

DOI: 10.31648/kpp.11244

Renata Kamińska

Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu

ORCID: 0009-0006-6980-1318

kaminska.renata@o2.pl

Audyty krajobrazowe – wybrane aspekty prawne i praktyczne

Wstęp

Ochrona krajobrazu stanowi jedno z kluczowych wyzwań współczesnej polityki przestrzennej i środowiskowej. Wraz z postępującą urbanizacją, rozwojem infrastruktury oraz zmianami w sposobie zagospodarowania przestrzeni coraz częściej dochodzi do degradacji krajobrazu, co wpływa nie tylko na estetykę otoczenia, ale także na jakość życia mieszkańców i zachowanie dziedzictwa przyrodniczego oraz kulturowego. W odpowiedzi na te wyzwania do polskiego porządku prawnego wprowadzono instytucję audytu krajobrazowego, stanowiącą narzędzie służące identyfikacji, ocenie i ochronie krajobrazów na obszarze całego kraju.

Niniejszy artykuł ma na celu przybliżenie regulacji dotyczących audytu krajobrazowego, określenie jego znaczenia w ochronie krajobrazu i systemie planowania przestrzennego oraz wskazanie na trudności związane z jego wdrażaniem. Analiza uwzględni zarówno aspekty prawne, jak i praktyczne funkcjonowania tego narzędzia.

Audyt krajobrazowy

Audyt krajobrazowy to narzędzie polityki przestrzennej skoncentrowane na ochronie, zarządzaniu i planowaniu krajobrazu. Jego celem jest identyfikacja i ocena wszystkich krajobrazów na obszarze kraju, a także dostarczenie kompleksowej wiedzy o walorach krajobrazowych poszczególnych województw. Ustawowa regulacja audytu znajduje się w art. 38a–b ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu

i zagospodarowaniu przestrzennym¹ (dalej jako u.p.z.p.). Projekt audytu krajobrazowego sporządza zarząd województwa, a uchwała sejmik województwa. Opracowuje się go nie rzadziej niż raz na 20 lat. Audyt stanowi akt planowania przestrzennego, przy czym nie jest on aktem prawa miejscowego. W art. 38a ust. 3 u.p.z.p. wskazano na zakres przedmiotowy audytu krajobrazowego – ma on w szczególności określić krajobrazy występujące na obszarze danego województwa oraz lokalizację krajobrazów priorytetowych; wskazać na lokalizacje i granice parków kulturowych, parków narodowych, rezerwatów przyrody, parków krajobrazowych, obszarów chronionego krajobrazu oraz obiektów znajdujących się na listach Światowego Dziedzictwa UNESCO, obszarów Sieci Rezerwatów Biosfery UNESCO (MaB) lub obszarów i obiektów proponowanych do umieszczenia na tych listach. Powinien także zawierać identyfikację zagrożeń dla krajobrazów priorytetowych oraz dla wartości krajobrazu na obszarach prawnie chronionych, wymienionych w parkach kulturowych, parkach narodowych, rezerwach przyrody, parkach krajobrazowych i na obszarach chronionego krajobrazu oraz dla obiektów z listy Światowego Dziedzictwa UNESCO i obszarów z Sieci Rezerwatów Biosfery UNESCO (MaB). Powyższe ma stanowić punkt wyjścia dla sporządzenia rekomendacji i wniosków dotyczących kształtowania i ochrony krajobrazu w zakresie wskazanych obszarów i obiektów, w tym również uwzględniać rekomendacje ustanowienia parków krajobrazowych, obszarów chronionego krajobrazu lub zespołów przyrodniczo-krajobrazowych celem ochrony właściwości krajobrazu przed zidentyfikowanymi zagrożeniami. Audyt winien także wskazać lokalne formy architektoniczne zabudowy w obrębie krajobrazów priorytetowych. Wspomniane rekomendacje i wnioski nie mogą być sprzeczne z celami i sposobami ochrony obszarów i obiektów, o których mowa w ust. 3 pkt 2 u.p.z.p., określonymi na podstawie ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody² (dalej jako u.o.p.) lub ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami³. Ponadto ustawodawca przewidział możliwość wskazywania w audycie krajobrazowym parków krajobrazowych, obszarów chronionego krajobrazu lub zespołów przyrodniczo-krajobrazowych, w których nastąpił znaczący spadek wartości krajobrazu, celem pogłębionej analizy zasadności ich dalszej ochrony. Szczegółowy zakres i sposób sporządzania audytu krajobrazowego uregulowano w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 11 stycznia 2019 r. w sprawie sporządzania audytów krajobrazowych⁴. Nieco ponad trzy lata później zostało przyjęte rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 19 października 2022 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie sporządzania audytów krajobrazowych⁵.

