

Audyt krajobrazowy – czy jest potrzebny?

Anna Wieczorek

STRESZCZENIE

Celem artykułu jest przybliżenie czytelnikom zakresu stanowienia i zasad sporządzania audytu krajobrazowego. Autor uważa, że nie było potrzeby wprowadzenia audytu krajobrazowego do polskiego systemu prawnego, ponieważ:

- nie zmuszało nas do tego ratyfikowanie Europejskiej Konwencji Krajobrazowej;
- w 2006 r. i w 2015 r. mieliśmy, a w 2022 r. mamy wystarczającą liczbę narzędzi służących kształtowaniu i ochronie krajobrazu.

Słowa kluczowe: audyt krajobrazowy, krajobraz, krajobraz priorytetowy, krajobraz kulturowy

Wprowadzenie

Podstawowym aktem prawa, który dotyczy przestrzeni Polski jest ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (upzp). Ustawa określa dokumenty i akty prawa miejscowego służące kształtowaniu przestrzeni, a tym samym krajobrazu naszego kraju. Są to przede wszystkim:

- na poziomie gminy – studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego;
- na poziomie województwa – plan zagospodarowania przestrzennego województwa i audyt krajobrazowy.

W zamyśle ustawodawcy audyt krajobrazowy ma odgrywać zasadniczą rolę w kształtowaniu i ochronie wartościowych cech krajobrazu.

Pod pojęciem krajobraz należy rozumieć „postrzeganą przez ludzi przestrzeń, zawierającą elementy przyrodnicze lub wytwory cywilizacji, ukształtowaną w wyniku działania czynników naturalnych lub działalności człowieka” [art. 2 pkt 16e upzp].

Obowiązek sporządzenia audytu krajobrazowego wprowadzono ustawą o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu, powszechnie znaną pod nazwą ustawa krajobrazowa (uk). Ustawą tą zmieniono 10 już obowiązujących aktów prawa, w tym ustawę o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ustawę Prawo ochrony środowiska (Poś), ustawę o ochronie przyrody (uop) oraz ustawę o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (uoz).

Ustawa krajobrazowa weszła w życie w 2015 r. Jej twórcy za podstawowy cel uznali „wdrożenie rozwiązań, które zapewnią właściwy poziom ochrony szczególnie cennym krajobrazowo obszarom Polski” [Druk sejmowy nr 1525]. Jako główne zagrożenia

dla jakości krajobrazu wymieniono: „bardzo niski stan zabezpieczenia obszarów w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego” [Druk sejmowy nr 1525]. Zauważono również, że w polskim systemie prawnym istnieje szereg form ochrony krajobrazu – „katalog potencjalnych form ochrony jest obszerny, to jednak w ślad za ilością nie podąża skuteczność. Wynika to w dużej mierze z konfliktu między wartościami przyrodniczymi i kulturowymi krajobrazu a ekonomicznymi i społecznymi racjami lokalizacji nowych inwestycji. W dzisiejszych czasach odbiór społeczny wszelkich form ochrony jest bardzo zły” [Druk sejmowy nr 1525].

Przyjęła się opinia, że uchwalenie ustawy krajobrazowej, a tym samym wprowadzenie audytu krajobrazowego do naszego systemu prawnego jest konsekwencją ratyfikowania przez Polskę Europejskiej Konwencji Krajobrazowej (EKK). Konwencję sporządzono we Florencji dnia 20 października 2000 r. W Polsce została opublikowana w Dzienniku Ustaw z 2006, nr 14, poz. 98.

Celem artykułu jest przybliżenie czytelnikom zakresu stanowienia i zasad sporządzania audytu krajobrazowego. Autor uważa, że nie było potrzeby wprowadzenia audytu krajobrazowego do polskiego systemu prawnego (hipoteza), ponieważ:

- nie zmuszało nas do tego ratyfikowanie Europejskiej Konwencji Krajobrazowej;
- w 2006 r. i w 2015 r. mieliśmy, a w 2022 r. mamy wystarczającą liczbę narzędzi służących kształtowaniu i ochronie krajobrazu.

