

ANNA FOGEL

Instytut Gospodarki Przestrzennej i Mieszkalnictwa
w Warszawie

PARKI KRAJOBRAZOWE I OBSZARY CHRONIONEGO KRAJOBRAZU – NOWE ROZWIĄZANIA PRAWNE

Abstract: Landscape Parks and Areas of Landscape Protection – New Law Regulations. The aim of this article is the review of new regulations related to two types of nature conservation forms according to Polish Nature Protection Law: landscape parks and areas of landscape protection. The last amendments provided by “Landscape Protection Law” in 2015, according to these areas more concerned into landscape protection issues. They have also changed the competences of public authority. The most valuable landscapes require special legal measures – such as creation of “landscape protection zones”. Furthermore, self-government administration at voivodeship level is entitled to introduce prohibitions which apply to protected areas.
Keywords: Landscape, legal measures, protected areas, rule of proportionality.

Wprowadzenie

Spośród form ochrony przyrody, ustanawianych zgodnie z *Ustawą z 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody* [tekst jedn. Dz. U. 2015 poz. 1651 ze zm.] szczególne znaczenie w systemie prawnym ochrony krajobrazu odgrywiają parki krajobrazowe oraz obszary chronionego krajobrazu. Po pierwsze, obejmują one znaczne obszary. W doktrynie prawa administracyjnego tradycyjnie przyjął się podział na obszarowe formy ochrony przyrody, tj. parki narodowe, parki krajobrazowe, rezerваты przyrody, obszaru chronionego krajobrazu i obszary należące do sieci Natura 2000) oraz formy indywidualne, a więc zespoły przyrodniczo-krajobrazowe, użytki ekologiczne, stanowiska dokumentacyjne i pomniki przyrody [Lipiński 2010, s. 236; Rakoczy 2009, s. 30;

Trzcńska 2009, s. 161]. Za wyodrębnieniem indywidualnych form ochrony może przemawiać m.in. to, że ustawodawca nie przewidział dla tych form ochrony sporządzania planu ochrony ani też tworzenia wokół nich otuliny.

W nowszej literaturze podejmuje się jednak próby innej kategoryzacji form ochrony przyrody – można przywołać m.in. podział zaproponowany przez Kistowskiego na formy: wielkopowierzchniowe (parki narodowe i krajobrazowe oraz obszary chronionego krajobrazu) oraz małoobszarowe – czyli pozostałe, przy czym pomniki przyrody z reguły powinny być traktowane jako formy punktowe [Kistowski 2009, s. 27].

Formy ochrony przyrody zaliczane są w doktrynie prawa administracyjnego do obszarów specjalnych – w obrębie których każdorazowo obowiązuje określony specjalny reżim prawny, wyłączający lub ograniczający powszechny porządek prawny w postaci co najmniej zakazów o charakterze najczęściej administracyjnym [Stelmasiak, Lebowa 2008, s. 110].

1. Specyfika parków krajobrazowych i obszarów chronionego krajobrazu jako form ochrony

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. Jak wskazywano w literaturze, park krajobrazowy stanowi większy obszar o bardziej rozproszonych i zróżnicowanych wartościach, a nawet różnych typach krajobrazu, w odróżnieniu od zespołu przyrodniczo-krajobrazowego [Borowiak 2014, s. 159].

Natomiast obszar chronionego krajobrazu obejmuje tereny chronione ze względu na wyróżniający się krajobraz o zróżnicowanych ekosystemach, wartościowe ze względu na możliwość zaspokajania potrzeb związanych z turystyką i wypoczynkiem lub pełnią funkcję korytarzy ekologicznych.

Specyfiką obu omawianych wyżej form ochrony jest konieczność pogodzenia środków niezbędnych dla ochrony przyrody oraz zapewnienia prowadzenia na ich obszarze w dopuszczalnym zakresie dotychczasowej działalności, również gospodarczej. Co więcej, prowadzenie takiej działalności często warunkuje istnienie wartości, dla których formy te zostały utworzone. Dotyczy to w szczególności ekstensywnej działalności rolniczej czy też lokalizowania budynków o typowej dla danego regionu architekturze. Wprowadzane ograniczenia w zagospodarowaniu terenu nie mogą być więc nadmiernie rygorystyczne, gdyż taka forma właściwa jest dla form o najwyższym

reżimie ochronnym, tj. parków narodowych i rezerwatów przyrody lub też form typowo obiektowych, z założenia nakierunkowanych na konserwatorską (zachowawczą) ochronę przed jakąkolwiek ingerencją, jak w przypadku pomników przyrody. Takie ograniczenia muszą zarazem mieścić się w konstytucyjnym mierniku proporcjonalności, wynikającym z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Dokonana prawnie ingerencja musi być więc konieczna do osiągnięcia założonego celu, a zastosowane środki regulacyjne muszą być adekwatne do jej osiągnięcia.

W odniesieniu do parków krajobrazowych i obszarów chronionego krajobrazu dostosowanie takich środków regulacyjnych do koniecznych wymogów ochronnych zapewnić miała przede wszystkim fakultatywność ograniczeń, jakie możliwe są do wprowadzenia na ich obszarze. W art. 17 i art. 24 *Ustawy o ochronie przyrody* wymienione były zakazy, które mogą być wprowadzone w akcie kreującym daną formę ochrony. Zakazy te nadal wymuszały jednak pewien automatyzm, utrudniający dostosowanie reżimu ochronnego do rzeczywistych potrzeb ochrony i stanu zagospodarowania. Typowym przykładem takich niedoskonałych rozwiązań był możliwy do wprowadzenia zakaz zabudowy wokół zbiorników wodnych, o czym w dalszej części opracowania.