¹ Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 1130).

² Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 1478 z późn. zm.).

³ Ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 1292).

⁴ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 11 stycznia 2019 r. w sprawie sporządzania audytów krajobrazowych (t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 537).

⁵ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 19 października 2022 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie sporządzania audytów krajobrazowych (Dz.U. z 2022 r., poz. 2308).

Ustawa krajobrazowa a Europejska konwencja krajobrazowa

Instytucję audytu krajobrazowego wprowadzono do polskiego porządku prawnego ustawą o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu⁶, powszechnie znaną pod nazwą ustawa krajobrazowa, która weszła w życie w 2015 r. Ustawą tą zmieniono szereg obowiązujących aktów prawnych, w których znajdowały się regulacje dotyczące poszczególnych elementów systemów ochrony środowiska, przyrody, zabytków i przestrzennego ładu. Do 2015 r. w polskim systemie prawnym brakowało spójnej, kompleksowej regulacji poświęconej ochronie krajobrazu. Istniały narzędzia, które odnosiły się do poszczególnych aspektów kształtowania i ochrony krajobrazu, jednakże były one rozproszone w licznych aktach prawnych, a ponadto w przeważającej mierze ich głównym celem była ochrona innych wartości, zwłaszcza przyrody czy dziedzictwa kulturowego. Ochrona krajobrazu była właściwie jedynie pośrednim skutkiem ich stosowania, a nie samodzielnym, jasno określonym celem polityki przestrzennej. Brakowało zintegrowanego mechanizmu, który pozwalałby na całościowe i perspektywiczne zarządzanie krajobrazem, uwzględniając zarówno jego aspekty estetyczne, ekologiczne, jak i kulturowe. Należy jednak zauważyć, że w piśmiennictwie wskazywano, że choć w istocie nie istnieje jeden instrument pozwalający na to, aby zbiorczo chronić wszystkie wskazane wartości, to polski system prawny jest przepełniony narzędziami ochrony i kształtowania krajobrazu, a w konsekwencji wprowadzanie nowych instytucji prowadzi do powielania poczynionych ustaleń⁷.

W obliczu postępującej urbanizacji, rozwoju przemysłu oraz coraz intensywniejszego zajmowania przestrzeni pod zabudowę krajobraz uległ i nadal ulega znaczącej degradacji. W tym kontekście szczególne znaczenie ma wprowadzenie Europejskiej konwencji krajobrazowej⁸ (dalej jako EKK). Był to pierwszy kompleksowy dokument poświęcony w całości zagadnieniom krajobrazu i jego ochrony. Sygnatariusze EKK zobowiązali się do podjęcia działań na rzecz uznania krajobrazu za jeden z kluczowych elementów polityki planowania przestrzennego oraz do wdrożenia środków, które miałyby zapewnić jego skuteczną ochronę i racjonalne kształtowanie. Państwa miały swobodę w wyborze sposobu realizacji tych zobowiązań, dostosowując je do krajowych porządków prawnych.

Zgodnie z art. 3 EKK cele konwencji to promowanie ochrony, gospodarki i planowania krajobrazu, a także organizowanie współpracy europejskiej w zakresie zagadnień dotyczących krajobrazu. art. 4 EKPP stanowi, że „każda ze stron wdroży 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

⁶ 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).

⁷ A. Wieczorek, *Audyt krajobrazowy – czy jest potrzebny?*, „Mazowsze – Studia Regionalne” 2022, nr 42, s. 90.

⁸ Europejska konwencja krajobrazowa, sporządzona we Florencji dnia 20 października 2000 r. (Dz.U. z 2006 r., Nr 14, poz. 98).

wdrażanie niniejszej konwencji z jej polityką własną”. Wspomniane art. 5 i 6 określają kolejno środki ogólne i środki specjalne, jakie podjąć mają państwa-sygnatariusze w celu realizacji postanowień. W ramach środków ogólnych wskazano, że należy podjąć działania na rzecz uznania w aktach prawnych 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. Z kolei w ramach środków szczególnych wskazano m.in. na zidentyfikowanie i ocenę krajobrazów występujących na całym terytorium kraju, podniesienie świadomości społeczeństwa w zakresie roli krajobrazu oraz ustanowienie instrumentów mających na celu ochronę i planowanie krajobrazu.