Audyt krajobrazowy – informacje podstawowe

Audyt krajobrazowy opracowuje się „nie rzadziej niż raz na 20 lat” [art. 38a ust. 1 upzp]. Dokument nie jest aktem prawa miejscowego. Projekt audytu krajobrazowego sporządza zarząd województwa, a uchwała sejmik województwa [art. 38b ust. 1 i ust. 4 upzp]. Audyt wskazuje istniejące krajobrazy, w tym krajobrazy priorytetowe, granice obszarów chronionych z mocy przepisów odrębnych, rekomendacje i wnioski dotyczące zachowania wartości krajobrazów [art. 38a ust. 3 upzp].

Krajobraz priorytetowy, 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” [art. 2 pkt 16f upzp].

Zakres stanowienia i metody sporządzania audytu krajobrazowego określa rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie sporządzania audytów krajobrazowych (rozp.a.kr), które zawiera aż 8 obszernych załączników. W świetle przepisów rozporządzenia audyt składa się z części opisowej, w tym tabel, części graficznej oraz dokumentacji.

Część graficzna, to mapy, które pokazują:

- zidentyfikowane krajobrazy, w tym priorytetowe, obszary chronione na podstawie ustawy o ochronie przyrody oraz wnioski dotyczące ich ochrony (skala 1:50000);
- lokalne formy architektoniczne dla krajobrazów priorytetowych (skala 1:2000).

Dokumentacja zawiera opis przyjętych metod pracy, konsultacji społecznych i wykorzystanych źródeł oraz dane przestrzenne map [§ 4 ust. 1 pkt 1 – 3 i ust. 2 rozp.a.kr].

Rozporządzenie ustala następujące etapy prac nad audytem [§ 2 ust. 1 pkt 1–7 rozp.a.kr]:

- identyfikacja i klasyfikacja krajobrazów [rozp.a.kr – załącznik nr 1 i załącznik nr 2];
- charakterystyka zidentyfikowanych krajobrazów [rozp.a.kr – załącznik nr 3];
- ocena zidentyfikowanych krajobrazów [rozp.a.kr – załącznik nr 4];
- wskazanie krajobrazów priorytetowych [rozp.a.kr – załącznik nr 5];
- wskazanie zagrożeń dla możliwości zachowania wartości krajobrazów, w tym krajobrazów priorytetowych [rozp.a.kr – załącznik nr 6];
- rekomendacje i wnioski dotyczące kształtowania i ochrony krajobrazów, w tym krajobrazów priorytetowych [rozp.a.kr – załącznik nr 7];
- określenie lokalnych form architektonicznych dla krajobrazów priorytetowych [rozp.a.kr – załącznik nr 8].

Rozporządzenie określa metody klasyfikacji i oceny krajobrazów oraz sposób uwzględniania obiektów „wpisanych na listę Światowego Dziedzictwa UNESCO, obszarów Sieci Rezerwatów Biosfery UNESCO (MaB), parków narodowych, rezerwatów i innych form ochrony przyrody wskazanych w art. 6 ust. 1 pkt 1–9 ustawy (...) o ochronie przyrody (...), obiektów wskazanych w art. 6 ust. 1 pkt 1 ustawy (...) o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami” [§ 1 rozp.a.kr].

Przepisy rozporządzenia w sprawie sporządzania audytów krajobrazowych są bardzo szczegółowe i skomplikowane. Przykładowo załącznik nr 2. pt. „Klasyfikacja krajobrazów” obejmuje:

- „wskazanie typów rzeźby terenu”;
- „klasyfikację typologiczną krajobrazów bazującą na zróżnicowaniu pokrycia terenu i użytkowania terenu, traktowanego jako tło krajobrazowe, oraz charakterze dominujących w krajobrazie czynników”.

