

Systemowe konotacje¹ audytu krajobrazowego

System connotations of landscape audit

Institucja audytu krajobrazowego, wprowadzona do ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym przez „ustawę krajobrazową”, ma być środkiem wsparcia narzędzi ochrony krajobrazu. Nowość i wartość audytu krajobrazowego przejawia się przede wszystkim w tym, że podejmuje się on analizy krajobrazów na poziomie odpowiednim do ich typów, skali i charakteru, podkreśla rangę tego zagadnienia w pracach planistycznych, jak i tworzy ramy dla jednolitego podejścia do opisu i zarządzania krajobrazem. Jest on jednak w głównej mierze instrumentem diagnostycznym, służącym uzyskaniu wiedzy o szczególnie cennych walorach krajobrazowych i instrumentem prewencyjnym.

Landscape audit scheme, has been introduced to the Act on land-use planning and development by the "landscape act". It is aimed to be a supporting tool for the solutions of landscape protection. The value of the landscape audit manifests itself primarily in the fact that it undertakes to analyse landscapes at a level appropriate to their type, scale and nature, highlights the importance of this issue in the work of planning, as well as it creates a framework for a unified approach to the landscape description and landscape management. However, it is largely a diagnostic instrument, for attaining a knowledge of particularly valuable qualities of the landscape and preventive instrument, preventing the devastation of the landscape.

Słowa kluczowe: audyt krajobrazowy, ochrona krajobrazu

Keywords: landscape audit, landscape protection

■ Radca prawny, Partner w Kancelarii Radców Prawnych „CIC” Pikor, Behnke, Dmoch, Fryzowski Sp. P. w Gdyni, specjalizuje się w zagadnieniach gospodarczego prawa środowiska oraz procesu inwestycyjnego.

¹ W znaczeniu: 1. zespół cech, których posiadanie sprawia, że odpowiednie przedmioty należą do tej samej klasy; 2. dodatkowa treść związana z jakimś wyrazem, wynikająca z niesionych przezeń skojarzeń i znaczeń; za: <http://sjp.pl/konotacja>.

SYSTEMOWE KONOTACJE AUDYTU KRAJOBRAZOWEGO

Instytucja audytu krajobrazowego, wprowadzona do ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym² przez „ustawę krajobrazową”³, na moment jej ustanawiania bardziej wydawała się towarzyszyć uregulowaniom dotyczącym zasad rozmieszczania reklam, niż wskazywała na zamiar ustanowienia systemowych reguł klasyfikacji, ochrony, planowania i gospodarowania krajobrazem. Ze względu na zakres normowania, trudno też uznać, że zasadniczym celem ustawy krajobrazowej było wdrożenie Europejskiej Konwencji Krajobrazowej⁴, jak też, że przepisy tego aktu taki cel faktycznie realizują. Na tym tle powstają więc pytania: w jakim stopniu audyt krajobrazowy wpisuje się w system unormowań dotyczących krajobrazu i podnosi jego jakość (czy cele audytu krajobrazowego nie mogłyby być realizowane za pomocą obowiązujących instrumentów prawnych)?; co wynika z prawnego charakteru tego audytu?; z czego audyt powinien czerpać w imię spójności tego systemu?; w końcu – jaka jest siła oddziaływania audytu krajobrazowego, tak samodzielnie, jak i poprzez wspomniany system?

Do takiego, systemowego podejścia, jak się wydaje, prowokuje zarówno odwołanie się przez ustawodawcę do pojęcia audytu, które należy

przeciwstawić mechanizmom kontroli i inspekcji, jak i narzucające się skojarzenie z audytami systemów zarządzania jakością. Myślenie takie jest tym bardziej uzasadnione, jeżeli uznać audyt krajobrazowy za instrument służący ustaleniu „celu jakości krajobrazu”⁵ w rozumieniu EKK, jak też za miernik poziomu realizacji tego celu (ocena stopnia zachowania wartości stanowiących kryteria wyznaczenia krajobrazów priorytetowych, ocena właściwego stanu ochrony).

Z modelem audytu wiązać należy też koncepcję wyników audytu krajobrazowego, w postaci „wniosków i rekomendacji”, a więc, literalnie, bardziej wytycznych czy propozycji, niż wiążących zarządzeń pokontrolnych czy decyzji nadzorczych. Wydaje się jednak, że właśnie w tym zakresie, biorąc pod uwagę skutki prawne, jakie ma wywoływać audyt krajobrazowy, jak i de facto wiążący charakter wyników tego audytu dla innych szczebli samorządu, instytucja audytu krajobrazowego najbardziej odbiega od metodyki audytu, jak i pociąga za sobą dyskusję o zgodności tego audytu z konstytucyjnymi zasadami subsydiarności i samodzielności, konstytucyjnymi dla idei samorządu terytorialnego. O ile bowiem obowiązek uwzględnienia rekomendacji i wniosków zawartych w audycie krajobrazowym w planie zagospodarowania przestrzennego województwa⁶ i ich oddziaływanie poprzez ten plan na planowanie przestrzenne w gminie,

² ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz.U. z 2015 r., poz.199 ze zm.), dalej: „upzp”.