Ustawa krajobrazowa miała stanowić wdrożenie środków ogólnych i szczególnych do polskiego systemu, jednak już na etapie projektowania regulacji ustawodawca sygnalizował, że nie stanowi ona pełnej realizacji postanowień zawartych w EKK. Celem ustawodawcy była bowiem nie tyle gruntowna zmiana systemu ochrony krajobrazu, ile implementacja EKK przy jednoczesnym zminimalizowaniu ingerencji legislacyjnej. Wdrożono zatem dodatkowe narzędzia, takie jak audyt krajobrazowy czy tzw. uchwały krajobrazowe. Istotnym elementem wprowadzonych zmian było wskazanie definicji legalnych krajobrazu i krajobrazu priorytetowego. W ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym krajobraz zdefiniowano jako „postrzeganą przez ludzi przestrzeń, zawierającą elementy przyrodnicze lub wytwory cywilizacji, ukształtowaną w wyniku działania czynników naturalnych lub działalności człowieka” (art. 2 pkt 16e u.p.z.p.). Ta definicja nawiązuje do sposobu rozumienia pojęcia krajobrazu w EKK, gdzie zdefiniowano go jako „obszar, postrzegany przez ludzi, którego charakter jest wynikiem działania i interakcji czynników przyrodniczych i/lub ludzkich”. Analiza obu definicji prowadzi do wniosków, że krajobrazem jest przestrzeń, a więc „określony obszar postrzegany całościowo, wraz ze znajdującymi się w nim obiektami”, która jest postrzegana przez ludzi, co akcentuje antropocentryczny charakter ochrony krajobrazu, na którą składa się szereg elementów lub wytworów zarówno o naturalnym, jak i antropogenicznym pochodzeniu⁹. „Krajobraz priorytetowy” to szczególny typ krajobrazu, definiowany jako „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 u.p.z.p.). W definicje krajobrazu priorytetowego wpisywać się będą także obszary objęte już ochroną prawną, tj. parki narodowe, rezerваты przyrody, parki krajobrazowe, obszary chronionego krajobrazu oraz parki kulturowe¹⁰.

⁹ K. Szlachetko, K. Olzacki, [w:] J.H. Szlachetko (red.), *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, 2024, Lex, komentarz do art. 2.

¹⁰ J. Kamiński, *Audyt krajobrazowy a uchwała reklamowa*, [w:] M. Kruś, S. Pawłowski, L. Staniszevska (red.), *Uchwały reklamowe. Zagadnienia prawne i legislacyjne*, Warszawa 2025, s. 52.

Prace nad audytami krajobrazowymi

Wejście w życie ustawy krajobrazowej miało skutkować podjęciem szeregu działań na rzecz ochrony krajobrazu, a jednym z nich było uchwalenie audytów krajobrazowych w poszczególnych województwach w terminie 3 lat od dnia wejścia w życie ustawy (art. 13). Tymczasem obecnie przyjęto jedynie cztery audyty krajobrazowe, kolejno w województwach wielkopolskim, kujawsko-pomorskim, mazowieckim i lubuskim. W pozostałych województwach projekty audytów krajobrazowych zostały przyjęte przez zarządy województw i obecnie albo znajdują się na etapie opiniowania i konsultacji społecznych, albo na etapie rozpatrywania zgłoszonych uwag i wnoszenia projektów pod obrady sejmików województw. Oznacza to, że pierwotnie zakładana trzyletnia procedura została wydłużona aż do lat 10, co po części wynika z faktu, że dopiero w 2019 r. wprowadzono przepisy wykonawcze, określające szczegółowo przebieg procedury sporządzania audytów krajobrazowych, które to następnie częściowo zmieniono w 2022 r. Niemniej jednak głównymi przyczynami ogólnego opóźnienia w uchwalaniu audytów krajobrazowych są stopień skomplikowania i złożoność opracowanej metodyki oraz nakład czasu i pracy konieczny do pozyskania i przeanalizowania danych wymaganych do opracowania projektu audytu.