Wymieniono 8 typów rzeźby terenu: krajobrazy równinne, krajobrazy faliste, krajobrazy pagórkowate, krajobrazy wzgórzowe, krajobrazy górskie, krajobrazy wysokogórskie, krajobrazy dolin oraz krajobrazy obniżień i kotlin.

Klasyfikację typologiczną krajobrazów podzielono na 3 grupy oznaczone literami oraz szereg typów i podtypów.

Grupa A, to: „Krajobrazy przyrodnicze, kulturowo (zazwyczaj ekstensywnie) użytkowane, funkcjonujące głównie w wyniku działania procesów naturalnych, jedynie w różnym stopniu modyfikowanych przez działalność człowieka”, w tym typy:

- wód powierzchniowych,
- bagienno-łakowe (głównie bezleśne),
- leśne,
- bezleśne: murawowe, piaszczyste i skalne,
- górskie ponad granicą lasu (naturalną lub antropogenicznie obniżoną).

Grupa B, to: „Krajobrazy przyrodniczo-kulturowe ukształtowane w wyniku wspólnego działania procesów naturalnych oraz świadomych modyfikacji pokrycia terenu i struktury przestrzennej przez człowieka”, w tym typy:

- wiejskie,
- mozaikowe,
- podmiejskie i osadnicze.

Grupa C, to: „Krajobrazy kulturowe, w których struktura i funkcja są w pełni ukształtowane przez działalność człowieka”, w tym typy:

- miejskie,
- wielkomiejskie,
- wodnogospodarcze,
- przemysłowe i energetyczne,
- górnicze,
- komunikacyjne,
- ludyckie.

Załącznik 3 pt. „Metodyka charakterystyki zidentyfikowanych krajobrazów” wskazuje jak charakteryzować krajobrazy. Charakterystyki sporządza się przez określenie cech analitycznych krajobrazów: przyrodniczych i kulturowych oraz syntetycznych. Przykładowo cechy syntetyczne, to tradycja, tożsamość i swojskość, które jak przyznaje ustawodawca „określają w sposób ogólny zjawiska bezpośrednio niemierzalne, mające charakter złożony i zależne od bardzo wielu cech szczegółowych”.

Audyty krajobrazowe a Europejska Konwencja Krajobrazowa

Celami Europejskiej Konwencji Krajobrazowej są: „promowanie ochrony, gospodarki i planowania krajobrazu, a także organizowanie współpracy europejskiej w zakresie zagadnień dotyczących krajobrazu” [art. 3 EKK]. Konwencja stanowi, że „Każda ze Stron wdroy niniejszą konwencję, a zwłaszcza jej artykuły 5 i 6, według jej własnego podziału władzy, zgodnie z jej zasadami konstytucyjnymi i organizacją administracyjną oraz poszanowaniem zasady subsydiarności, przy uwzględnieniu Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego. Bez uszczerbku dla postanowień niniejszej konwencji, każda ze Stron zharmonizuje wdrażanie niniejszej konwencji z jej polityką własną” [art. 4 EKK]. Przywołany artykuł 5 EKK stanowi, że należy podjąć działania na rzecz:

- uznania w aktach prawa krajobrazu za istotny element otoczenia ludzi oraz podstawę ich tożsamości;
- wdrażania polityki w zakresie krajobrazu ukierunkowanej na ochronę, gospodarkę i planowanie krajobrazu;
- udziału społeczeństwa, w tym organów władz lokalnych i regionalnych we wdrażaniu polityki w zakresie krajobrazu;
- zintegrowania działań na rzecz krajobrazu z planowaniem regionalnym i lokalnym oraz z polityką kulturalną, środowiskową, rolną, społeczną i gospodarczą.

Przywołany artykuł 6 EKK stanowi, że należy:

- zidentyfikować i ocenić krajobrazy występujące na całym terytorium kraju;
- podnosić świadomość społeczeństwa dotyczącą roli krajobrazu, np. za pomocą szkoleń;
- ustanowić instrumenty mające na celu ochronę, gospodarkę oraz planowanie krajobrazu.