11 września 2015 r. weszła w życie *Ustawa z 24 kwietnia 2015 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu* (Dz. 2015 poz. 774 ze zm. – dalej jako *Ustawa krajobrazowa*). Spośród wielu innych zmian, dotyczących kilkunastu ustaw, wprowadzone zostały nią nowe regulacje w zakresie ograniczeń obowiązujących w parku krajobrazowym i obszarze chronionego krajobrazu, a także proces ich uchwalania, w tym w zakresie współdziałania właściwych organów administracji. Za zasadną z punktu widzenia badawczego należy więc uznać analizę nowych regulacji prawnych, a w szczególności ocenę ich skuteczności i adekwatności do potrzeb ochrony przyrody i krajobrazu.

2. Nowe podejście do ochrony i kształtowania krajobrazu

Zmiany wprowadzone *Ustawą krajobrazową* do *Ustawy o ochronie przyrody* zmieniły podejście do krajobrazu jako przedmiotu ochrony. Zgodnie ze znowelizowaną definicją przez *walory krajobrazowe* należy rozumieć 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. W stanie prawnym sprzed 11 września 2015 r. termin ten oznaczał wartości

ekologiczne, estetyczne lub kulturowe obszaru oraz związane z nim rzeźbę terenu, twory i składniki przyrody, ukształtowane przez siły przyrody lub działalność człowieka. Jak wskazuje Staniewska [2016, s. 175] uzupełniona definicja walorów krajobrazowych zastępuje wartości ekologiczne wartościami przyrodniczymi, dodaje jako wartość ochrony historyczne, a kategorię estetyczną poszerza o wartości widokowe. Oprócz tworów i składników przyrody uwzględnia także elementy cywilizacyjne, co poszerza rozumienie walorów krajobrazowych o aspekty związane z krajobrazem kulturowym. Jest to zgodne z duchem Europejskiej Konwencji Krajobrazowej, przyjętej 20 października 2000 r. we Florencji. Przez *ochronę krajobrazu* zgodnie z Europejską Konwencją Krajobrazową rozumie się działania na rzecz zachowania i utrzymywania ważnych lub charakterystycznych cech krajobrazu, tak aby ukierunkować i harmonizować zmiany, które wynikają z procesów społecznych, gospodarczych i środowiskowych.

W znowelizowanym stanie prawnym środki ochronne podejmowane w odniesieniu do form ochrony przyrody w większym niż dotychczas stopniu oparte zostały na identyfikacji i waloryzacji krajobrazów. Te dokonane mają być przede wszystkim w audytach krajobrazowych. Szczególne znaczenie system prawny przyznał ochronie krajobrazów priorytetowych. *Ustawa o ochronie przyrody* definiuje je jako *krajobrazy szczególnie cenne dla społeczeństwa ze względu na swoje wartości przyrodnicze, kulturowe, historyczne, architektoniczne, urbanistyczne, ruralistyczne lub estetyczno-widokowe, i jako takie wymagające zachowania lub określenia zasad i warunków jego kształtowania*. Zasadne jest pokreślenie, że zgodnie z zaleceniami Europejskiej Konwencji Krajobrazowej, dotyczącymi zapewnienia partycypacji społecznej w ochronie i kształtowaniu krajobrazów, proces uchwalania audytów krajobrazowych będzie odbywać się z udziałem nie tylko specjalistów, ale również społeczeństwa. Wprowadzenie ograniczeń wynikających z wyznaczenia krajobrazów priorytetowych prowadzić więc będzie do odkodowania zawartości z układu nienormatywnego przez odwołanie do specjalistycznej wiedzy naukowej i praktyki społecznej [por. Stelmasiak, Stanik-Filipowska 2010, s. 38]. Jednak należy odnotować, że sama Konwencja dotyczy nie tylko krajobrazów, które mogą być traktowane jako krajobraz wyjątkowy, ale również obszarów krajobrazu pospolitego i zdegradowanego. Ochrona i właściwe kształtowanie takich krajobrazów również musi być przedmiotem działań podejmowanych przez władze publiczne.

3. Zmiany w zakazach obowiązujących w parkach krajobrazowych i obszarach chronionego krajobrazu

Jak już wskazano, dotychczasowy model ochrony parku krajobrazowego i obszaru krajobrazowego oparty był na fakultatywnym katalogu zakazów możliwych do wprowadzenia na ich obszarze. Były one wskazywane w uchwale o utworzeniu danej formy ochrony przyrody. W przypadku parku krajobrazowego zakazy te były doprecyzowywane oraz konkretyzowane w planie ochrony [Habuda 2014, s. 36]. *Ustawa krajobrazowa* wprowadziła istotne zmiany w reżimie prawnym obowiązującym w parku krajobrazowym. Wprowadzone zostały bowiem obligatoryjne zakazy wynikające z ustanowienia w planie ochrony parku krajobrazu stref ochrony krajobrazu, a także wyznaczenia obiektów o istotnym znaczeniu historycznym lub kulturowym (z wyjątkami przewidzianymi w *Ustawie*), jak również analogicznie z uchwał krajobrazowych w sprawie stref ochrony krajobrazu, przyjmowanych dla obszaru chronionego krajobrazu. Strefy ochrony krajobrazu w obu przypadkach mają stanowić w szczególności przedpoła ekspozycji, osie widokowe, punkty widokowe oraz obszary zabudowane wyróżniające się lokalną formą architektoniczną. Muszą jednak być wyznaczane w obrębie krajobrazów priorytetowych, zidentyfikowanych w ramach audytu krajobrazowego, istotnych dla zachowania walorów krajobrazowych parku krajobrazowego lub obszaru chronionego krajobrazu. Audyt krajobrazowy odgrywa więc rolę zbliżoną do opracowania ekofizjograficznego, gdyż ma charakter waloryzacyjno-ocenny. Identyfikacja wartości krajobrazowych w audycie krajobrazowym wywiera również istotne skutki prawne. Akt ten wywołuje istotne skutki prawne dla działania administracji publicznej, przez co ma również charakter aktu kierownictwa wewnętrznego. Utworzenie każdej formy ochrony wymaga wykazania istnienia obiektów przyrodniczo cennych (dóbr). Organ tworzący daną formę ochrony musi dysponować dokumentacją wykazującą istnienie jej wyróżniających się elementów – a więc dowodami istnienia wartości, które mają być przedmiotem ochrony [Lipiński 2010, s. 212]. W tym przypadku zachodzi zarazem jednolitość właściwych organów – zarówno audyt krajobrazowy, jak i uchwały dotyczące parku krajobrazowego i obszaru chronionego krajobrazu uchwalane są bowiem przez sejmik województwa.

