

Renata Giedych

M. Kistowski (red.), Studia ekologiczno-krajobrazowe w programowaniu rozwoju zrównoważonego. Przegląd polskich doświadczeń u progu integracji z Unią Europejską, 2004, Gdańsk, s. 29–34.

Uwarunkowania prawne planowania, ochrony i zarządzania krajobrazem w Polsce w świetle Europejskiej Konwencji Krajobrazowej

Wstęp

Europejska Konwencja Krajobrazowa jest dokumentem, w którym podkreśla się znaczenie wartości krajobrazu dla zachowania europejskiego dziedzictwa przyrodniczego i kulturowego. Głównym przesłaniem konwencji jest zachęcenie do podjęcia działań na rzecz poprawy jakości krajobrazu. W konwencji zwraca się szczególną uwagę na zagadnienia związane z ochroną, prawidłowym kształtowaniem oraz zarządzaniem krajobrazem. Konwencja rekomenduje podjęcie działań na rzecz wdrażania instrumentów ochrony i kształtowania krajobrazu. W konwencji podkreśla się również konieczność aktywnego udziału wszystkich podmiotów w jego kształtowaniu, zarówno władz, jak i społeczności lokalnych. Wedle zapisów konwencji działania te powinny odnosić się do wszystkich typów krajobrazu i być dostosowane do ich specyfiki – zarówno do krajobrazu miejskiego, jak i wiejskiego, naturalnego czy kulturowego.

Zgodnie z zapisami polskiej konstytucji Europejska Konwencja Krajobrazowa, po jej ratyfikacji, stanie się powszechnie obowiązującym źródłem prawa na terenie Rzeczypospolitej. Należy w tym miejscu podkreślić, że jest to jedyny akt prawny, który będzie o krajobrazie traktował wprost, definiując zarówno samo jego pojęcie, jak i działania związane z jego ochroną czy zarządzaniem. Jednym z celów konwencji jest między innymi integracja międzynarodowych przepisów z zakresu ochrony środowiska przyrodniczego i kulturowego. Miejmy nadzieję, że ułatwi ona również integrację polskich przepisów w tym zakresie.

Wykładnia prawna pojęcia krajobraz

W polskich przepisach prawnych trudno doszukać się wykładni pojęcia „krajobraz”. Co prawda sam termin „krajobraz” pojawia się w wielu aktach prawnych, w różnych kontekstach, ale prawna definicja tego terminu ogranicza się jedynie do określenia tak zwanych walorów krajobrazowych, rozumianych jako „wartości ekologiczne, estetyczne i kulturowe terenu oraz związane z nimi elementy przyrodnicze, ukształtowane przez siły przyrody lub w wyniku działalności człowieka” (ustawa o ochronie przyrody).

Funkcjonujące przepisy związane z ochroną przyrody, wskazują, że krajobraz traktowany jest w nich fizjonomicznie. Według cytowanej już ustawy o ochronie przyrody środowisko przyrodnicze to „krajobrazy wraz z tworam i przyrody nieożywionej, naturalne i

przekształcone siedliska przyrodnicze wraz z występującymi w nich roślinami i zwierzętami". Na stricte fizjonomiczne pojmowanie krajobrazu wskazują także inne zapisy ustawy o ochronie przyrody, dotyczące chociażby poszczególnych rodzajów czy form ochrony, o czym najlepiej świadczy następujący zapis: „zespół przyrodniczo-krajobrazowy wyznacza się w celu ochrony wyjątkowo cennych fragmentów krajobrazu naturalnego i kulturowego, dla zachowania jego wartości estetycznych”.

Ustawa prawo ochrony środowiska traktuje natomiast krajobraz jako jeden z zasobów środowiska przyrodniczego. Wedle zapisów tej ustawy środowisko to „ogół elementów przyrodniczych, w tym także przekształconych w wyniku działalności człowieka, a w szczególności powierzchnia ziemi, kopaliny, wody, powietrze, zwierzęta i rośliny, krajobraz oraz klimat”.