³ ustawa z dnia 24 kwietnia 2015 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu (t.j. Dz.U z 2015 r., poz. 774 ze zm.).

⁴ Europejska Konwencja Krajobrazowa, sporządzona we Florencji dnia 20 października 2000 r. (Dz.U. z 2006 r., Nr 14, poz. 98), dalej: „EKK”.

⁵ „cel jakości krajobrazu” znaczy, w przypadku określonego krajobrazu, sformułowanie przez właściwe organy publiczne aspiracji społeczeństwa w odniesieniu do cech otaczającego je krajobrazu.

⁶ art. 39 ust.3 upzp.

czy też wymóg odzwierciedlenia wyznaczonych krajobrazów priorytetowych w gminnych dokumentach planistycznych⁷, nie budzą systemowo zastrzeżeń, o tyle już nie można tego powiedzieć w odniesieniu do skutków audytu właściwych aktom kierownictwa wewnętrznego⁸ (tu: stawiających gminę w szczególnym stosunku podporządkowania wobec samorządu województwa). A za takie, szczególnie w kontekście kompetencji rad gmin wyłącznie do opiniowania projektu audytu⁹ oraz ograniczenia kompetencji tych organów do uzgadniania tworzenia parku krajobrazowego¹⁰, uznaje się w dyskusji o audycie krajobrazowym: powodowanie przez wnioski i rekomendacje audytu bezpośrednich skutków dla studium uwarunkowań oraz planu miejscowego, wymóg uzgodnienia projektu planu miejscowego z zarządem województwa w zakresie zgodności z wynikami audytu, czy też możliwość zawarcia w wynikach audytu postulatów i zapisów o charakterze regulacyjnym co do dopuszczalnego zagospodarowania terenu¹¹. Przyznanie organom samorządu województwa kompetencji władczych, w miejsce budowania wspólnej polityki przestrzennej w zakresie ochrony krajobrazowej na kilku szczeblach samorządu łącznie, nawet w imię uznania ponadlokalnego charakteru krajobrazów i powiązanych

z nim zadań publicznych, jak i zapewnienia efektywności wynikom audytu, z tych względów nie zasługuje w pełni na aprobatę. Tym bardziej, że podejście takie gubi dodatkowo przesłankę „postrzegania (przestrzeni) przez ludzi”, zawartą w definicji legalnej krajobrazu, jak i wynikający z niej postulat wpływu społeczności lokalnej na planowanie krajobrazu i gospodarowanie nim, zastępując je percepcją naukową i wywodzonymi z niej abstrakcyjnie aspiracjami ogółu społeczeństwa. Zauważyć też trzeba, że choćby w świetle tytułu ustawy krajobrazowej, audyt krajobrazowy ma być środkiem wsparcia narzędzi ochrony krajobrazu już określonych systemem prawa, nie powinien natomiast ich zastępować, a szczególności – przybierać roli spec-instrumentu tej ochrony.

Mimo tych mankamentów, wartość audytu krajobrazowego przejawia się przede wszystkim w tym, że podejmuje się on analizy krajobrazów na poziomie odpowiednim do ich typów, skali i charakteru, eliminuje marginalizację tego zagadnienia w pracach planistycznych, jak i tworzy ramy dla jednolitego podejścia do opisu i zarządzania krajobrazem. Co za tym idzie, audyt jest w głównej mierze instrumentem diagnostycznym, służącym uzyskaniu wiedzy o szczególnie

⁷ art. 15 ust.2 pkt 7 upzp.

⁸ por. orzeczenie TK z dnia 9 maja 1989 r., Kw. 1/89, OTK1986-1995/t2/1989/3: Akty kierownictwa wewnętrznego nie mogą ani zastępować aktów prawnych o mocy powszechnie obowiązującej, ani też modyfikować ich znaczenia i sensu. Ponieważ ich moc wiążąca ograniczona jest wyłącznie do podmiotów pozostających w szczególnym stosunku podporządkowania, przeto wyjściem poza sferę tych stosunków byłoby posługiwanie się takimi aktami w sposób wpływający na sytuację osób fizycznych i prawnych nie powiązanych z normodawcą szczególnym stosunkiem podporządkowania.