Konwencja wyraźnie zezwala krajom-sygnatariuszom na wdrażanie jej ustaleń według własnych zasad. W 2006 r. mieliśmy w Polsce wystarczającą liczbę narzędzi do wdrażania polityki ukierunkowanej na ochronę, gospodarkę i planowanie krajobrazu (patrz poniżej). Był również zapewniony udział społeczeństwa, w tym władz lokalnych i regionalnych we wdrażaniu tej polityki. Od 2003 r. obowiązywała ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Podobnie jak w 2022 r. na podstawie tej ustawy sporządzano plany zagospodarowania przestrzennego województw, studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin oraz miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego. W powyższych dokumentach i aktach prawa miejscowego w 2006 r., podobnie jak w 2022 r., należało określać zasady ochrony środowiska, przyrody, krajobrazu, zabytków oraz dóbr kultury współczesnej, w powiązaniu z szeroko rozumianym planowaniem przestrzeni, rzutującym na gospodarkę, np. tworzenie miejsc pracy i podatki.

W 2006 r., w 2015 r., jak i w 2022 r. obowiązywało i obowiązuje szereg przepisów odrębnych służących ochronie krajobrazu, w szczególności ustawa Prawo ochrony środowiska, ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oraz ustawa o ochronie przyrody. Za przepisy chroniące krajobraz można również uznać np. ustawę o lasach (uL) oraz ustawę o lecznictwie uzdrowiskowym, uzdrowiskach i obszarach ochrony uzdrowiskowej oraz o gminach uzdrowiskowych (uu).

Audyt krajobrazowy a system kształtowania przestrzeni

Od 2015 r. w systemie kształtowania przestrzeni obowiązują wnioski zawarte w audycie krajobrazowym.

W planie zagospodarowania przestrzennego województwa uwzględnia się ustalenia strategii rozwoju województwa oraz wnioski zawarte w audycie krajobrazowym. W szczególności określa się:

- „podstawowe elementy sieci osadniczej województwa i ich powiązań komunikacyjnych oraz infrastrukturalnych, w tym kierunki powiązań transgranicznych” [art. 39 ust. 3 pkt 1 upzp];
- „system obszarów chronionych, w tym obszary ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego, ochrony uzdrowisk oraz dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej” [art. 39 ust. 3 pkt 2 upzp].

W studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy uwzględnia się ustalenia planu zagospodarowania przestrzennego województwa oraz określa m.in.:

- „kierunki zmian w strukturze przestrzennej gminy oraz w przeznaczeniu terenów, w tym wynikające z audytu krajobrazowego” [art. 10 ust. 2 pkt 1 ppkt a upzp];
- „obszary oraz zasady ochrony środowiska i jego zasobów, ochrony przyrody, krajobrazu, w tym krajobrazu kulturowego i uzdrowisk” [art. 10 ust. 2 pkt 3 upzp];
- „obszary i zasady ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej” [art. 10 ust. 2 pkt 4 upzp].

W miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego określa się m.in.:

- „przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania” [art. 15 ust. 2 pkt 1 upzp];
- „zasady ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu” [art. 15 ust. 2 pkt 3 upzp];
- „zasady kształtowania krajobrazu” [art. 15 ust. 2 pkt 3a upzp];
- „zasady ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków, w tym krajobrazów kulturowych, oraz dóbr kultury współczesnej” [art. 15 ust. 2 pkt 4 upzp].

Plany miejscowe sporządza się zgodnie z ustaleniami studium oraz z przepisami odrębnymi [art. 15 ust. 1 upzp]. Tym samym należy uwzględnić ustalenia audytu krajobrazowego.