Audyt krajobrazowy to narzędzie, które wcześniej nie funkcjonowało w polskim porządku prawnym. Jego wprowadzenie wymagało zatem opracowania odpowiedniej metodyki, pozwalającej na skuteczne wdrożenie tego mechanizmu i realizację celów, jakie przed nim postawiono. Podstawowym założeniem audytów krajobrazowych jest identyfikacja i ochrona najcenniejszych walorów krajobrazowych na obszarze całej Polski. Kluczowe było to, aby przyjęta metodyka była praktyczna i możliwa do zastosowania w różnych uwarunkowaniach przestrzennych, uwzględniając odmienną specyfikę krajobrazową poszczególnych województw. Analiza przepisów ustawowych i rozporządzeń regulujących tę instytucję, a także przebiegu prac nad audytami w poszczególnych województwach, wskazuje na to, że wiele decyzji prawodawcy jest nieadekwatnych do założonych celów. Wprowadzone regulacje nie zawsze odpowiadają rzeczywistym potrzebom województw i w pewnych aspektach nie zapewniają odpowiednich narzędzi do skutecznej realizacji zadania. W praktyce oznacza to, że choć sama idea audytów krajobrazowych ma służyć lepszej ochronie krajobrazu z uwzględnieniem jego społecznego odbioru, to ich wdrożenie pozwoliło na jedynie częściowe spełnienie pierwotnie przyjmowanych założeń.

Ujęta w rozporządzeniu metodyka przeprowadzenia audytu krajobrazowego jest bardzo szczegółowa i skomplikowana, a przy tym próbuje wprowadzać pewien uniwersalizm, aby korzystanie z niej było możliwe mimo odmiennych uwarunkowań poszczególnych regionów. Zastosowanie owej metodyki jest bardzo czasochłonne, a analiza jej założeń prowadzi do wątpliwości odnośnie do tego, w jakim stopniu wyniki audytu krajobrazowego odzwierciedlają społeczne przekonania na temat wartości krajobrazów i potrzeby ich ochrony. Jako dokument o charakterze analitycznym audyt krajobrazowy

musi opierać się na pewnych obiektywnych wskaźnikach. Metodologiczna poprawność oddala jednak jego wyniki od spontanicznej i intuicyjnej percepcji społecznej. Ujawnia się to już na pierwszym etapie przeprowadzania procedury, tj. na etapie podziału województwa na mezoregiony, a następnie wydzielone w ich ramach mikroregiony fizyczno-geograficzne. Taki podział nie uwzględnia sposobu zagospodarowania terenu, choć to on w dużej mierze determinuje, jak dany krajobraz postrzegany jest przez człowieka.

Rozporządzenie, ze względu na swój ogólny charakter, wymaga użycia w nim zwrotów niedookreślonych, co zakłada przy tym istnienie pewnego modelu ich właściwego rozumienia. Choć takie podejście ma na celu ułatwienie procesu sporządzania audytu i umożliwienie zastosowania metodyki do różnych uwarunkowań krajobrazowych, ostatecznie prowadzi do dodatkowych trudności, gdyż zapisy rozporządzenia wymagają dość precyzyjnego przyporządkowywania konkretnych stanów faktycznych do używanych pojęć, co w wielu przypadkach może okazać się problematyczne, a nawet niemożliwe. Jest to szczególnie widoczne w zakresie przypisywania krajobrazów do typów i podtypów, gdyż konkretny krajobraz może wykazywać cechy odpowiadające jednocześnie kilku podtypom.

Zważywszy na szczególny charakter krajobrazów priorytetowych, należy zwrócić uwagę na pewne wątpliwe rozwiązania przyjęte w zakresie ich wyznaczania. Zgodnie z rozporządzeniem krajobraz może zostać wskazany jako krajobraz priorytetowy, jeżeli jest szczególnie cenny dla społeczeństwa ze względu na swoje wartości przyrodnicze, kulturowe, historyczne, architektoniczne, urbanistyczne, ruralistyczne lub estetyczno-widokowe, a także spełnia co najmniej jedno z kryteriów: unikatowości występowania, reprezentatywności, dotychczasowej ochrony prawnej, ważności krajobrazu. Aby uznać, że dane kryterium zostało spełnione, muszą zaistnieć pewne sztywno określone warunki. Zmiana rozporządzenia w sprawie sporządzania audytów krajobrazowych nieco uelastyczyła postanowienia w tym zakresie, przede wszystkim wprowadzając możliwość uznania krajobrazu za priorytetowy na podstawie kryterium ważności, jeżeli ważność ta wynika z dodatkowych analiz, w szczególności z analiz cech analitycznych niewymienionych w rozporządzeniu, jeżeli te cechy są istotne dla charakterystyki krajobrazów, lub z zastosowania do analiz zestawu cech, które są adekwatne do danego podtypu krajobrazu, w tym typu rzeźby, przy czym liczba krajobrazów priorytetowych wskazanych w oparciu o tę przesłankę nie może być większa niż 10% wszystkich krajobrazów w województwie.