⁹ art. 38b ust.2 pkt 2 lit.d upzp; zauważyć też można na marginesie, że procedura dotycząca kwestionowania nieuwzględnienia opinii rady gminy łączy procedurę współdziałania organu samorządu z procedurą sformułowaną dotychczas w odniesieniu do uwag do projektu planu miejscowego, co wydaje się zaburzać rolę rady gminy jako organu współdziałającego.

¹⁰ art. 16 ust.4c ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz.U. z 2015 r., poz. 1651 ze zm.), dalej: „uop”.

¹¹ co A. Fogel wywodzi z łącznej wykładni art.38a ust.3 pkt b i art.15 ust.2 pkt 7 upzp, w: Fogel A. (red.), Ustawa krajobrazowa. Komentarze praktyczne., Warszawa 2016, s.155.

cennych walorach krajobrazowych¹² i instrumentem prewencyjnym, przeciwdziałania dewastacji czy degradacji krajobrazu. Nie jest natomiast, co również warto jest zaznaczyć, bezpośrednim narzędziem naprawczym dla szkód dotyczących krajobrazu. W tym aspekcie systemowymi ekstensjami audytu krajobrazowego będą w szczególności: władztwo planistyczne gmin, oceny oddziaływania na środowisko, szczególnie oceny strategiczne, plany ochrony obszarów chronionych, przepisy stanowiące podstawę prawną decyzji interwencyjnych wobec szkód w środowisku lub dobrach kultury lub nakazujących przywrócić je do stanu właściwego. Za cenne uznać należy również to, że audyt krajobrazowy wykracza w warstwie normatywnej również poza zagadnienia ochrony przyrody i dóbr kultury, tradycyjnie łączone z ochroną krajobrazu.

Kolizja z wynikami audytu krajobrazowego, z racji braku mocy powszechnie obowiązującej, nie może stanowić bezpośrednio podstawy odmowy wydania decyzji administracyjnych, w szczególności decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu i innych decyzji ustalających

lokalizację inwestycji. Wydaje się, że czynnik ten będzie osłabiać w praktyce siłę oddziaływania audytu krajobrazowego. Zaznaczyć jednak trzeba, że możliwe do prowadzenia, a odwołujące się do wyników audytu ustalenia ochrony zawarte w tych decyzjach, głównie pod wpływem uzgodnień wojewódzkiego konserwatora zabytków oraz regionalnego dyrektora ochrony środowiska, stanowić mogą formę ochrony zabytków¹³, jak i muszą brać pod uwagę reżim prawny wynikający z ustanowienia form ochrony przyrody związanych z ochroną krajobrazu. Wnioski i rekomendacje audytu krajobrazowego stanowić mogą również element analizy warunków i zasad zagospodarowania terenu oraz jego zabudowy, wymaganej w procedurze wydawania tych decyzji¹⁴.

Skupiając się na drugim członie: „krajobrazowy”, zawartym w określeniu „audyt krajobrazowy”, będącym wyznacznikiem przedmiotu audytu, wskazać trzeba na wstępie, iż poza definicją zawartą w EKK, przed wejściem w życie ustawy krajobrazowej, krajobraz nie posiadał w polskim systemie prawa definicji legalnej¹⁵. Poprzednio obowiązujące przepisy zawierały bowiem jedy-

¹² W zakresie podbudowy naukowej audytu, por. Solon J., Plit J., Kistowski M., Milewski P., Przygotowanie opracowania pt. „Identyfikacja i ocena krajobrazów – metodyka oraz główne założenia, Warszawa 2014, szczególnie: rozdz. 4 Charakterystyka wyróżnionych krajobrazów; tabele inwentaryzacyjne przyrodniczych i kulturowych walorów krajobrazu oraz syntetyczne cechy krajobrazu s.43-62.

¹³ art.7 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.), dalej: „uozoz”.

¹⁴ art. 53 ust.3 pkt 1 upzp.