Taka relacja audytów krajobrazowych oraz wyznaczania stref ochrony krajobrazu ma zapewnić wprowadzanie ograniczeń zgodnie z zasadą proporcjonalności – a więc na podstawie zobiektywizowanych przesłanek, ujednoczonych w skali całego kraju. Jednocześnie jednak może to prowadzić do

pewnej nieadekwatności zastosowanych środków prawnych przy procesach zachodzących w krajobrazie. Otóż audyty krajobrazowe, zgodnie z art. 38 a *Ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* [tekst jedn. Dz. U. 2016 poz. 778 ze zm.] mają być sporządzane nie rzadziej niż raz na 20 lat. Również plan ochrony parku krajobrazowego sporządza się raz na 20 lat. Nie ma zarazem wymogu, aby plan taki był zmieniony w związku z aktualizacją audytu krajobrazowego. Tak długi okres oczekiwania na aktualizację dokumentów może tymczasem sprawić, że wprowadzanie ograniczeń w zabudowie lub zalesianiu będzie na danym terenie bezzasadne lub wręcz przeciwnie – na innych obszarach może być celowe, lecz nie będzie miało miejsca.

Zakazy obowiązujące w strefach ochrony krajobrazu są zróżnicowane w zależności o tego, czy dla danych terenów obowiązuje plan miejscowy, czy też nie. W pierwszym przypadku w omawianych strefach mogą zostać wprowadzone zakazy:

- a) lokalizowania nowych obiektów budowlanych,
- b) zalesiania.

Natomiast na terenach, na których nie obowiązuje plan miejscowy, mogą zostać wprowadzone zakazy:

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

Bardziej rygorystyczne zakazy na terenach, na których nie obowiązuje plan miejscowy, wynikają przede wszystkim z braku funkcji ochronnej, jaką powinien taki plan pełnić. Uwzględnianie wartości zawartych w art. 1 *Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* jest podstawą procesów planowania i zagospodarowania przestrzennego. Wartości te nie mogą być natomiast samodzielnie podstawą odmowy wydania decyzji o warunkach zabudowy, które są wydawane w przypadku braku planu miejscowego.

Należy uznać, że wymienione zakazy obowiązują z chwilą uchwalenia planu ochrony parku krajobrazowego oraz uchwały w sprawie stref ochrony krajobrazu, zwłaszcza ze względu na charakter prawny obu uchwał, które są aktami prawa miejscowego.

W przypadku parku krajobrazowego nastąpiło więc w tym przypadku odwrócenie roli planu ochrony – nie konkretyzuje on zakazów wynikających

z utworzenia tej formy ochrony, ale wprowadza te zakazy. Podobną funkcję pełni uchwała w prawie stref ochrony krajobrazu w obszarze chronionego krajobrazu.

Ponadto w parku krajobrazowym i obszarze chronionego krajobrazu zakazuje się, z wyłączeniami przewidzianymi w *Ustawie o ochronie przyrody, niszczenia i uszkodzania obiektów o istotnym znaczeniu historycznym i kulturowym* wskazanych w planie ochrony dla parku krajobrazowego oraz w uchwale sejmiku województwa w sprawie wyznaczenia takich obiektów. Wykaz ten powinien obejmować obiekty (a także ich zespoły, jak np. zespoły pałacowo-parkowe), które mają znaczenie historyczne (ze względu na swoją dawność, wartość artystyczną, zabytkową, uczestnictwo w historycznych wydarzeniach) oraz kulturowe (są świadectwem lub miejscem ważnym dla lokalnej kultury i społeczności). Znaczenie to powinno być definiowane nie tylko z punktu widzenia oceny eksperckiej opartej na ocenie wartości, ale może być poszerzone o punkt widzenia lokalnych społeczności, w myśl definicji krajobrazu umieszczonej w *Ustawie* („postrzegana przez ludzi przestrzeń”) oraz idei zawartych w Europejskiej Konwencji Krajobrazowej [Staniewska 2016, s.195]. Jest to jednak kategoria pojęciowa niedookreślona, wymagająca zarówno uwzględnienia specjalistycznej wiedzy fachowej z zakresu architektury, historii sztuki czy wręcz po prostu historii, jak i odwołania się do aksjologii lokalnych społeczności.

Zastosowanie terminu specjalistycznego prowadzi do sytuacji, w której zarówno organ prowadzący postępowanie, jak i sąd administracyjny w razie rozpoznawania sprawy obowiązane są odkodować normę prawną, natomiast nie powinny stosować wykładni rozszerzającej lub ścieśniającej [Borowiak 2014, s. 168].