Paradoks polega na tym, że mamy rok 2022 i jak do tej pory w żadnym województwie audytu nie uchwalono. Oznacza to, że tak jak przed zmianą ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, wymuszoną uchwaleniem ustawy krajobrazowej, w powyższych planach i studiach szeroko rozumiane zasady ochrony krajobrazu ustala się na podstawie przepisów odrębnych.

Audyt krajobrazowy a przepisy odrębne

Rekomendacje i wnioski zawarte w audycie krajobrazowym „nie mogą być sprzeczne z celami i sposobami ochrony obszarów i obiektów (...) określonymi na podstawie ustawy (...) o ochronie przyrody lub ustawy (...) o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami” [art. 38a ust. 4 upzp].

Według ustawy o ochronie przyrody formami ochrony przyrody są: parki narodowe, rezerваты przyrody, parki krajobrazowe, obszary chronionego krajobrazu, obszary Natura 2000, pomniki przyrody, stanowiska dokumentacyjne, użytki ekologiczne, zespoły przyrodniczo-krajobrazowe oraz ochrona gatunkowa roślin, zwierząt i grzybów [art. 6 ust. 1 uop]. Do zdefiniowania pojęć krajobraz i krajobraz priorytetowy zastosowano odesłanie do ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym [art. 5 pkt 2e i pkt 23a uop], a do zdefiniowania pojęcia krajobraz kulturowy – do ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami [art. 5 pkt 2f uop].

Według ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami formami ochrony zabytków są: wpis do rejestru zabytków, wpis na Listę Skarbów Dziedzictwa, uznanie za pomnik historii, utworzenie parku kulturowego oraz ustalenie ochrony w planach miejscowych i w decyzjach o ustaleniu lokalizacji inwestycji (wydawanych na podstawie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz na podstawie tzw.

specustaw) [art. 7 pkt 1–4 uoz]. Zabytki nieruchome podlegające ochronie, to: krajobrazy kulturowe, układy urbanistyczne i ruralistyczne, dzieła architektury i budownictwa, w tym obronnego i przemysłowego, cmentarze, parki i ogrody oraz miejsca upamiętniające wydarzenia historyczne [art. 6 ust. 1 pkt 1 uoz]. Krajobraz kulturowy, to „postrzegana przez ludzi przestrzeń, zawierająca elementy przyrodnicze i wytwory cywilizacji, historycznie ukształtowana w wyniku działania czynników naturalnych i działalności człowieka” [art.3 pkt 14 uoz].

W odniesieniu do powyższych dwóch ustaw sytuacja jest jasna – ustalenia z nich wynikające są nadrzędne przy sporządzaniu audytu krajobrazowego. Natomiast nie wiadomo jak postępować z wnioskami wynikającymi z innych dokumentów, które również służą ochronie krajobrazu. Oto kilka przykładów.

Na podstawie ustawy Prawo ochrony środowiska sporządza się programy ochrony środowiska dla województw, powiatów i gminy [art. 17 ust. 1 Poś]. Pod pojęciem środowisko należy rozumieć „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 oddziaływania pomiędzy tymi elementami” [art. 3 pkt 39 Poś].

Na podstawie ustawy o lasach sporządza się plany urządzenia lasów, które zawierają „opis i ocenę stanu lasu oraz cele, zadania i sposoby prowadzenia gospodarki leśnej” [art. 6 ust. 1 pkt 6 uL]. Gospodarka leśna, to „działalność leśna w zakresie urządzania, ochrony i zagospodarowania lasu, utrzymania i powiększania zasobów i upraw leśnych, gospodarowania zwierzyną, pozyskiwania – z wyjątkiem skupu – drewna, żywicy, choinek, karpiny, kory, igliwia, zwierzyny oraz płodów runa leśnego, a także sprzedaż tych produktów oraz realizację pozaprodukcyjnych funkcji lasu” [art. 6 ust. 1 pkt 1 uL]. W gospodarce leśnej zasadą numer jeden jest powszechna ochrona lasów [art. 8 pkt 1 uL].