¹⁵ por. Solon J., Definicja i zakres pojęciowy terminu „krajobraz” na potrzeby audytu krajobrazowego, w: Solon J., Plit J., Kistowski M., Milewski P., Przygotowanie opracowania pt. „Identyfikacja i ocena krajobrazów...”, s.6; zob. też doktrynalne definicje „krajobrazu”, m.in. w: Wycichowska B., Specyfika krajobrazu wizualnego i jego klasyfikacja, w: Klasyfikacja krajobrazu. Teoria i praktyka. Problemy Ekologii Krajobrazu, Warszawa 2008; Solon J., Wybrane podejścia do typologii krajobrazu w Polsce i ich przydatność dla implementacji Europejskiej Konwencji Krajobrazowej, w: Generalna Dyrekcja Ochrony Środowiska, Identyfikacja i waloryzacja krajobrazów – wdrażanie Europejskiej Konwencji Krajobrazowej – referaty konferencyjne, Warszawa 2013, s.17-25.

nie definicję krajobrazu kulturowego^{16,17}, ujmowały krajobraz w definicji legalnej środowiska¹⁸, jak też definiowały, w ramach przepisów o ochronie przyrody, ochronę krajobrazową oraz walory krajobrazowe¹⁹. Te ostatnie przepisy nakazywały również inwentaryzację walorów krajobrazowych i określenie typów krajobrazu dla potrzeb planów ochrony. Przepisy z obszaru tematycznego rolnictwa odwołują się również do pojęcia krajobrazu rolniczego, które jednak wydaje się nie mieć znaczenia wykraczającego poza ten obszar.

Zarówno zmiany wprowadzone do definicji krajobrazu kulturowego, jak i nowa definicja krajobrazu, wspólna dla przepisów o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym i ochronie przyrody, nawiązują do aparatu pojęciowego EKK²⁰. Stąd wywodzą się bowiem wprowadzone do definicji „krajobrazu kulturowego” sformułowania: „postrzegana przez ludzi” oraz „w wyniku działania czynników naturalnych i działalności człowieka” (dotychczasowa definicja odwoływała się jedynie do przestrzeni przekształconej antropogenicznie). Odmienne jednak od EKK, polska definicja „krajobrazu” postrzega go nie jako obszar, lecz jako przestrzeń, co należy ocenić pozytywnie, a ponadto jako przestrzeń statyczną (już „ukształtowaną”), co wydaje się nie do końca odzwierciedlać podkreślany w definicji z EKK aspekt interakcji czynników przyrodniczych i/lub

ludzkich, tworzących „charakter” krajobrazu²¹. Podobnie, pojęcie „ochrony krajobrazowej”, rozumiane jako: zachowanie cech charakterystycznych danego krajobrazu, z racji umiejscowienia nadal wyłącznie w przepisach ustawy o ochronie przyrody, skutkuje uwypukleniem jedynie cech o charakterze naturalnym i abstrahuje od porządków przestrzennych w krajobrazie. Pozostawione również tylko w tych przepisach pojęcie „walorów krajobrazowych”, do zakresu którego, obok zmian redakcyjnych, dodano „elementy cywilizacyjne”, stało się obecnie węższe znaczeniowo względem wartości stanowiących kryteria waloryzacji krajobrazów i wyznaczania krajobrazów priorytetowych (wartości przyrodnicze, kulturowe, historyczne, architektoniczne, urbanistyczne, ruralistyczne lub estetyczno-widokowe)²². Nowe definicje ustawowe: osi widokowej, przedpola ekspozycji, punktu widokowego, również przynależą dziedzinie ochrony przyrody.

Na tym gruncie, oprócz oczywistej konkluzji, iż relewantny systemowo dla audytu krajobrazowego obszar regulacji obejmuje przede wszystkim materie: planowania i zagospodarowania przestrzennego, ochrony przyrody oraz ochrony zabytków i opieki nad nimi, jawi się kilka dalszych wniosków. Po pierwsze, zmiana pierwotnej koncepcji legislacyjnej zakładającej umiejscowienie instytucji audytu krajobrazowego

¹⁶ art. 3 pkt 14 uozoz.

¹⁷ Co do zakresu pojęcia „krajobraz kulturowy”, zob. Myga-Piątek U., Kryteria i metody oceny krajobrazu kulturowego w procesie planowania przestrzennego na tle obowiązujących procedur prawnych, w: Kistowski M., Korwel-Lejkowska B., Waloryzacja środowiska przyrodniczego w planowaniu przestrzennym, Gdańsk-Warszawa 2007, s.101-110.

¹⁸ art.3 pkt 39 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (t.j. Dz.U z 2016 r. poz. 672 ze zm.), dalej: „poś”.

¹⁹ art. 5 pkt 8 i pkt 23 uop.

²⁰ „krajobrazem”, wg EKK, jest obszar, postrzegany przez ludzi, którego charakter jest wynikiem działania i interakcji czynników przyrodniczych i/lub ludzkich.

²¹ por. Fogel A., op.cit, s.99.