Ta niejednoznaczność wykładni prawnej pojęcia „krajobraz” ma swoje odzwierciedlenie także w odniesieniu do zagadnień jego ochrony czy kształtowania. Zapisy prawne w przedmiotowym zakresie możemy znaleźć nie tylko w cytowanych już ustawach: o ochronie przyrody i prawo ochrony środowiska, ale także w ustawach: o ochronie dóbr kultury, o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, o ochronie gruntów rolnych i leśnych, o lasach, prawo wodne, prawo budowlane, prawo geologiczne i górnicze i wielu innych, w których przewijają się „wątki krajobrazowe”. Należy jednakże podkreślić, że w większości przypadków tak zwane walory krajobrazowe są utożsamiane z walorami fizjonomicznymi czy estetycznymi, co jest zresztą zgodne z duchem Europejskiej Konwencji Krajobrazowej, która definiuje krajobraz jako fragment powierzchni ziemi postrzegany przez ludzi, którego charakter jest rezultatem oddziaływań pomiędzy czynnikami naturalnymi i antropogenicznymi.

Planowanie krajobrazu

W polskiej praktyce planistycznej nie istnieje pojęcie „planowania krajobrazu”. Analizując przepisy prawne związane z zagospodarowaniem przestrzennym, obowiązujące w ostatnich kilkudziesięciu latach, możemy stwierdzić, że „rodzaje” planowania, jakie się w nich pojawiały, związane były zawsze z podziałem administracyjnym kraju. Możemy więc mówić o planowaniu miejscowym czy regionalnym, ale nie tak zwanym sektorowym, jak chociażby planowanie krajobrazu. Co prawda istnieje obowiązek sporządzania wielu tak zwanych planów, np. planu gospodarowania wodami na obszarach dorzeczy (ustawa prawo wodne), planu urządzania lasu (ustawa o lasach) czy wreszcie planu ochrony (ustawa o ochronie przyrody), których ustalenia są wiążące dla opracowań planistycznych, ale krajobraz jako taki traktowany jest w nich raczej jako wątek poboczny. Instrumenty te są bowiem związane głównie z gospodarowaniem czy ochroną poszczególnych zasobów przyrodniczych.

W Europejskiej Konwencji Krajobrazowej planowanie krajobrazu rozumiane jest bardzo szeroko, a przede wszystkim jako działania mające na celu poprawę jakości krajobrazu poprzez jego zachowanie, odnowę czy kształtowanie. Tak szerokie rozumienie tego pojęcia pozwala na stwierdzenie, że polskie przepisy prawne w pełni odpowiadają intencjom konwencji. Istnieje przecież obowiązek uwzględniania walorów krajobrazowych we wszystkich opracowaniach: zarówno instrumentach planowania przestrzennego (stu-

dium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin, miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, opracowaniu ekofizjograficznym, prognozie oddziaływania planu na środowisko), ochrony przyrody (plany ochrony parków narodowych, krajobrazowych i rezerwatów przyrody), ochrony składników środowiska (wynikających z różnego typu ustaw, np. o lasach, prawo wodne, geologiczne i górnicze, plan zagospodarowania złoża, plan urządzania lasu), jak i związanych z działalnością inwestycyjną (projekty budowlane, ocena oddziaływania inwestycji na środowisko). Trzeba jednakże podkreślić, że jeżeli rozpatrujemy krajobraz fizjonomicznie, to bardzo ważnym wątkiem jest także kształtowanie trzeciego wymiaru – osi widokowych czy kompozycji przestrzennej. Funkcjonujący obecnie system planowania przestrzennego, w którym istnieje możliwość sporządzania planu nawet dla jednej działki sprawia, że zagadnienia powyższe są marginalizowane, a ustalenia dotyczące kształtowania fizjonomii ograniczają się jedynie do wysokości budynków (przepisy wykonawcze do ustawy prawo budowlane określają podział budynków ze względu na ich wysokości – niskie do 12 m, średnio wysokie do 24, wysokie do 50, wysokościowe powyżej 50 m) czy ekspozycji obiektów zabytkowych (ustawa o ochronie dóbr kultury).

Jednym z podstawowych zadań planowania przestrzennego jest kształtowanie ładu przestrzennego, rozumianego, zgodnie z zapisami ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, jako „takie ukształtowanie przestrzeni, które tworzy harmonijną całość oraz uwzględnia w uporządkowanych relacjach wszelkie uwarunkowania i wymagania funkcjonalne, społeczno-gospodarcze, środowiskowe, kulturowe oraz kompozycyjno-estetyczne”. Ważne jest więc, aby tej problematyce, a zwłaszcza kształtowaniu walorów fizjonomicznych, poświęcać w opracowaniach planistycznych nieco więcej uwagi niż dotychczas.