Na podstawie ustawy o lecznictwie uzdrowiskowym, uzdrowiskach i obszarach ochrony uzdrowiskowej oraz o gminach uzdrowiskowych rada gminy, po uzyskaniu stosownej decyzji ministra właściwego do spraw zdrowia, uchwała statut uzdrowiska, który określa m.in. strefy ochrony uzdrowiskowej, właściwości lecznicze oraz zasady ochrony funkcji leczniczej. Część graficzna statutu zawiera mapy powyższych stref ochrony, w tym strefy „A” w skali 1:5000, strefy „B” w skali 1:10 000 oraz strefy „C” w skali 1:25 000 [art. 41 ust. 1 i ust. 2 uu]. W strefach ochrony uzdrowiskowej obowiązuje szereg nakazów dotyczących terenów zieleni oraz zakazów dotyczących lokalizacji obiektów budowlanych. Największy procentowy udział zieleni obowiązuje dla strefy „A” i wynosi nie mniej niż 65%. W tej strefie jest najwięcej zakazów dotyczących budownictwa [art. 38 i art. 38a uu].

Wszystkie wymienione powyżej ustawy i opracowane na ich podstawie dokumenty są wiążące dla planów zagospodarowania przestrzennego województw, studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Jednocześnie wpływają na audyt krajobrazowy, który z kolei rzutuje na powyższe plany i studia.

Czy audyt krajobrazowy jest potrzebny?

Ustawa krajobrazowa z 2015 r. nakładała na sejmiki województw obowiązek uchwalenia audytów krajobrazowych w terminie 3 lat. W szczególnych przypadkach audyty mogli opracować wojewodowie i przyjąć w drodze zarządzeń zastępczych [art. 13 ust. 1 i ust. 3 uk]. Nie są przedmiotem artykułu rozważania na temat terminów wykonywania audytów, ale pozostaje bezspornym, że w końcu 2022 r. żadne województwo takiego audytu nie ma. To powinno dać do myślenia, czy audyt krajobrazowy jest nam potrzebny? Analiza prawa wskazuje, że:

- w naszym ustawodawstwie mamy nadmiar narzędzi ochrony i kształtowania krajobrazu;
- do wprowadzenia audytu do polskiego systemu prawa nie zmuszała nas ratyfikacja Europejskiej Konwencji Krajobrazowej.

O braku potrzeby uchwalania audytu krajobrazowego autor pisał już w 2014 r. w raporcie wykonanym dla Centrum im. Adama Smitha, a dotyczącym krytycznej oceny projektu ustawy krajobrazowej. W 2022 r. krytyczna ocena tej ustawy, a tym samym audytu nie uległa zmianie.

Audyt krajobrazowy to mnożenie bytów. Jego sporządzanie w dużej mierze sprowadza się do przenoszenia i kompilowania informacji z innych dokumentów. Wprowadzając nowe narzędzie ochrony krajobrazu, nie zlikwidowano ani jednego z dotychczas istniejących. W planach zagospodarowania przestrzennego województw, w studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin, a tym samym w planach miejscowych nadal należy określić obszary chronione na mocy przepisów o ochronie środowiska, przyrody, zabytków i uzdrowisk, a po 2015 r. doszedł obowiązek uwzględniania wniosków z audytu krajobrazowego. Te same ustalenia wynikające z przepisów odrębnych uwzględnia się *de facto* w powyższych planach i studiach oraz w audycie, aby ponownie przenosić je z audytu do tych planów i studiów. Przenoszenie granic obszarów chronionych do planów miejscowych i studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin i bez audytu krajobrazowego nastęczało kłopotów. Za przykład może posłużyć Kazimierz Dolny, gdzie granice obszaru uznawanego za pomnik historii wyznaczone na mapie w skali 1: 20 000 mają grubość kilku milimetrów, w terenie to kilkadziesiąt metrów. Po wejściu w życie audytów trzeba będzie dodatkowo przenosić granice zidentyfikowanych krajobrazów „wyznaczonych na mapach obejmujących województwa do dokumentów gminnych. Dwumilimetrowej grubości kreska na mapie 1:50 000 oznacza 100 m w terenie. I w lokalnej skali może się to stać zarzewiem sporów i błędów” [Jóźwiak 2021].