²² art 2 pkt 16f upzp.

w przepisach ustawy o ochronie przyrody na rzecz uczynienia zeń instrumentu ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, nie została dokonana w sposób konsekwentny. Przeporządkowanie części pojęć wyłącznie materii ochrony przyrody pozbawia bowiem koniecznego oprzyrządowania potencjalne krajobrazy priorytetowe, wyodrębniane na obszarach antropogenicznych według wartości architektonicznych, urbanistycznych czy estetyczno-widokowych. Po wtóre, za niewystarczające należy uznać określenie relacji (a w zasadzie brak refleksji ustawodawcy w tym przedmiocie), w tym kryteriów rozgraniczających, między audytem krajobrazowym a pojęciem „ładu przestrzennego” (przez które należy rozumieć również takie ukształtowanie terenu, które tworzy harmonijną całość oraz uwzględnia w uporządkowanych relacjach wszelkie uwarunkowania i wymagania m.in. środowiskowe, kulturowe oraz kompozycyjno-estetyczne). Po trzecie, dotychczasowe określenie typów krajobrazu dla potrzeb planów ochrony sporządzanych w oparciu o przepisy o ochronie przyrody, odwołujące się do pojęcia walorów krajobrazowych, nie uwzględnia wszystkich rodzajów wartości, jakie powinny być brane pod uwagę przy delimitacji krajobrazów priorytetowych, zatem definicja „krajobrazu priorytetowego” powinna pełnić również funkcję dyrektywy wykładni pojęcia ochrony krajobrazowej. To ostatnie pojęcie powinno też mieć szerszy zakres stosowania niż materia ochrony przyrody. W końcu, biorąc pod uwagę, że społeczna percepcja krajobrazu jest czynnikiem definiującym ten krajobraz, obecne ukształtowanie skutków prawnych audytu krajobrazowego tworzy ryzyko dogmatycznego posługiwania się tym instrumentem i narzucania gminom za jego pomocą polityki przestrzennej, co nie koresponduje

z tendencjami zwiększania partycypacji społecznej w planowaniu przestrzennym. Tym samym to władztwu planistycznemu gmin, jako środka realizacji wniosków i rekomendacji audytu krajobrazowego (skonsumowania wyników audytu), a nie samemu audytowi, należy przyznać rangę głównego instrumentu „ochrony i kształtowania krajobrazu”. Za zasadne uznać należy dodatkowo rozpisanie tych działań, za EKK, na: identyfikację, ochronę, planowanie i gospodarowanie krajobrazem, co właściwiej ujmuje spektrum działań, do których powinny być odnoszone wyniki audytu.

Zgodnie z art.38a ust.2 upzp audyt krajobrazowy identyfikuje krajobrazy występujące na obszarze województwa, określa ich cechy charakterystyczne oraz dokonuje oceny ich wartości. W zakresie tym audyt krajobrazowy zbliża się do mechanizmu opisu środowiska, wymaganego przy sporządzaniu opracowania ekofizjograficznego, stanowiącego materiał źródłowy dla dokumentów planistycznych lub też opisu i waloryzacji środowiska dokonywanych w procesie oceny oddziaływania na środowisko. Odmienne jednak względem metodyki właściwej tym punktom odniesienia, związanej z celami ocenianych dokumentów lub przedsięwzięć, podstawą dla rekomendacji i wniosków audytu krajobrazowego jest ocena zagrożeń wychodząca od określenia istniejących i możliwych presji oraz podatności na taką presję²³. Zbliża to z kolei audyt krajobrazowy do planów ochrony, sporządzanych w oparciu o przepisy ustawy o ochronie przyrody, gdzie analiza zagrożeń stanowi podstawę wyznaczenia działań ochronnych. Choć, jak wskazane zostało wyżej, pojęcie walorów krajobrazowych jest węższe od wartości definiujących krajobrazy priorytetowe, za bezpośrednio

²³ por. Fogel A., op.cit., s.153.

przydatne przy delimitacji tych krajobrazów uznać można inwentaryzacje walorów krajobrazowych czynione na potrzeby planów ochrony, które wydaje się mogą być wprost inkorporowane do audytu krajobrazowego. I tu metodyka audytu, na co należy wskazać pod kątem sposobu wykonania delegacji do wydania rozporządzenia określającego m.in. metodykę sporządzania audytu, i związany z nią, z jednej strony – całościowy ogląd zagadnienia, a z drugiej -aspektowe podejście do oceny jego elementów, powinna bronić audyt przed zarzutem dublowania wymagań prawnych przez powiązane przepisy. Co nasuwa się z powyższych odniesień – wydaje się także, że obecnie nazbyt małą wagę, szczególnie w aspekcie waloryzacji krajobrazów, przykładają się do opracowań ekofizjograficznych i prognoz oceny oddziaływania dokumentów strategicznych i planistycznych na środowisko, sporządzanych w procesach strategicznych ocen oddziaływania na środowisko, jako materiałów źródłowych dla audytu krajobrazowego.