Niemniej jednak nadal trudno uznać, że takie podejście pozwala na odzwierciedlenie społecznych przekonań co do wartości krajobrazu, gdyż nadmiernie koncentruje się na czynnikach, które często jedynie pozornie świadczą o ważności danego krajobrazu dla społeczeństwa. Przykładem takiej sytuacji będzie uznanie krajobrazu za priorytetowy z uwagi na występowanie w obrębie krajobrazu ochrony prawnej w postaci pomnika historii, podczas gdy obszar ten utracił w społecznym odbiorze symboliczny wymiar i nie wykazuje innych cech świadczących o jego priorytetowości. Warto także rozważyć, czy dla bardziej efektywnej realizacji założeń polityki krajobrazowej nie byłoby zasadne objęcie statusem krajobrazów priorytetowych również krajobrazów zdegradowanych.

Dla krajobrazów priorytetowych formułowane są rekomendacje i wnioski dotyczące kształtowania oraz ochrony krajobrazów, a także wskazywane są lokalne formy architektoniczne zabudowy. Oznacza to, że w odniesieniu do tych obszarów opracowywane są konkretne wytyczne mające na celu zachowanie ich wartości krajobrazowych. Jednak zważywszy na zapisy EKK, a w szczególności jej postanowienia dotyczące środków specjalnych, które strony zobowiązały się podjąć, nieuzasadnione wydaje się ograniczanie wniosków i rekomendacji wyłącznie do krajobrazów priorytetowych. EKK podkreśla potrzebę kompleksowego podejścia do ochrony krajobrazów, niezależnie od ich rangi, co oznacza, że na uwagę prawodawcy w tym zakresie zasługują również obszary nieobjęte statusem priorytetowym. Warto przy tym zauważyć, że krajobrazy priorytetowe stanowią jedynie niewielki procent powierzchni kraju. W konsekwencji większa jej część nie zostanie objęta wnioskami i rekomendacjami. Może to prowadzić do sytuacji, w której krajobrazy te będą stopniowo traciły swoje walory estetyczne, kulturowe czy przyrodnicze. Z tego względu zasadne wydaje się rozszerzenie obowiązku formułowania wniosków i rekomendacji także na obszary krajobrazów niezaliczanych do priorytetowych, tym bardziej że EKK akcentuje konieczność postrzegania krajobrazu jako pewnej całości¹¹. Takie podejście pozwoliłoby na skuteczniejsze wdrażanie jej postanowień, a tym samym przyczyniłoby się do kompleksowej ochrony i świadomego kształtowania krajobrazów na terenie całego kraju.

Znaczenie krajobrazów priorytetowych oraz wniosków i rekomendacji

Jak wcześniej wspomniano, audyt krajobrazowy jest aktem planowania przestrzennego, jednak nie jest aktem prawa miejscowego. Aby ustalić, jakie jest jego znaczenie w systemie planowania przestrzennego, należy zwrócić uwagę na to, w jaki sposób powiązany jest z innymi narzędziami prawnymi.

Wskazywanie krajobrazów priorytetowych ma szczególnie istotne znaczenie w zakresie korzystania z instrumentów wskazanych w ustawie o ochronie przyrody. Zgodnie z art. 20 ust. 4 pkt 7 u.o.p. plan ochrony dla parku krajobrazowego zawiera określenie granic stref ochrony krajobrazów stanowiących w szczególności przedpola ekspozycji, osie widokowe, punkty widokowe oraz obszary zabudowane wyróżniające się lokalną formą architektoniczną, wyznaczonych w obrębie krajobrazów priorytetowych, zidentyfikowanych w ramach audytu krajobrazowego. Zgodnie zaś z art. 23a ust. 1 pkt 1 u.o.p. na obszarze chronionego krajobrazu sejmik województwa, w drodze uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego, wyznacza – w granicach krajobrazów priorytetowych zidentyfikowanych w ramach audytu krajobrazowego – strefy ochrony krajobrazu stanowiące w szczególności przedpola ekspozycji, osie widokowe, punkty widokowe oraz obszary zabudowane wyróżniające się lokalną formą architektoniczną, istotne dla zachowania