Nadmiernie szczegółowe rozporządzenie w sprawie sporządzania audytów krajobrazowych powoduje, że wykonanie audytu jest niezwykle skomplikowane. Świadczą o tym zaprezentowane wyniki badań dotyczących tradycji, tożsamości i swojskości krajobrazów województwa mazowieckiego [Maciejewska, Kuzak 2022].

Analiza Europejskiej Konwencji Krajobrazowej obala mit konieczności sporządzania audytu krajobrazowego, spowodowany jej ratyfikacją. Żeby być przekonanym,

iż spełnia się wymagania Konwencji wystarczyło wzmocnić przepisy dotyczące sporządzania studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin, odnoszące się do identyfikowania i oceny krajobrazów występujących na ich terenie, a tym samym na terenie całego kraju. Ponadto, należy spowodować, aby decyzje o warunkach zabudowy nie naruszały ustaleń studium.

W uzasadnieniu projektu ustawy krajobrazowej napisano, że „odbiór społeczny wszelkich form ochrony jest bardzo zły”. Z doświadczenia autora wyniesionego z prac nad kilkudziesięcioma planami miejscowymi wynika, że konflikty dotyczące ochrony krajobrazu są spowodowane przede wszystkim brakiem jednoznacznych, zrozumiałych dla wszystkich kryteriów ustalania tej ochrony. Żeby zminimalizować spory, trzeba:

- w sposób precyzyjny, jednakowy w całym ustawodawstwie, zdefiniować pojęcia stosowane w przepisach dotyczących planowania przestrzeni, ochrony środowiska, przyrody, zabytków, gospodarki nieruchomościami, geodezji, budownictwa itp.;
- utrzymywać w stałej aktualności ewidencję gruntów i budynków oraz mapy zasadnicze, w tym geodezyjnie wyznaczyć granice obszarów chronionych.

Bez radykalnego uporządkowania i uproszczenia prawa trudno będzie uzyskać akceptację społeczną, ale nie jest to niemożliwe. Warto zacytować wypowiedź radnego miasta i gminy Kazimierz Dolny. „Niewątpliwie istnieje coraz większa świadomość, iż powodzenie ekonomiczne mieszkańców utrzymujących się z turystyki, zależy od jakości krajobrazu, na który składają się zabytki i przyroda. Tam, gdzie w powszechnym odczuciu jest ładnie, rośnie wartość nieruchomości, przyjeżdżają turyści, a hotelarze, restauratorzy, handlarze zarabiają pieniądze” [Wieczorek 2020].

Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego to najlepsze narzędzie ochrony krajobrazu, bo w przeciwieństwie do audytu krajobrazowego jest źródłem prawa. Nawet twórcy ustawy krajobrazowej za główne zagrożenie dla jakości krajobrazu uznali brak wystarczającego pokrycia kraju w planach miejscowych. Zatem byłoby wskazane zachęcenie władz gmin do posiadania tych planów dla całego terytorium, którym zarządzają. Doświadczenia autora wskazują, że brak planów miejscowych wynika:

- z niedostatku pieniędzy na ich wykonywanie i realizację (np. na wykup ziemi pod zaprojektowane drogi);
- ze skomplikowanych procedur sporządzania.

Brakuje jednoznacznie określonych właściwości rzeczowej i miejscowej organów, które plany miejscowe uzgadniają i opiniują. Zakres stanowienia jest mało precyzyjny ponieważ w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie ma definicji użytych w nim pojęć. To prowadzi do stwierdzania nieważności tych planów przez wojewodów lub sądy. Zachętą mogłoby stać się uporządkowanie i uproszczenie przepisów prawa oraz np. specjalny fundusz przeznaczony wyłącznie na cel sporządzania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.