W świetle zmian wprowadzonych ustawą krajobrazową, za uzasadnioną uznać można tezę, iż zapewnieniu efektywności wnioskom i rekomendacjom audytu krajobrazowego służyć będą dotychczasowe instrumenty prawne składające się na system ochrony krajobrazu. Podkreślić jednak należy jeszcze raz w tym miejscu, że system tych instrumentów zbudowany jest wokół pojęcia walorów krajobrazowych, a nie wartości decydujących o priorytetowym charakterze krajobrazu. Zaliczyć do nich należy w szczególności:

1) zasadę planowania w ochronie środowiska, konkretyzowaną w przepisach ustawy – Prawo ochrony środowiska dotyczących ochro-

ny środowiska w zagospodarowaniu przestrzennym i przy realizacji inwestycji. W myśl tych przepisów:

- Przeznaczenie i sposób zagospodarowania terenu powinny w jak największym stopniu zapewniać zachowanie jego walorów krajobrazowych²⁴.
 - W studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin oraz miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego zapewnia się warunki utrzymania równowagi przyrodniczej i racjonalną gospodarkę zasobami środowiska, w szczególności przez: zapewnianie ochrony walorów krajobrazowych środowiska i warunków klimatycznych; uwzględnianie potrzeb w zakresie zapobiegania ruchom masowym ziemi i ich skutkom²⁵.
 - 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 narodowego, rezerwatu przyrody, parku krajobrazowego, obszaru chronionego krajobrazu, obszaru Natura 2000, zespołu przyrodniczo-krajobrazowego, użytku ekologicznego, stanowiska dokumentacyjnego, pomników przyrody oraz ich otulin²⁶;
- 2) uznanie ochrony walorów krajobrazowych za wytyczną projektową dla obiektów liniowych (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)²⁷;

²⁴ art. 71 ust.3 pkt 3 poś.

²⁵ art. 72 ust.1 pkt 5 i 5a poś.

²⁶ art. 73 ust. 1 poś.

²⁷ art. 73 ust. 2 pkt 1 poś.

- 3) włączenie oddziaływania na krajobraz i krajobraz kulturowy do zakresu pojęcia „negatywnego oddziaływania na środowisko” wyznaczającego przedmiot oceny oddziaływania na środowisko²⁸, przeglądu ekologicznego, czy decyzji interwencyjnych w zakresie negatywnych oddziaływań na środowisko w fazie eksploatacji instalacji²⁹;
 - 4) przepisy w zakresie przeciwdziałania niekorzystnym zmianom naturalnego ukształtowania powierzchni ziemi³⁰;
 - 5) uznanie za przedmiot kompensacji przyrodniczej zespołu działań (obejmujących w szczególności roboty budowlane, roboty ziemne, rekultywację gleby, zalesianie, zadrzewianie lub tworzenie skupień roślinności) prowadzących m.in. do zachowania walorów krajobrazowych³¹;
 - 6) uznanie za „zanieczyszczenie” również takiej emisji, która może pogarszać walory estetyczne środowiska lub może kolidować z innymi, uzasadnionymi sposobami korzystania ze środowiska³²;
 - 7) możliwość uznania procesu wyprowadzania obszarów zdegradowanych ze stanu kryzysowego, prowadzonego w sposób kompleksowy, poprzez zintegrowane działania na rzecz przestrzeni, za przedmiot rewitalizacji³³.
- 1) rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 12 maja 2005 r. w sprawie sporządzania projektu planu ochrony dla parku narodowego, rezerwatu przyrody i parku krajobrazowego, dokonywania zmian w tym planie oraz ochrony zasobów, tworów i składników przyrody³⁴; w myśl tych przepisów, zakres inwentaryzacji zasobów, tworów i składników przyrody, walorów krajobrazowych oraz wartości kulturowych w parku narodowym, obejmować ma m.in.: typy krajobrazów, punkty, osie i przedpola widokowe, w tym drogi i szlaki turystyczne, a ponadto wartości kulturowe, z wyszczególnieniem obszarów i obiektów stanowiących zabytki oraz niematerialnych wartości kulturowych; analogiczny zakres inwentaryzacji w parku krajobrazowym obejmować ma, obok ww. wskazanych punktów, osi i przedpól widokowych i wartości kulturowych, również krajobrazy ekologiczne, z uwzględnieniem ich składników i powiązań ekologicznych, w tym obszary spełniające funkcję korytarzy ekologicznych; przepisy te wymagają również określenia zagrożeń dla walorów krajobrazowych;
 - 2) rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 30 marca 2005 r. w sprawie rodzajów, typów i podtypów rezerwatów przyrody³⁵; przepisy te, definiując wśród rodzajów rezerwatów „rezerwaty krajobrazowe”, określają przedmiot ochrony na tych obszarach jako: krajobrazy o cechach naturalnych, charakterystyczne dla