Kolejną istotną zmianą wprowadzoną w odniesieniu do dopuszczalnych zakazów na terenie parku krajobrazowego i obszaru chronionego krajobrazu jest modyfikacja dotycząca zakazu lokalizowania nowych obiektów budowlanych wokół zbiorników wodnych. Dotychczas zakazy takie, przewidziane w katalogu możliwym do przyjęcia w uchwale sejmiku wojewódzkiego, miały sztywny charakter. Mogły one dotyczyć wyłącznie pasa szerokości 100 m od linii brzegów rzek, jezior i innych zbiorników wodnych oraz o szerokości 200 m od krawędzi brzegów klifowych, a także w pasie technicznym brzegu morskiego. Prowadziło to często do sytuacji, gdy zakaz lokalizacji zabudowy dotyczył zarówno terenów silnie zagospodarowanych, jak i bardzo wartościowych przyrodniczo i krajobrazowo. Wobec powyższego właściciele terenów położonych między innymi terenami, już zabudowanymi, nawet jeżeli nie

pełniły żadnych funkcji przyrodniczych (jak korytarze ekologiczne) ani nie charakteryzowały się wartościami kulturowo-krajobrazowymi, znajdowali się w znacznie bardziej niekorzystnej sytuacji, niż właściciele terenów sąsiednich, już zabudowanych, często otaczających ich nieruchomości. Tymczasem z zasady równości podmiotów wobec prawa, zawartej w art. 32 Konstytucji RP, wynika nakaz jednakowego traktowania podmiotów znajdujących się w relewantnej sytuacji. Odstępstwo od zasady równego traktowania właścicieli nieruchomości znajdujących się w takiej samej (lub podobnej) sytuacji wymaga uzasadnienia przez organ [tak: wyrok WSA w Gdańsku z 8 lipca 2011 r., sygn. akt II SA/Gd 865/10, utrzymany wyrokiem NSA z 17 stycznia 2012 r., II OSK 2316/11]. Jakkolwiek ryzyko takich nadmiernych ograniczeń wobec właścicieli nieruchomości na terenach już zainwestowanych czasem prowadziło do braku wprowadzania ograniczeń zabudowy wokół zbiorników wodnych, co z kolei uniemożliwiało skuteczną ochronę terenów rzeczywiście bardzo wartościowych przyrodniczo.

Dlatego zdecydowanie pozytywnie należy ocenić wprowadzenie możliwości określania w uchwale w sprawie parku krajobrazowego i obszaru chronionego krajobrazu odległości mniejszych, w sposób prowadzący do zwiększenia swobody w zakresie zagospodarowania i użytkowania terenu, wprowadzone zgodnie ze znowelizowanym brzmieniem *Ustawy o ochronie przyrody*.

Należy również pamiętać, że w art. 17 ust. 1 pkt. 7 *Ustawy o ochronie przyrody* mowa jest wyraźnie o zakazie budowania nowych obiektów w pasie 100 m od linii brzegowych, a nie o zakazie budowy takich obiektów na działkach leżących w tym pasie. W każdym przypadku należy zatem precyzyjnie określić czy i w którym z pasów ochronnych mieści się sporna inwestycja, a nie czy mieści się w nich działka, na której zlokalizowana jest zabudowa [wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 12.01.2015 r., II OSK 800/14].

Wprowadzone zmiany usuwają ponadto odnośnienie zakazu budowania nowych obiektów budowlanych do strefy „od linii brzegów rzek, jezior i innych zbiorników wodnych”. Takie przepisy prowadziły do sytuacji, w których zakaz zabudowy odnoszony był również do sztucznie wybudowanych oczek wodnych, a nawet takich zbiorników wodnych, jak rozlewiska powstałego na skutek zatamowania wody w rowie melioracyjnym lub tzw. wodopoju dla zwierząt hodowlanych na działce [tak: Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 1 kwietnia 2014 r. IV SA/Wa 2968/13]. W szczególności, w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 11 grudnia 2012 r. II OSK 1469/11 sąd wskazał, że *ustawa z 2004 r. o ochronie przyrody nie definiuje pojęcia zbiornika wodnego ani pojęcia urządzenia wod-*

nego. W przypadku braku definicji w danym akcie normatywnym zasadą jest rozumienie i definiowanie pojęć zgodnie z ich rozumieniem w języku potocznym. Sięganie do definicji pojęć zawartych w innych aktach normatywnych, zasadniczo, z wyjątkiem definicji kodeksowych, bywa zawodne z tego powodu, że są to definicje formułowane na potrzeby konkretnego aktu normatywnego. Odwoływanie się do definicji zawartych w innych aktach normatywnych winno być wyjątkowo ostrożne, wymaga uprzedniego ustalenia czy cel i funkcje obu regulacji są tożsame bądź przynajmniej zbieżne. Zagłębienie terenu pokryte wodą, powstałe bez ingerencji człowieka i nie służące prowadzeniu racjonalnej gospodarki rolnej, leśnej lub rybackiej, jest zbiornikiem wodnym.

Zgodnie z obecną regulacją, zakaz zabudowy może natomiast dotyczyć: linii brzegów rzek, jezior i innych naturalnych zbiorników wodnych oraz zasięgu lustra wody w sztucznych zbiornikach wodnych usytuowanych na wodach płynących przy normalnym poziomie piętrzenia określonym w pozwoleniu wodnoprawnym. Z katalogu zbiorników wodnych, wokół których może być wprowadzony zakaz zabudowy, wyłączone zostały więc sztuczne zbiorniki z wodą stojącą, natomiast w odniesieniu do sztucznych zbiorników z wodą płynącą doprecyzowana została linia brzegowa, od której należy liczyć odległość strefy zakazu zabudowy.