¹¹ A. Staniewska, *Potrzeba ochrony, zarządzania krajobrazem i racjonalnego kształtowania krajobrazu w odniesieniu do Europejskiej Konwencji Krajobrazowej i prezydenckiego projektu tzw. ustawy krajobrazowej*, „Samorząd Terytorialny” 2014, nr 12, s. 35.

walorów krajobrazowych obszaru chronionego krajobrazu, wraz ze wskazaniem, które z zakazów, wymienionych w art. 24 ust. 1a u.o.p., obowiązują w danej strefie. Szczególnie w tym drugim przypadku dostrzegane jest istotne znaczenie granic krajobrazów priorytetowych, bowiem ustalenia w tym zakresie otwierają drogę do ustanowienia na tym obszarze m.in. zakazu lokalizowania nowych obiektów budowlanych.

Wydaje się, że obok zbyt skomplikowanej metodyki sporządzania audytów największe kontrowersje wokół tego zagadnienia wywołuje problem praktycznej doniosłości wniosków i rekomendacji w audytach krajobrazowych. W art. 20 ust. 1 pkt 6 u.o.p. wskazano, że plan ochrony dla parku narodowego, rezerwatu przyrody oraz parku krajobrazowego musi uwzględniać wyniki audytu krajobrazowego. Zauważalny jest tu brak precyzyjnego określenia, co prawodawca rozumie jako „wynik audytu”. Ograniczając jednak zagadnienie jedynie do ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, należy podkreślić trzy kluczowe relacje między audytem krajobrazowym a innymi instrumentami planowania. Po pierwsze, w planie zagospodarowania przestrzennego województwa uwzględnia się ustalenia strategii rozwoju województwa oraz rekomendacje i wnioski zawarte w audycie krajobrazowym. Z uwagi na to, że oba te akty są sporządzane i uchwalane przez te same organy, występuje tu zjawisko tzw. samozwiązania się sejmiku i zarządu województwa ustaleniami audytu krajobrazowego¹². Po drugie, ustalenia planu ogólnego określa się, uwzględniając uwarunkowania rozwoju przestrzennego gminy, w szczególności rekomendacje i wnioski zawarte w audycie krajobrazowym oraz krajobrazy priorytetowe, a po podjęciu przez radę gminy uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu ogólnego należy wystąpić o uzgodnienie projektu planu ogólnego z zarządem województwa w zakresie uwzględnienia rekomendacji i wniosków zawartych w audycie krajobrazowym. Po trzecie, w planie miejscowym określa się obowiązkowo granice krajobrazów priorytetowych określonych w audycie krajobrazowym, a nadto, po podjęciu przez radę gminy uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu miejscowego, występuje się o uzgodnienie projektu planu miejscowego z zarządem województwa w zakresie uwzględnienia rekomendacji i wniosków zawartych w audycie krajobrazowym.

Wskazane obowiązki w zakresie uwzględniania rekomendacji i wniosków audytu w aktach planistycznych gminy mają na celu zapewnienie efektywności ochrony krajobrazu, jednak w istotny sposób ingerują w samodzielność gmin w zakresie kształtowania polityki przestrzennej. Choć jest to uzasadnione ponadlokalnym charakterem krajobrazów, to budzi pewne istotne zastrzeżenia. Nietrafionym rozwiązaniem przyjętym przez prawodawcę było użycie słów „wnioski” oraz „rekomendacje”. Oba te słowa mają dość miękkie znaczenie, którym bliżej znaczeniowo do „wskazówek” czy „wytycznych”, nie do „nakazów” i „zakazów”¹³. Ta kwestia ma kluczowe znaczenie dla sfery uzgodnień projektów planu ogólnego i planu miejscowego w zakresie uwzględnienia rekomendacji i wniosków zawartych w audycie krajobrazowym. Z uwagi na użycie

¹² K. Szlachetko, *Konstrukcja prawna audytu krajobrazowego*, „Internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny” 2019, vol. 8, nr 1, s. 104, DOI: 10.7172/2299-5749.IKAR.1.8.9.