Audyt krajobrazowy wykazywać musi również spójność z innymi regulacjami odnoszącymi się do typizacji krajobrazów, wynikającymi z obowiązujących przepisów. Wynikają one m.in. z:

²⁸ art. 62 ustawy z dnia z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (t.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 353), dalej: „ustawa o oś”.

²⁹ art.362 poś.

³⁰ art. 101, art.362 poś.

³¹ art. 3 pkt 8 poś.

³² art. 3 pkt 49 poś.

³³ w rozumieniu art.2 ustawy z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji (Dz.U. z 2015 r., poz. 1777).

³⁴ Dz. U. Nr 94, poz. 794 - § 9.

³⁵ Dz. U. Nr 60, poz. 533.

poszczególnych regionów geograficznych, często z występującymi zabytkami;

- 3) rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie kryteriów wyznaczania wód wrażliwych na zanieczyszczenie związkami azotu ze źródeł rolniczych³⁶; zgodnie z tymi przepisami, wyznaczając wody wrażliwe na zanieczyszczenia związkami azotu ze źródeł rolniczych, należy w szczególności uwzględnić właściwości fizyczne i charakterystyczne cechy środowiska wód i obszaru, z którego następuje odpływ azotu ze źródeł rolniczych do tych wód, a w szczególności: dominujące typy krajobrazu, w tym zalesienia;
- 4) art. 112 uop, określającego zasady prowadzenia monitoringu przyrodniczego różnorodności biologicznej i krajobrazowej; monitoring ten polega na obserwacji i ocenie stanu oraz zachodzących zmian w składnikach różnorodności biologicznej i krajobrazowej, w tym typów siedlisk przyrodniczych oraz gatunków będących przedmiotem zainteresowania Wspólnoty, ze szczególnym uwzględnieniem typów siedlisk przyrodniczych i gatunków o znaczeniu priorytetowym, a także na ocenie skuteczności stosowanych metod ochrony przyrody.

Podobnie, wnioski i rekomendacje wynikające z audytu krajobrazowego muszą brać pod uwagę zarówno ustalenia dokumentów planistycznych już wyznaczających osi widokowe, chronione ekspozycje, korytarze ekologiczne etc. Audyt ten, ani jego metodyka, nie mogą bowiem podchodzić do identyfikacji i waloryzacji krajobrazów bez uwzględnienia status quo ukształtowanego na podstawie dotychczasowej oceny cen-

ności krajobrazów, szczególnie tych, które nie są objęte ochroną na podstawie przepisów o ochronie przyrody lub ochroną konserwatorską. To samo dotyczy reżimów ochrony w istniejących obszarach chronionych, w których wiele spośród nakazów, zakazów czy ograniczeń nawiązuje wprost lub pośrednio do ochrony krajobrazowej³⁷. Do zakazów takich zaliczyć można, gwoli przykładu, zakazy: likwidowania i niszczenia sadzawek i źródeł, przydrożnych i nadwodnych, jeżeli nie wynikają z potrzeby ochrony przeciwpowodziowej lub zapewnienia bezpieczeństwa ruchu drogowego lub wodnego lub budowy, odbudowy, utrzymania, remontów lub naprawy urządzeń wodnych; pozyskiwania do celów gospodarczych skał, w tym torfu, oraz skamieniałości, w tym kopalnych szczątków roślin i zwierząt, a także minerałów i bursztynu; wykonywania prac ziemnych trwale zniekształcających rzeźbę terenu, z wyjątkiem prac związanych z zabezpieczeniem przeciwsztorowym, przeciwpowodziowym lub przeciwoświsowym lub budową, odbudową, utrzymaniem, remontem lub naprawą urządzeń wodnych; dokonywania zmian stosunków wodnych, jeżeli zmiany te nie służą ochronie przyrody lub racjonalnej gospodarce rolnej, leśnej, wodnej lub rybackiej; budowania nowych obiektów budowlanych w pasie szerokości 100 m od linii brzegów rzek, jezior i innych zbiorników wodnych, z wyjątkiem obiektów służących turystyce wodnej, gospodarce wodnej lub rybackiej³⁸. Poprawa walorów estetyczno-krajobrazowych może być również elementem dopuszczającym wyjątki od takich zakazów³⁹.