4. Nowe akty prawa miejscowego

Jak już wskazano, *Ustawą krajobrazową* znacznie rozszerzony został zakres planu ochrony parku krajobrazowego, przez dodanie określania w nim stref ochrony krajobrazów, obowiązujących w nich zakazów oraz określeniu wykazu obiektów o istotnym znaczeniu historycznym i kulturowym. Regulacja taka może być wyłącznie następcza – a więc może być wprowadzona, jeżeli w audycie krajobrazowym zostały wskazane krajobrazy priorytetowe. Jeżeli natomiast na terenie danego parku krajobrazowego (i analogicznie – w obszarze chronionego krajobrazu) w audycie krajobrazowym nie zostały zidentyfikowane krajobrazy priorytetowe, brak jest podstaw do wyznaczania stref ochrony krajobrazu. Natomiast niezależne od audytu krajobrazowego następować będzie określenie wykazu obiektów o istotnym znaczeniu historycznym i kulturowym.

Zarówno plan ochrony parku krajobrazowego w części dotyczącej stref ochrony krajobrazu i określenia wykazu obiektów o istotnym znaczeniu historycznym i kulturowym, jak i analogiczna uchwała przyjmowana w obszarze

chronionego krajobrazu są aktami prawa miejscowego. Stanowią o tym art. 20 ust. 4a i 23 a ust. 1 *Ustawy o ochronie przyrody*.

Należy jednak zauważyć, że o uznaniu za akty prawa miejscowego – w obecnym kształcie prawnym – planów ochrony przesądza nie tylko deklaracja Ustawodawcy ale również sam zakres tych aktów – a więc określenie zakazów dotyczących konkretnych stref i obiektów. W poprzednio obowiązującym stanie prawnym plan ochrony parku krajobrazowego również określony był jako akt prawa miejscowego. Wątpliwości budziła jednak sama treść planu ochrony, gdyż nie zawierał on norm prawnych o charakterze nakazów i zakazów. Jakkolwiek w doktrynie prawnej można odnotować stanowisko wskazujące na powszechnie wiążący charakter tych planów [Majchrzak 2010, s. 274], to orzecznictwo administracyjne konsekwentnie wskazywało, że plany ochrony nie wiążą decyzji administracyjnych, a zwłaszcza decyzji o warunkach zabudowy.

W szczególności w wyroku z 14 stycznia 2011 r. II OSK 2035/09 Naczelny Sąd Administracyjny podniósł, że *zawarte w planie ochrony parku krajobrazowego ustalenia do studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin oraz planów zagospodarowania przestrzennego, adresowane są do organów uchwalających studia i plany, nie mogą natomiast być uznane za samoistne zakazy, wywierające bezpośrednie skutki prawne. Ustalenia te powinny być uwzględnione przy sporządzaniu aktów planistycznych, nie mają jednak wiążącego charakteru w sprawach o ustalenie warunków zabudowy. Tym samym nie mogą stanowić podstawy decyzji odmawiającej ustalenia warunków zabudowy.*

Przez dokonane zmiany w przepisach nie budzi wątpliwości, że we wskazanej obecnie części plan ochrony parku krajobrazowego spełnia wymogi do uznania go za akt prawa miejscowego. Prowadzić to będzie jednak to istotnego wewnętrznego zróżnicowania charakteru prawnego tego aktu. Plany te nadal zawierały będą ustalenia do studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin, miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, planów zagospodarowania przestrzennego województw oraz planów zagospodarowania przestrzennego morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej dotyczące eliminacji lub ograniczenia zagrożeń wewnętrznych lub zewnętrznych. Należy podzielić pogląd Habudy, sformułowany na podstawie stanu prawnego obowiązującego przed 11 września 2015 r. że skoro plany ochrony parku krajobrazowego, zawierają ustalenia dla innych planów, to po prostu oznacza, że wskazują wiążące dyrektywy, które te inne plany powinny respektować [Habuda 2014, s.

36], W odniesieniu do parku krajobrazowego plan ochrony obszarowej formy ochrony przyrody determinuje kształt miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Miejscowy plan ma tak ukierunkować zagospodarowanie przestrzeni, aby była możliwa ochrona poszczególnych elementów środowiska. W szczególności ustalenia takie mogą przewidywać wyłączenie terenów spod zabudowy, gdyż reżim parku krajobrazowego wyznacza również jego plan ochrony [Habuda 2014, s. 38-39].

Ponadto plan ochrony parku krajobrazowego zawiera część inwentaryzacyjno– operacyjną, tj. identyfikację i określenie sposobów eliminacji lub ograniczania istniejących i potencjalnych zagrożeń wewnętrznych i zewnętrznych oraz ich skutków, wskazanie obszarów realizacji działań ochronnych, a także określenie zakresu prac związanych z ochroną przyrody i kształtowaniem krajobrazu.