¹³ M. Behnke, *Systemowe konotacje audytu krajobrazowego*, „Metropolitan Przegląd Naukowy” 2016, vol. 6, nr 2, s. 44.

w ustawie słów „rekomendacje” i „wnioski”, zdaje się, że bardziej zasadnym byłoby wdrożenie do wskazanych procedur etapu opiniowania zamiast etapu uzgadniania. Konieczność dokonania uzgodnień między gminami a zarządami województw wskazuje na to, że w rzeczywistości nie mamy do czynienia z „rekomendacjami”, a z pewnymi konkretnymi obowiązkami, które gminy powinny zrealizować na etapie projektowania planu ogólnego czy planu miejscowego, aby móc uzyskać aprobatę na szczczeblu wojewódzkim. Przyjęcie odmiennego stanowiska być może bardziej odpowiadałoby literalnemu znaczeniu zwrotów, którymi posługuje się prawodawca, jednak tym samym godziłoby w istotę ochrony krajobrazów priorytetowych. Uwzględniając to, że audyty krajobrazowe będą miały istotny wpływ na samodzielność gmin w planowaniu przestrzennym, należało wyposażać gminy w odpowiednie narzędzia umożliwiające im aktywne uczestnictwo w procedurze sporządzania i uchwalania audytu.

Ustawodawca podjął w tym zakresie pewne próby, jednak nie można uznać tych zabiegów za adekwatne lub wystarczające. Zgodnie z art. 38b ust. 2 pkt 2 lit. d u.p.z.p. zarząd województwa przed przedłożeniem projektu audytu krajobrazowego do uchwalenia przez sejmik województwa zasięga opinii o projekcie od rad gmin położonych na terenie województwa, z zastrzeżeniem, że brak zajęcia stanowiska w terminie 30 dni od dnia otrzymania projektu audytu krajobrazowego uznaje się za wyrażenie pozytywnej opinii o projekcie w przedłożonym brzmieniu. Zważywszy na to, że audyty krajobrazowe to co najmniej kilkusetstronicowe dokumenty, niemożliwe jest w tak zakreślonym terminie rzetelne zapoznanie się z nimi, ich przeanalizowanie, a następnie sformułowanie stosownych uwag. Co więcej, przyznanie tej kompetencji radom gmin prowadzi do następnych prozaicznych trudności organizacyjnych, gdyż wymaga zwołania i przeprowadzenia sesji rady gminy, w ramach której pod obrady zostałoby poddane stanowisko gminy w przedmiocie projektu audytu. Aby zapewnić gminom realną możliwość zajęcia stanowiska, ustawowy termin na zgłoszenie uwag powinien być znacząco wydłużony. Następnie, zgodnie z art. 38b ust. 3, na zgłoszone przed uchwaleniem audytu krajobrazowego żądanie gminy, której opinia nie została uwzględniona w projekcie audytu krajobrazowego, sejmik województwa rozstrzyga w formie uchwały o zasadności nieuwzględnienia opinii przez zarząd województwa. Rozstrzygnięcie sejmiku województwa jest wiążące. W pewnym uproszczeniu można przyjąć, że jest to forma zażalenia na nieuwzględnienie opinii, jednak ustawa nie precyzuje przy tym, który organ gminy jest właściwy dla jego wniesienia, ani nie wskazuje precyzyjnie terminu dla jego wniesienia, ograniczając się do wskazania, iż powinno to nastąpić przed uchwaleniem audytu. Sejmik województwa ma w takim przypadku w drodze uchwały zadecydować o zasadności żądania gminy, tj. zweryfikować prawidłowość działań zarządu województwa. Oznacza to, że podniesiona przez gminę kwestia zostanie rozstrzygnięta jedynie między organami województwa, bez jakiegokolwiek zewnętrznej kontroli podejmowanych działań, co w nikłym stopniu zapewnia gminie ochronę prawną, a w pewnych sytuacjach prowadzić może do naruszenia konstytucyjnej zasady ochrony gminy¹⁴.

¹⁴K. Buliński, [w:] T. Filipowicz, A. Plucińska-Filipowicz, M. Wierzbowski (red.), *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, 2024, Lex, komentarz do art. 38b.

Cała problematyka stosunku pomiędzy audytem krajobrazowym a aktami planowania przestrzennego gminy powinna zostać dokładniej przeanalizowana przez ustawodawcę, gdyż dotyczy ona szerszego problemu, jakim jest próba odnalezienia złotego środka między skuteczną ochroną krajobrazów a zapewnieniem gminom możliwości rozwoju. Zawarte w audytach krajobrazowych wnioski i rekomendacje o ograniczającym charakterze będą miały bowiem przełożenie na wykorzystywanie potencjału ekonomicznego gmin.