Materiały źródłowe

Literatura

Józwiak Z., 2021, *Audyty krajobrazowe jeszcze nie powstały, a już są z nimi kłopoty*, <https://serwisy.gazetaprawna.pl/samorzad/artykuly/8303070,audyty-krajobrazowe-jeszcze-nie-powstaly-a-juz-sa-z-nimi-klopoty.html> [dostęp: 27.09.2022].

Maciejewska A., Kuzak Ł., 2022, *Analiza syntetycznych cech krajobrazu – tradycji, tożsamości i swojskości na obszarze województwa mazowieckiego*, MAZOWSZE Studia Regionalne, 39, DOI: <https://doi.org/10.21858/msr.39.02>, Mazowieckie Biuro Planowania Regionalnego w Warszawie, Warszawa, s. 37–63.

Wieczorek A., 2020, *Czy Kazimierz Dolny jest pomnikiem historii?*, MAZOWSZE Studia Regionalne, 34, DOI: <https://doi.org/10.21858/msr.34.03>, Mazowieckie Biuro Planowania Regionalnego w Warszawie, Warszawa, s. 59–84.

Źródła prawa

Ustawa z dnia 28 września 1991 r. o lasach (t.j. z dnia 10 marca 2022 r. Dz.U. z 2022 r. poz. 672 z późn. zm.), w skrócie Ul.

Europejska Konwencja Krajobrazowa z dnia 20 października 2000 r. (Dz.U. z 2006 r. nr 14, poz. 98), w skrócie EKK.

Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (t.j. z dnia 29 września 2021 r. Dz.U. z 2021 r. poz. 1973 z późn. zm.), w skrócie Poś.

Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. z dnia 28 stycznia 2022 r. Dz.U. z 2022 r. poz. 503), w skrócie upzp.

Ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (t.j. z dnia 23 marca 2022 r. Dz.U. z 2022 r. poz. 840), w skrócie uoz.

Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (t.j. z dnia 23 marca 2022 r. Dz.U. z 2022 r. poz. 916), w skrócie uop.

Ustawa z dnia 28 lipca 2005 r. o lecznictwie uzdrowiskowym, uzdrowiskach i obszarach ochrony uzdrowiskowej oraz o gminach uzdrowiskowych (t.j. z dnia 25 czerwca 2021 r. Dz.U. z 2021 r. poz. 1301), w skrócie uu.

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 z późn. zm.), w skrócie uk.

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 11 stycznia 2019 r. w sprawie sporządzania audytów krajobrazowych (Dz.U. z 2019 r. poz. 394), w skrócie rozp.a.kr.

Dokumenty

Druk sejmowy nr 1525, Warszawa 28 czerwca 2013 r. – projekt ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu oraz uzasadnienie, w skrócie Druk sejmowy nr 1525.

Wieczorek A., 2014, *Ocena projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu pod kątem wpływu na procesy inwestycyjne w budownictwie*, raport wykonany dla Centrum im. Adama Smitha.

Landscape audit – is there a need for one?

ABSTRACT

The aim of this article is to familiarize readers with the scope of establishing and the principles of preparing a landscape audit. The author believes that there was no need to introduce a landscape audit into the Polish legal system, because:

- we were not forced to do so by the ratification of the European Landscape Convention;
- in 2006 and in 2015 we had, and in 2022 we have, sufficient tools for shaping and protecting the landscape.

Key words: landscape audit, landscape, priority landscape, cultural landscape

Anna Wieczorek, dr / PhD
urbanista, architekt / urban planner, architect
e-mail: ajwieczorek@wp.pl

cytacja:

Wieczorek A., 2022, *Audyty krajobrazowe – czy jest potrzebny?*, MAZOWSZE Studia Regionalne, 42, DOI: <https://www.doi.org/10.21858/msr.42.04>, Mazowieckie Biuro Planowania Regionalnego w Warszawie, Warszawa, s. 83–93.