5. Zmiany w kompetencjach organów gmin przy wprowadzaniu ochrony

Prawny model współdziałania organów gmin z organami tworzącymi formy ochrony przyrody był przedmiotem licznych dyskusji tak w nauce, jak i praktyce związanej z ochroną przyrody. W stanie prawnym przed 11 września 2016 r. projekty uchwał sejmiku województwa w sprawie utworzenia, zmiany granic lub likwidacji parku krajobrazowego oraz obszaru chronionego krajobrazu wymagały uzgodnienia z właściwą miejscowo radą gminy. Natomiast projekt planu ochrony wymagał zaopiniowania przez właściwe miejscowo rady gmin. W odniesieniu do tworzenia form ochrony prowadziło to do możliwości blokowania takich aktów przez właściwe gminy. Jak wskazuje się w doktrynie, uzgodnienie to najdalej idąca forma współdziałania organów w procesie tworzenia prawa, sprowadzająca się do czynnego wyrażenia przez organ uzgadniający zgody zarówno co do wydania aktu, jak i co do jego treści [Rot, Siarkiewicz 1994, s. 49]. Na gruncie *Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* Naczelny Sąd Administracyjny wyjaśnił, że przez wyrażenie „po uzgodnieniu” należy rozumieć, że organ prowadzący postępowanie główne przygotowuje projekt rozstrzygnięcia, na którego podjęcie musi uzyskać przyzwolenie organu współdziałającego [wyrok NSA z 13 kwietnia 2007 r., II OSK 638/06].

Zgodnie z obecnie obowiązującymi przepisami rada gminy może odmówić uzgodnienia projektu uchwały w sprawie parku krajobrazowego oraz obszaru chronionego krajobrazu wyłącznie w przypadku, gdy przyjęcie tej uchwały

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 park krajobrazowy ma chronić.

Przepis ten budzi istotne wątpliwości interpretacyjne. W żadnym z powyższych dokumentów nie „określa się” ani nie „ustala się” możliwości rozwojowych gminy.

W studium uwarunkowań, zgodnie z art. 10 ust. 1 pkt 7 u.p.z.p., uwzględnia się uwarunkowania wynikające z potrzeb i możliwości rozwoju gminy. Zgodnie ze zmianami w u.p.z.p., wprowadzonymi przez *Ustawę z 9 października 2015 r. o rewitalizacji* [Dz.U. z 2015 r. poz. 1777] doprecyzowane zostało określanie takich potrzeb i możliwości, w szczególności obejmujące:

- analizy ekonomiczne, środowiskowe i społeczne,
- prognozy demograficzne, w tym uwzględniające, tam gdzie to uzasadnione, migracje w ramach miejskich obszarów funkcjonalnych ośrodka wojewódzkiego,
- możliwości finansowania przez gminę wykonania sieci komunikacyjnej i infrastruktury technicznej, a także infrastruktury społecznej, służących realizacji zadań własnych gminy,
- bilans terenów przeznaczonych pod zabudowę.

Jak wskazuje się w literaturze, uwarunkowania zagospodarowania przestrzennego gmina uwzględnia w studium, natomiast ich nie ustala [Niewiadomski 2015 s. 105], Potrzeby i możliwości nie są natomiast „ustalane” ani „określane” w części kierunkowej studium. Nie mieszczą się również w dopuszczalnym katalogu ustaleń planu. W planie miejscowym określa się bowiem przeznaczenie i sposób zagospodarowania terenu, a nie „potrzeby rozwojowe gminy”. Samo przeznaczenie terenu pod określone funkcje nie jest równoznaczne z określeniem możliwości rozwojowych gminy. Zjawiskiem powszechnie identyfikowanym i krytykowanym w naukach urbanistycznych jest bowiem przeznaczanie na cele inwestycyjne, a zwłaszcza mieszkaniowe, nadmiernych obszarów, często z powodu oczekiwań mieszkańców lub właścicieli nieruchomości.

Samo naruszenie możliwości rozwojowych gminy nie uzasadnia jednak jeszcze odmowy uzgodnienia uchwały sejmiku województwa. Ograniczenie takie może zostać dokonane, jednak nie może być nieproporcjonalne do wartości, jakie dany park ma chronić. Powyższa regulacja jest odzwierciedleniem zasady proporcjonalności określonej w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Aby organy administracji mogły ustanowić park krajobrazowy, muszą kierować

się rzeczywistym stanem wartości przyrodniczych obszaru; oceną, czy zakazy obowiązujące z mocy *Ustawy* są potrzebne do ochrony tych wartości (kryterium przydatności), a także czy nie ma innej możliwości ochrony tych wartości przez mniej uciążliwe dla obywateli środki (kryterium konieczności). Ponadto organy muszą dokonać oceny, czy są to wartości przyrodnicze na tyle cenne, że wprowadzenie ograniczeń w stosunku do praw i wolności obywateli pozwala je poświęcić dla dobra ogółu społeczeństwa. Tożsame regulacje wprowadzono w odniesieniu do uzgadniania przez rady gmin uchwały sejmiku województwa w sprawie utworzenia obszaru chronionego krajobrazu. Ustawodawca próbuje więc na poziomie ustawowym doprecyzować konstytucyjny wzorzec proporcjonalności i samodzielności gmin, a władze gminy stają się wyrazicielem interesów jednostek je tworzących [Fogel 2016].

Rada gminy nie może jednak odmówić uzgodnienia projektu takiej uchwał, w przypadku, gdy podjęcie tej uchwały jest konsekwencją rekomendacji dotyczącej utworzenia lub powiększenia obszaru parku krajobrazowego albo obszaru chronionego krajobrazu, zawartej w audycie krajobrazowym.

Projekt uchwały w sprawie planu ochrony parku krajobrazowego, w części dotyczącej wprowadzenia zakazów, wynikających z ustanowienia stref ochrony krajobrazu, wymaga uzgodnienia z właściwą miejscowo radą gminy. Również w tym przypadku rada gminy może odmówić uzgodnienia wyłącznie w przypadku, gdy wprowadzenie zakazów wynikających z ustanowienia stref ochrony krajobrazu, 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 park krajobrazowy ma chronić. Analogiczne regulacje dotyczące uzgadniania i możliwości odmowy uzgodnienia wprowadzone zostały w odniesieniu do projektu uchwały sejmiku województwa w sprawie stref ochrony krajobrazu i obiektów o istotnym znaczeniu historycznym i kulturowym w obszarze chronionego krajobrazu.

Należy również zauważyć, że kompetencja gmin do uzgadniania projektu planu ochrony parku krajobrazowego oraz uchwały w sprawie stref ochrony krajobrazu dotyczy więc jedynie samych zakazów, które mają być wprowadzone – ale już nie samego określenia stref ochrony krajobrazów. Kompetencja do uzgodnienia nie dotyczy również wskazania w planie ochrony dla parku krajobrazowego obiektów o istotnym znaczeniu historycznym i kulturowym, mimo że zgodnie z art. 17 ust. 1b u.o.p. na terenie parku krajobrazowego *ex lege* obowiązuje zakaz ich niszczenia i uszkodzania. Co więcej, gminy nie wyrażają obecnie stanowiska co do tej części planu ochrony, która zawiera

ustalenia do studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin, miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego oraz planów zagospodarowania przestrzennego województw, mimo że, jak wskazano są związane treścią planu ochrony przy uchwalaniu tych aktów z zakresu planowania przestrzennego.

Dodatkowym *novum* jest określenie trybu dokonywania uzgodnień projektów powyższych uchwał przez rady gmin. Uzgodnień, dokonuje się w trybie art. 106 *Ustawy z 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego* [tekst jedn. Dz. U. z 2016 r. poz. 23 ze zm.], z zastrzeżeniem, że brak przedstawienia stanowiska w terminie miesiąca od dnia otrzymania projektu uchwały, jest uważane za uzgodnienie projektu.

Odesłanie do odpowiedniego stosowania art. 106 k.p.a. prowadzi do wniosku, że przepisu tego nie można stosować wprost, a jedynie w zakresie, w jakim nie jest on wyłączony przez inne przepisy określające sposób dokonywania uzgodnień dotyczących parku krajobrazowego. W szczególności zastosowania nie będzie mieć dwutygodniowy termin określony w art. 106 § 3 k.p.a., bowiem w dodanym art. 16 ust. 4a u.o.p. zawarto zastrzeżenie, że brak przedstawienia przez organ uzgadniający stanowiska w terminie miesiąca od dnia otrzymania projektu uchwały jest uważany za uzgodnienie projektu. Ustawodawca wprowadził więc w tym zakresie domniemanie „milczącej zgody”, podobnie jak w przypadku studium uwarunkowań, planu miejscowego czy audytu krajobrazowego. Również forma dokonywanego uzgodnienia nie może być przenoszona wprost z regulacji kodeksu postępowania administracyjnego. Zgodnie bowiem z art. 106 § 5 k.p.a. zajęcie stanowiska przez organ następuje w drodze postanowienia. Taką regulację należy odnieść do współdziałania dokonywanego przez regionalnego dyrektora ochrony środowiska, który również jest organem uzgadniającym. Natomiast właściwe rady gmin będą zajmowały stanowisko w formie uchwały.

Odpowiednie zastosowanie będzie miał również art. 106 § 4 k.p.a., zgodnie z którym organ obowiązany do zajęcia stanowiska może w razie potrzeby przeprowadzić postępowanie wyjaśniające. Postępowanie to może dotyczyć oceny przesłanek merytorycznych co do utworzenia, zmiany granic lub likwidacji parku krajobrazowego. Postępowanie wyjaśniające prowadzone przez organ uzgadniający nie wpływa jednak na przedłużenie miesięcznego terminu na uzgodnienie projektu uchwały. O ile więc regionalny dyrektor ochrony środowiska będzie miał możliwość dokonania takiej merytorycznej oceny, która m.in. może być połączona z wizją terenową, to w przypadku zajęcia stanowiska przez radę gminy a więc organ kolegialny, termin ten jest tak krótki,

że rzetelne dokonanie oceny przez właściwe gminy może być iluzoryczne. W terminie zaledwie miesięcznym rada gminy musi zlecić przeprowadzenie merytorycznej oceny zasadności wprowadzenia ochrony, a następnie zgodnie ze statutem poddać projekt uchwały pod głosowanie (co do zasady zapewne poprzedzony zajęciem stanowiska przez właściwą komisję rady gminy) [Fogel 2016, s. 179].

6. Udział społeczeństwa we wprowadzaniu ochrony obszarowej

Europejska Konwencja Krajobrazowa szczególnie nacisk kładzie na partycypację społeczną w ochronie środowiska. W szczególności ochrona krajobrazów powinna być dokonana z uwzględnieniem szczególnych wartości przypisanych im przez strony i ludność, których to dotyczy. Znowelizowane przepisy *Ustawy o ochronie przyrody* kładą znacznie większy nacisk na udział społeczeństwa w określaniu celów i środków ochrony w ramach parku krajobrazowego i obszaru chronionego krajobrazu. Organ sporządzający projekt planu ochrony parku krajobrazowego oraz uchwały w sprawie stref ochrony krajobrazu i obiektów o istotnym znaczeniu historycznym i kulturowym w obszarze chronionego krajobrazu zapewnia możliwość udziału społeczeństwa, na zasadach i w trybie określonych w *Ustawie z 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko*, w postępowaniu którego przedmiotem jest sporządzenie projektu. Uprawnienie społeczeństwa obejmuje więc możliwość składania uwag i wniosków oraz konieczność odniesienia się do nich przez organ sporządzający projekt uchwały. Instrument ten należy więc zaliczyć za Haładyj do partycypacji społecznej *sensu stricte* [Haładyj 2015, s. 100]. Należy jednak podkreślić, że wymóg ten jest pewnym ustawowym minimum – a rzetelna partycypacja społeczna powinna umożliwić społeczeństwu dokładne wyrażenie swojej opinii już na etapie samej identyfikacji krajobrazów. Co istotne, partycypacja taka nie może być ograniczana do mieszkańców danych terenów, gdyż krajobraz jest dobrem powszechnym.

Zakończenie

Przedstawiona analiza ukazuje, że ustawodawca podjął próbę istotnego przemodelowania regulacji prawnych dotyczących parku krajobrazowego

i obszaru chronionego krajobrazu. Obie te formy ochrony przyrody w większym stopniu mają być włączone w spójny system polityki krajobrazowej. Ma temu służyć przede wszystkim oparcie działań ochronnych na identyfikacji krajobrazów i celach ochrony określonych w audytach krajobrazowych. Bardzo pożądaną zmianą jest wprowadzenie nowych aktów prawa miejscowego, co uporządkuje relacje ochronne w odniesieniu do postępowań administracyjnych kończących się wydaniem decyzji administracyjnej.

Kończąc powyższe rozważania należy jednak pamiętać, że zgodnie z przepisami przejściowymi zawartymi w *Ustawie krajobrazowej* dotychczasowe przepisy wykonawcze wydane przez wojewodów lub sejmiki województw na podstawie art. 16 ust. 3 oraz art. 23 ust. 2 *Ustawy o ochronie przyrody* zachowują moc do dnia wejścia w życie nowych przepisów wykonawczych. Również plany ochrony parków krajobrazowych obowiązujące w dniu wejścia w życie *Ustawy* zachowują moc do czasu wejścia w życie planów ochrony wydanych na podstawie *Ustawy o ochronie przyrody* w znowelizowanym brzmieniu.

Literatura

- Borowiak M., 2014, *Znaczenie dyrektywy języka specjalistycznego w odkodowywaniu normy prawnej (na przykładzie ograniczeń obowiązujących na obszarach specjalnych o charakterze ekologicznym)*, [w:] *Działalność gospodarza na obszarach chronionych*, R. Biskup, M. Pyter, M. Rudnicki, J. Trzewik. Wyd. KUL, Lublin.
- Fogel A., 2016, *Nowe podejście do ochrony krajobrazu – założenia czy faktyczna zmiana modelu działań administracji? (Publikacja pokonferencyjna Łódzkich spotkań prawniczych – w druku)*.
- Goleń G., Fogel A., Staniewska A., 2016, *Ustawa krajobrazowa. Komentarz do przepisów wprowadzonych w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu*. Wyd. Wolters Kluwer, Warszawa.
- Habuda A., 2014, *Prawne instrumenty reglamentacji działalności gospodarczej na obszarach chronionych*, [w:] *Działalność gospodarcza ... op. cit.*
- Haładaj A., 2015, *Udział społeczeństwa w strategicznej ocenie oddziaływania na środowisko jako instytucja prawa ochrony środowiska*. Wyd. KUL, Lublin.
- Kistowski M., 2009, *Leksykon ochrony środowiska*, J. Ciechanowicz-Mc Lean (red.). Wyd. Wolters Kluwer, Warszawa.
- Lipiński A., 2010, *Prawne podstawy ochrony środowiska*. Wyd. Wolters Kluwer, Warszawa.

- Majchrzak B., 2010, *Glosa do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z 24.01.2008 r.* II SA/Bk 793/07, *Kwartalnik Prawa Publicznego*, nr 1-2.
- Niewiadomski Z. (red.) 2015, *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne, Komentarz*, 8. Wyd. Beck, Warszawa.
- Rakoczy B., 2009, *Prawo ochrony przyrody*. Wyd. Wolters Kluwer, Warszawa.
- Rot H., Siarkiewicz K., 1994, *Zasady tworzenia prawa miejscowego*. Wyd. Naukowe PWN, Warszawa.
- Stelmasiak J., Lebowa D., 2008, *Obszar specjalny w prawie ochrony przyrody. Zagadnienia ogólne*, [w:] *Prawo ochrony przyrody. Stan obecny, problemy, perspektywy*; D. Kopeć, N. Ratajczyk. Wyd. Towarzystwa Przyrodników Ziemi Łódzkiej, Łódź.
- Stelmasiak J., Stanik-Filipowska K., 2010, *Wartości w planowaniu przestrzennym w ujęciu historyczno-prawnym*, [w:] *Wartości w planowaniu przestrzennym*, Z. Cieślak, A. Fogel. Wyd. IGPiM, Warszawa.
- Trzecińska D., 2009, *Leksykon ochrony środowiska, op. cit.*

Akty prawne

- Europejska Konwencja Krajobrazowa*, przyjęta 20 października 2000 r. we Florencji [Dz. U. z 2006 r. Nr 14, poz. 98].
- Ustawa z 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego* [tekst jedn. Dz. U. z 2016 r. poz. 23 ze zm.],
- Ustawa z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* [tekst jedn. Dz. U. 2016 poz. 778 ze zm.
- Ustawa z 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody* [tekst jedn. Dz. U. 2015 poz. 1651 ze zm.].
- Ustawa z 24 kwietnia 2015 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu* [Dz. 2015 poz. 774 ze zm.].
- Ustawa z 9 października 2015 r. o rewitalizacji* [Dz.U. z 2015 r. poz. 1777].