Ochrona krajobrazu

Przyglądając się polskim przepisom związanym z ochroną krajobrazu, możemy odnieść wrażenie, że istnieją dwa krajobrazy: kulturowy i przyrodniczy. Intencją Europejskiej Konwencji Krajobrazowej jest traktowanie krajobrazu jako jednej całości. Krajobraz, wedle zapisów konwencji, jest podstawowym elementem europejskiego dziedzictwa przyrodniczego i kulturowego. Jest więc tym elementem, który odzwierciedla zarówno walory przyrodnicze i kulturowe, jak i ich wzajemne związki. Ochrona dziedzictwa przyrodniczego i kulturowego w Polsce ma wieloletnią tradycję i jest to dziedzina stale ulepszająca swoje instrumentarium. Pojawiają się przecież nowe formy ochrony przyrody czy dóbr kultury, jak chociażby zespół przyrodniczo-krajobrazowy czy park kulturowy. Te nowe formy ochrony zaczynają łączyć z powodzeniem obydwa poruszane w konwencji wątki.

Patrząc na rozwój form ochrony, możemy mieć nadzieję, że pojawią się nowe, np. związane z ochroną warstwy fizjonomicznej krajobrazu, co jest szczególnie istotne na terenach zurbanizowanych i urbanizujących się. Trzeba podkreślić, że ochrona krajobrazu dotyczy tylko jego najcenniejszych fragmentów, a przecież to krajobrazy „przeciętne” ulegają największym i najszybszym zmianom. Należy pamiętać o tym, że najlepszą formą ochrony jest odpowiednie zagospodarowanie, uwzględniające, w kontekście kształtowa-

nia krajobrazu, przede wszystkim wymogi utrzymania ładu przestrzennego, walory architektoniczne i krajobrazowe, wymagania ochrony środowiska, a także wymagania ochrony dziedzictwa kulturowego, w tym dóbr kultury współczesnej.

Zarządzanie krajobrazem

Zarządzanie krajobrazem to chyba najtrudniejszy z poruszanych wątków. Literalnie rzecz ujmując, możemy wskazać podmioty odpowiedzialne za ochronę czy kształtowanie krajobrazu zarówno na szczeblu rządowym, jak i lokalnym. Należy jednakże podkreślić, że największy wpływ na krajobraz mają samorządy terytorialne, one bowiem decydują o kształcie zagospodarowania przestrzennego, czyli o fizycznym wyrazie krajobrazu. To bowiem gminy, na podstawie nadanych im ustawowych uprawnień, posiadają autonomię w sprawach zagospodarowania przestrzennego. Jedynie w planie zagospodarowania przestrzennego określa się przeznaczenie i zasady zagospodarowania terenu. Taka więc będzie jakość krajobrazu, jakie będą aspiracje lokalnych społeczności.

Najwspanialsze osiągnięcia teoretyczne i rozwój dziedziny urbanistyki, ekologii krajobrazu czy architektury krajobrazu na niewiele się zdadzą, jeżeli nie będzie świadomości krajobrazowej, a zwłaszcza tego, że krajobraz, zgodnie z intencjami Europejskiej Konwencji Krajobrazowej, należy traktować jako zasób, na dodatek taki, który jest nieodnawialny. Kształtowanie ładu przestrzennego, o którym była mowa powyżej, jest jednym z zadań własnych gminy. Realizowane jest ono poprzez instrumentarium planowania przestrzennego. Należałoby zadać sobie pytanie, jakimi środkami dysponują samorządy terytorialne, które umożliwiają kształtowanie owego ładu i są gwarantem kształtowania krajobrazu o wysokiej jakości? Pamiętajmy o tym, że o wyborze np. projektanta planu decydują procedury przetargowe, a więc zazwyczaj najniższa cena, nie zaś wartości merytoryczne.