³⁶ Dz. U. Nr 241, poz. 2093 – § 3.

³⁷ W taki też sposób należałoby interpretować art. 38a ust.4 upzp.

³⁸ Na przykładzie przepisów o Nadmorskim Parku Krajobrazowym.

³⁹ Np.: Zakaz dot. budowy mniej niż 200 m od klifu nie dotyczy istniejących obiektów letniskowych, mieszkalnych i usługowych, zrealizowanych na podstawie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, które utraciły moc przed dniem 1 stycznia 2004 r. – gdzie dopuszcza się przebudowę i modernizację istniejącego zainwestowania w celu poprawy standardów ochrony środowiska oraz walorów estetyczno-krajobrazowych, pod warunkiem nie zwiększania powierzchni zabudowy, ilości miejsc pobytowych a także nie przybliżania zabudowy do brzegów wód i krawędzi brzegów klifowych.

W tym kontekście audyt krajobrazowy wydaje się być szansą na uzyskanie wskazań co do wykładni obowiązującego systemu przepisów w zakresie ochrony czy gospodarowania krajobrazem. Z praktycznego punktu widzenia dylematem pozostaje jednak, czy zamiar lokalizacji np. inwestycji celu publicznego w warunkach wyjątku od zakazów związanych z formami ochrony krajobrazu, dotychczas wymuszający analizę i zmiany na poziomie gminnego studium uwarunkowań, obecnie – z racji wymogu uwzględnienia w tym studium wyników audytu, nie będzie musiał sięgać rewizji tego audytu

w częstszych okresach, niż określone przez ustawodawcę 20 lat. Wydaje się, że i w tej kwestii należałoby oczekiwać wskazań metodycznych i postulować takie pod adresem rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie audytu krajobrazowego. Żeby audyty krajobrazowe mogły pełnić należycie swoją funkcję i efektywnie oddziaływać na system ochrony i kształtowania krajobrazów, metodyka ta powinna być też bliższa sztuce urbanistycznej niż pracom naukowo-badawczym, a myślenie o audycie powinno być związane z jego proceduralnym charakterem, a nie tylko z naukową podbudową.

WYKAZ PUBLIKACJI

Fogel A. (red.), *Ustawa krajobrazowa. Komentarze praktyczne.*, Warszawa 2016.

Solon J., Plit J., Kistowski M., Milewski P., Przygotowanie opracowania pt. „Identyfikacja i ocena krajobrazów – metodyka oraz główne założenia, Warszawa 2014.

Myga-Piątek U., *Kryteria i metody oceny krajobrazu kulturowego w procesie planowania przestrzennego na tle obowiązujących procedur prawnych*, [w:] Kistowski M., Korwel-Lejkowska B., *Waloryzacja środowiska przyrodniczego w planowaniu przestrzennym*, Gdańsk-Warszawa 2007.

Generalna Dyrekcja Ochrony Środowiska, Identyfikacja i waloryzacja krajobrazów – wdrażanie Europejskiej Konwencji Krajobrazowej – referaty konferencyjne, Warszawa 2013.

Wycichowska B., *Specyfika krajobrazu wizualnego i jego klasyfikacja*, [w:] *Klasyfikacja krajobrazu. Teoria i praktyka. Problemy Ekologii Krajobrazu*, Warszawa 2008.

WYKAZ AKTÓW NORMATYWNYCH:

Europejska Konwencja Krajobrazowa, sporządzona we Florencji dnia 20 października 2000 r. (Dz.U. z 2006 r., Nr 14, poz. 98).

Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (T. j. Dz. U. z 2015 r. poz. 199 ze zm.).

Ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (T.j. Dz.U. z 2014 r., poz. 1446 ze zm.).

Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (T.j. Dz.U. z 2015 r., poz. 1651 ze zm.).

Ustawa z dnia z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (T.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 353).

Ustawa z dnia 24 kwietnia 2015 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu (t.j. Dz.U z 2015 r., poz. 774 ze zm.).

Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie kryteriów wyznaczania wód wrażliwych na zanieczyszczenie związkami azotu ze źródeł rolniczych (Dz. U. Nr 241, poz. 2093).

Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 30 marca 2005 r. w sprawie rodzajów, typów i podtypów rezerwatów przyrody (Dz. U. Nr 60, poz. 533).

Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 12 maja 2005 r. w sprawie sporządzania projektu planu ochrony dla parku narodowego, rezerwatu przyrody i parku krajobrazowego, dokonywania zmian w tym planie oraz ochrony zasobów, tworów i składników przyrody (Dz. U. Nr 94, poz. 794).