Podsumowanie i wnioski *de lege ferenda*

Audyty krajobrazowe, mimo istotnych mankamentów, stanowią przydatne narzędzie i w znacznym stopniu realizują założone cele, wynikające z ratyfikacji postanowień EKK. Ich sporządzanie pozwala na identyfikację krajobrazów, ocenę ich walorów oraz wskazanie zagrożeń dla ich jakości. Przyjęta metodyka, choć obarczona istotnymi wadami, w praktyce jest możliwa do zastosowania, przy czym powinna być skorygowana lub ulepszona poprzez uwzględnienie zastrzeżeń ujawnionych w toku jej stosowania przez poszczególne województwa. Z uwagi na to, że audyty krajobrazowe powinny być sporządzane nie rzadziej niż raz na 20 lat, istnieje możliwość stopniowego ulepszania tego narzędzia. Dla pełnego wykorzystania jego potencjału należy wprowadzić określone zmiany na poziomie ustawowym. Przede wszystkim warto rozważyć, jaki jest pożądany stopień praktycznej doniosłości audytów krajobrazowych i doprecyzować charakter prawny wniosków i rekomendacji zawartych w audytach. W celu zwiększenia zakresu ochrony krajobrazów być może zasadne byłoby objęcie wnioskami i rekomendacjami wszystkich krajobrazów, nie tylko krajobrazów priorytetowych. W odniesieniu do samej procedury sporządzania audytów krajobrazowych należy położyć większy nacisk na wdrożenie metod, które pozwoliłyby na pełniejsze uwzględnienie w nich aspektu społecznego postrzegania krajobrazu.

BIBLIOGRAFIA

Literatura

- Behnke M., *Systemowe konotacje audytu krajobrazowego*, „Metropolitan Przegląd Naukowy” 2016, vol. 6, nr 2.
- Filipowicz T., Plucińska-Filipowicz A., Wierzbowski M. (red.), *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, 2024, Lex.
- Kamiński J., *Audyty krajobrazowe a uchwała reklamowa*, [w:] M. Kruś, S. Pawłowski, L. Staniszeńska (red.), *Uchwały reklamowe. Zagadnienia prawne i legislacyjne*, Warszawa 2025.
- Staniewska A., *Potrzeba ochrony, zarządzania krajobrazem i racjonalnego kształtowania krajobrazu w odniesieniu do Europejskiej Konwencji Krajobrazowej*

i prezydenckiego projektu tzw. ustawy krajobrazowej, „Samorząd Terytorialny” 2014, nr 12.

Szlachetko J.H. (red.), *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, 2024, Lex.

Szlachetko K., *Konstrukcja prawna audytu krajobrazowego*, „Internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny” 2019, vol. 8, nr 1, DOI: 10.7172/2299-5749. IKAR.1.8.9.

Wieczorek A., *Audyty krajobrazowe – czy jest potrzebny?*, „Mazowsze – Studia Regionalne” 2022, nr 42, s. 83-93.

Akty prawne

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 2024 r., poz. 1130).

Ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 1292).

Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 1478 z późn. zm.).

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

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 11 stycznia 2019 r. w sprawie sporządzania audytów krajobrazowych (t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 537).

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 19 października 2022 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie sporządzania audytów krajobrazowych (Dz.U. z 2022 r., poz. 2308).

Landscape audits – selected legal and practical aspects

Summary

Landscape protection is becoming increasingly important in the spatial planning system. Landscape not only shapes the cultural and natural identity of an area, but also influences the quality of life of residents and the investment attractiveness of a region. To effectively protect this value, a landscape audit was introduced into the national legislation. Its purpose is to identify and assess all landscapes within the country, as well as to provide comprehensive knowledge of the landscape values of individual provinces. The implementation of landscape audits is aimed at meeting the provisions of the European Landscape Convention, the parties to which have pledged to take a series of measures to enhance landscape protection, taking into account its public perception.

The purpose of this article is to analyze the landscape audit both in terms of its legal regulation and the practical aspects of its drafting and application. Also considered is its role in the system of landscape protection and its actual significance and usefulness. An exploration of this issue leads to the conclusion that despite the right idea that lies behind this tool, the current legal regulations contain significant flaws that preclude its full potential from being realized.

Keywords: landscape audit, landscape protection, spatial planning, European Landscape Convention