Nowa ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nakłada obowiązek powoływania gminnych komisji urbanistyczno-architektonicznych jako organów doradczych w sprawach zagospodarowania przestrzennego. Komisje te mają składać się z osób o wykształceniu i przygotowaniu fachowym związanym bezpośrednio z teorią i praktyką planowania przestrzennego, w tym co najmniej w połowie z osób rekomendowanych przez branżowe stowarzyszenia i samorządy zawodowe. Zgodnie z intencją ustawy komisje te mają stanowić głos doradczy na wszystkich etapach sporządzania planu. Są to na pewno działania zmierzające w dobrym kierunku, ale czy możliwe do rzetelnej realizacji na terenie całego kraju, a zwłaszcza w gminach pozbawionych sił fachowych albo takich, w których sporządzanych jest kilkadziesiąt planów jednocześnie, co nie należy do rzadkości.

W tym miejscu należałoby zalecić jedną z możliwych procedur, jakie przewiduje ustawa o zamówieniach publicznych, mianowicie konkursu na twórcze prace projektowe. Poprzedzenie sporządzenia planu czy studium konkursem daje możliwość merytorycznej oceny rozwiązań projektowych przez grono ekspertów, co w obecnej chwili, gdy coraz częściej mamy do czynienia z degradacją walorów krajobrazowych, wydaje się nie do przecenienia.

Podsumowanie

Analiza polskich przepisów prawnych związanych z szeroko rozumianym kształtowaniem krajobrazu (przede wszystkim ustawy o ochronie przyrody, ustawy prawo ochrony środowiska, ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, a także ustawy o samorządzie terytorialnym) pozwala na stwierdzenie, że funkcjonujące przepisy prawne są przystające do treści zawartych w Europejskiej Konwencji Krajobrazowej, zarówno w zakresie planowania, jak i ochrony czy zarządzania krajobrazem. Należy jednakże podkreślić, iż przepisy dotyczące krajobrazu porozrzucane są po wielu aktach prawnych, co nie ułatwia przede wszystkim sprawnego zarządzania zasobami krajobrazowymi. Ponadto w Polsce nie ma wypracowanego instrumentarium planowania krajobrazu. Krajobraz i jego walory są jedną z części składowych instrumentów kształtowania przestrzeni. Należy mieć nadzieję, że tekst konwencji, który przecież stanie się wkrótce obowiązującym źródłem prawa w Polsce, a także przygotowywana nowelizacja ustawy o ochronie przyrody, pozwolą na szersze umocowanie prawne wątków krajobrazowych w praktyce planistycznej.

Legal basis of landscape protection, planning and management in Poland in the light of European Landscape Convention

Summary

The paper presents relations between Polish acts of law and European Landscape Convention. The main elements of the research have been:

- landscape planning,
- landscape protection,
- landscape management.

It should be stressed, that there is no separate regulation in the Polish law, which are connected with landscape and there is no explanation of the term „landscape” in the Polish legal system. However this term appears in a lot of acts of law and it is mostly connected with amenity values of landscape. The existing regulations connected with landscape shaping, protection and management we can find in several acts of law e.g.:

- nature preservation bill,
- environment preservation bill,
- spatial planning bill.
- local self-government bill.

The European Landscape Convention, after its ratification, will be one of the general sources of law in Poland. One of the main aims of its convention is to integrate international regulation concerning the landscape matters. We should be hopeful, that this convention will also integrate Polish acts of law connected with landscape.

Literatura

European Landscape Convention, Council of Europe, Doc. 8833, 25 September 2000.
Obwieszczenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 12 listopada 1999 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o ochronie dóbr kultury (Dz. U. Nr 98, poz. 1150).

- Obwieszczenie Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 10 listopada 2000 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy – Prawo budowlane (Dz. U. Nr 106, poz. 1126).
- Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. Nr 62, poz. 627).
- Obwieszczenie Ministra Środowiska z dnia 2 lipca 2001 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o ochronie przyrody (Dz. U. Nr 99, poz. 1079).
- Ustawa z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne (Dz. U. Nr 115, poz. 1229).
- Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. Nr 75, poz. 690).
- Obwieszczenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 12 sierpnia 2002 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o zamówieniach publicznych (Dz. U. Nr 72, poz. 664).
- Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 9 września 2002 r. w sprawie opracowań ekofizjograficznych (Dz. U. Nr 155, poz. 1298).
- Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 14 listopada 2002 r. w sprawie szczegółowych warunków, jakim powinna odpowiadać prognoza oddziaływania na środowisko dotycząca projektów miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 197, poz. 1667).
- Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717).