

Konstrukcja prawna audytu krajobrazowego

Spis treści

- I. