu pozytywnych aspektów wprowadzenia zmian zmierzających do wzmocnienia narzędzi ochrony krajobrazu, na niektóre zapisy ustawy należy spojrzeć krytycznie. Europejska Konwencja Krajobrazowa wskazuje w preambule, że równie ważny jest krajobraz miejski, wiejski, ten o wyjątkowych wartościach, jak również pospolity czy zdegradowany. Z tego względu zasady kształtowania i ochrony powinny być określane w stosunku do wszystkich krajobrazów jako całości, a nie tylko w odniesieniu do najcenniejszych – priorytetowych. Również zakres partycypacji społecznej jest niewystarczający. Zapewniono jedynie możliwość składania uwag podczas wyłożenia projektu audytu do publicznego wglądu. Ustanowione przepisy nie przewidują aktywnego udziału społeczeństwa w tworzeniu projektu. Z określania celów jakości krajobrazu, czyli aspiracji ludności w odniesieniu do cech otaczających krajobrazów, zupełnie zrezygnowano. Trudno także zrozumieć brak konieczności uwzględniania wyników audytu w decyzjach o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Warto przy tym pamiętać, że decyzje te nie muszą być nawet zgodne ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego.

Krytycznie należy podejść również do krótkiego okresu 3 lat wyznaczonego na opracowanie pierwszego audytu oraz późniejszej częstotliwości jego sporządzania. Biorąc pod uwagę, że wraz z uchwaleniem „ustawy krajobrazowej” nie ukazało się jeszcze rozporządzenie w sprawie formy i zakresu audytu, wyznaczony okres 3 lat prawdopodobnie okaże się zbyt krótki. Inną przyczyną, która może wydłużyć czas sporządzania audytu krajobrazowego jest jego szczegółowość (Solon et al. 2015) oraz konieczność uzyskania przez samorząd województwa dużej liczby opinii od różnych instytucji oraz wszystkich gmin z terenu województwa. Trzeba też zauważyć, że kolejny audyt powinien być opracowany dopiero po 20 latach. Może to spowodować utratę możliwości uchwycenia szybko postępującej degradacji krajobrazu, zwłaszcza na obszarach podmiejskich oraz w granicach obszarów chronionych, a zwłaszcza w obrębie parków krajobrazowych i obszarów chronionego krajobrazu.

Wpływ audytu krajobrazowego na parki krajobrazowe i obszary chronionego krajobrazu

Zgodnie z zapisami art. 38a ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2015 r. poz. 199 z późn. zm.) sporządzenie audytu krajobrazowego przez samorząd województwa ma na celu identyfikację krajobrazów występujących na terenie całego województwa, określenie ich cech charakterystycznych oraz ocenę ich wartości. Najcenniejsze krajobrazy uznawane będą za krajobrazy priorytetowe. W odniesieniu do istniejących parków krajobrazowych (PK) i obszarów chronionego krajobrazu (OCHK) „ustawa krajobrazowa” wprowadziła szereg nowych zapisów (tab. 2). Audyt ma wskazywać ich lokalizację i granice oraz określać zagrożenia dla możliwości zachowania wartości krajobrazów w obrębie tych form ochrony. Oprócz tego możliwe będzie wskazanie obszarów chronionych, które ze względu na znaczący spadek wartości krajobrazu wymagać będą pogłębionej analizy zasadności ich dalszej ochrony. Efektem przeprowadzonej w ramach audytu identyfikacji i oceny krajobrazów będą rekomendacje i wnioski dotyczące kształtowania i ochrony krajobrazów w granicach omawianych form ochrony przyrody. Rekomendacje te jednak nie mogą być sprzeczne z celem i sposobem ochrony określonymi m.in. w planach ochrony. Co więcej, ich skutkiem może być utworzenie nowego parku krajobrazowego lub obszaru chronionego krajobrazu. Szczegóły na temat sposobów ich uwzględniania, jak również sama metodyka i szczegółowy zakres audytu zawarte mają być w rozporządzeniu Rady Ministrów, nad którym wciąż jeszcze trwają prace, choć zgodnie z techniką ustawodawczą równoległe do wejścia w życie „ustawy krajobrazowej” powinny zostać ogłoszone akty wykonawcze. W marcu 2016 r. przekazano do konsultacji pierwszą wersję rozporządzenia w sprawie zakresu audytu krajobrazowego, gdzie zawarto szczegółową metodykę jego wykonania. Nie została

jednak rozwiązana kwestia zakresu uwzględniania w treści audytu zapisów obowiązujących planów ochrony obszarów chronionych.

Tab. 2. Zmiany ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym mające wpływ na zarządzanie parkami krajobrazowymi i obszarami chronionego krajobrazu

Tab. 2. Changes of the Act on spatial planning and management related to landscape management of landscape parks and protected landscape areas

Nowy zapis ustawy	Treść zmiany	Wpływ na zasady funkcjonowania PK i OCHK
art. 38a ust. 3 pkt. 2b ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym	audyt krajobrazowy w szczególności wskazuje lokalizację i granice m.in. PK i OCHK	konieczność weryfikacji granic istniejących PK i OCHK
art. 38a ust. 3 pkt. 3a ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym	audyt krajobrazowy w szczególności wskazuje zagrożenia dla możliwości zachowania krajobrazów (...) w obrębie m.in. PK i OCHK	konieczność wykonania inwentaryzacji istniejących i potencjalnych zagrożeń dla zachowania wartości krajobrazów (dotychczasowy element planu ochrony PK)
art. 38a ust. 3 pkt. 3b ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym	audyt krajobrazowy w szczególności wskazuje rekomendacje i wnioski dotyczące kształtowania i ochrony krajobrazów w obrębie m.in. PK i OCHK w szczególności poprzez wskazanie obszarów, które powinny być objęte tymi formami ochrony przyrody	możliwość utworzenia nowych PK i OCHK; opiniowanie inwestycji i dokumentów planistycznych w oparciu o rekomendacje i wnioski dotyczące kształtowania i ochrony krajobrazów (dotychczasowy element planu ochrony PK)
art. 38a ust. 3 pkt. 5 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym	audyt krajobrazowy może wskazywać obszary objęte formami ochrony przyrody (...), które ze względu na znaczący spadek wartości krajobrazu wymagają pogłębionej analizy zasadności ich ochrony	wskazanie do likwidacji lub zmiany granic PK i OCHK w przypadku utraty wartości krajobrazu

Zmiany przepisów prawnych wprowadzonych w ustawie o ochronie przyrody (Dz.U. z 2015 r. poz. 1651 z późn. zm.) związanych z audytem krajobrazowym mają znaczący wpływ na zarządzanie parkami krajobrazowymi i obszarami chronionego krajobrazu (tab. 3). Po pierwsze zawężono przypadki, kiedy rada gminy może odmówić uzgodnienia utworzenia omawianych form ochrony przyrody. Jedyną sytuacją uprawniającą gminy do odmowy uzgodnienia może być ograniczenie możliwości rozwojowych gminy wynikających z ustaleń studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz planów miejscowych w stopniu nieproporcjonalnym do wartości, jakie park krajobrazowy czy obszar chronionego krajobrazu ma chronić. Problem polega jednak na braku informacji o tym, kto i na jakiej podstawie ma ocenić stopień nieproporcjonalności. Ponadto w sytuacji, w której utworzenie określonej formy ochrony wynikać będzie z audytu krajobrazowego, rady gmin nie będą mogły odmówić wydania zgody na ich powołanie.

Tab. 3. Zmiany ustawy o ochronie przyrody mające wpływ na zarządzanie parkami krajobrazowymi i obszarami chronionego krajobrazu

Tab. 3. Changes of the Nature conservation act related to landscape management of landscape parks and protected landscape areas

Nowy zapis ustawy	Treść zmiany	Wpływ na zarządzanie PK i OCHK
art. 16 ust. 4b, art. 23 ust. 3b ustawy o ochronie przyrody	rada gminy może nie wyrazić zgody na utworzenie PK i OCHK tylko jeśli wynikałoby to z ograniczenia rozwoju gminy określonego w dokumentach planistycznych w stopniu nieproporcjonalnym do wartości, jakie mają chronić	brak zgody gminy na utworzenie PK i OCHK musi mieć oparcie w obowiązujących dokumentach planistycznych, choć stopień nieproporcjonalności jest w tej sytuacji niemożliwy do określenia
art. 16 ust. 4c, art. 23 ust. 3c ustawy o ochronie przyrody	rada gminy nie może odmówić uzgodnienia utworzenia PK i OCHK, jeśli takie wskazanie wynika z audytu krajobrazowego	umożliwienie objęcia ochroną najcenniejszych krajobrazów w postaci PK lub OCHK na szczeblu wojewódzkim bez uzyskiwania uzgodnienia z gminami
art. 20 ust. 1 pkt. 6 ustawy o ochronie przyrody	konieczność uwzględniania w planie ochrony parku krajobrazowego wyników audytu krajobrazowego	audyt krajobrazowy jako dokument nadrzędny szczebla regionalnego musi być uwzględniony w planie ochrony
art. 20 ust. 4 pkt. 7, art. 20 ust. 4a, art. 23a ust. 1 pkt. 1 ustawy o ochronie przyrody	możliwość utworzenia w planach ochrony PK lub uchwale ws. OCHK stref ochrony krajobrazu w obrębie krajobrazów priorytetowych wskazanych w audycie krajobrazowym	nowe narzędzie w postaci stref ochrony krajobrazu w planach ochrony PK oraz w postaci uchwały sejmiku województwa ws. OCHK, dające możliwość ochrony obszarów szczególnie cennych; wzmocnienie roli planu ochrony PK
art. 17 ust. 1a, 1b, art. 24 ust. 1a, 1b ustawy o ochronie przyrody	możliwość określenia w strefach ochrony krajobrazu zakazów zabudowy, zalesiania, a tam, gdzie nie obowiązuje mpzp, także zakazu lokalizowania obiektów odbiegających od lokalnej formy architektonicznej i obiektów wyższych niż 2 kondygnacje lub 7 m	możliwość ochrony przed zabudową obszarów ważnych z punktu widzenia zachowania walorów widokowych – konieczność egzekwowania zakazów; konieczność uzgodnienia zakazów z radami gmin

Znacznie zmieni się także obowiązkowy zakres planów ochrony parków krajobrazowych, który został poszerzony o konieczność uwzględniania wyników audytu krajobrazowego oraz wyznaczanie w obrębie krajobrazów priorytetowych stref ochrony krajobrazu. W wyznaczonych strefach zostaną wprowadzone zakazy, w tym zakaz zabudowy i zalesiania tych części, które posiadają miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, a w przypadku braku planu – także zakaz lokalizowania obiektów budowlanych odbiegających od lokalnej formy architektonicznej oraz obiektów wyższych niż 2 kondygnacje lub 7 m. Pozostaje jedynie pytanie, czy użyte w ustawie sformułowanie „wprowadza się zakazy” oznacza ich obligatoryjność, czy też jedynie możliwość wprowadzenia. Budzi to niepokój tym bardziej, że w tym samym artykule w odniesieniu do parków krajobrazowych użyto sformułowania

„mogą być wprowadzone zakazy”. Ma to kluczowe znaczenie w kontekście uzgodnienia ww. zakazów z odpowiednimi radami gmin. Zmieni się również status planów ochrony, które w zakresie stref ochrony krajobrazu, wyznaczonych zakazów oraz wykazu obiektów o istotnym znaczeniu historycznym i kulturowym staną się aktami prawa miejscowego. W takiej sytuacji zakazy będą wywoływały bezpośrednie skutki prawne dla mieszkańców. W odniesieniu do obszarów chronionego krajobrazu „ustawa krajobrazowa” daje zupełnie nowe narzędzie zarządzania w postaci uchwały sejmiku województwa zawierającej te same elementy, jakie opisano w odniesieniu do planów ochrony parków krajobrazowych.

Należy jeszcze zwrócić uwagę na to, że nowe przepisy w pewnym stopniu zablokowały możliwość uchwalenia nowych planów ochrony dla parków krajobrazowych do momentu uchwalenia audytu krajobrazowego. Również plany ochrony będące w trakcie opracowania wymagać będą uzupełnienia o nowy zakres uwzględniający wyniki audytu krajobrazowego. Dzieje się tak dlatego, że ustawodawca nie zapewnił – tak jak w przypadku miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego – kontynuacji rozpoczętych prac na dotychczas obowiązujących przepisach (art. 12 „ustawy krajobrazowej”).

Podsumowanie

Niewątpliwie uchwalenie „ustawy krajobrazowej” było ważnym krokiem w zakresie implementacji zapisów Europejskiej Konwencji Krajobrazowej do polskiego prawa, na który trzeba było czekać aż 11 lat. Po raz pierwszy utworzono prawne narzędzia do ochrony i kształtowania krajobrazu w skali całego kraju. Opracowanie audytu krajobrazowego pozwoli na kompleksową i szczegółową identyfikację i ocenę krajobrazów oraz wskazanie najcenniejszych krajobrazów w obrębie każdego z 16 województw. Wciąż brakuje jednak przepisów wykonawczych. Pozostają też do rozwiązania takie kluczowe problemy, jak podział kraju na mikroregiony czy też sposób potraktowania w audycie zapisów obowiązujących planów ochrony parków krajobrazowych. Wątpliwości budzi jednak fakt, że zgodnie z zapisami ustawy zasady ochrony i kształtowania krajobrazu dotyczyć mają jedynie krajobrazów priorytetowych. Istnieje też obawa, że ze względu na zakres opracowania oraz proponowany stopień szczegółowości audytu mogą pojawić się problemy z jego opracowaniem w wyznaczonym terminie. Nie zmniejsza to znaczenia audytu krajobrazowego jako nadrzędnego dokumentu wykonywanego na poziomie regionalnym, którego wyniki będą obligatoryjne dla dokumentów planistycznych szczebla lokalnego, a także dla planów ochrony parków krajobrazowych. Należy wyrazić nadzieję, że przyniesie on pozytywne zmiany w zakresie kształtowania krajobrazu na terenie całego kraju.

Literatura

- Europejska Konwencja Krajobrazowa (Dz.U. z 2006 r. Nr 14, poz. 98).
- Kistowski M. 2012. Perspektywy ochrony krajobrazu w Polsce ze szczególnym uwzględnieniem parków krajobrazowych. Przegląd Przyrodniczy nr XXIII, 3(2012), p. 30-45.
- Krajewski P., Raszka B. 2011. Polityka przestrzenna jako zagrożenie dla krajobrazu obszarów podmiejskich. Infrastruktura i Ekologia Terenów Wiejskich, nr 10/2011 p. 85-95, Kraków.
- Majchrowska A. 2007. Realizacja zapisów Europejskiej Konwencji Krajobrazowej. Czasopismo Techniczne, z. 7-A/2007, p. 179-184, Kraków.
- Mastalska-Cetera B., Krajewski P. 2014. Plany ochrony parku krajobrazowego jako narzędzie wspomagające zrównoważony rozwój. Problemy Ekologii Krajobrazu nr XXXVII, p. 147-156.
- Myga-Piątek U. 2014. Ocena wartości i zagrożeń krajobrazów kulturowych Polski. Perspektywa Europejskiej Konwencji Krajobrazowej. Samorząd Terytorialny nr 12/2014, p. 7-19.

- Opęchowska M. 2015. Stan prawny ochrony krajobrazu w Polsce w 2015 r. oraz postulaty jego doskonalenia. *Problemy Ekologii Krajobrazu*, tom XL, p. 45-54.
- Solon J., Chmielewski T.J., Myga-Piątek U., Kistowski M., Matuszkiewicz J.M., Myczkowski Z. 2015. Identyfikacja i ocena krajobrazów – metodyka oraz główne założenia. Generalna Dyrekcja Ochrony Środowiska, p. 200, Warszawa.
- Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz.U. z 2015 r. poz. 1651 z późn. zm.).
- 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).
- Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2015 r. poz. 199 z późn. zm.).
- Ustawa z 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz.U. z 2013 r. poz. 1235 z późn. zm.).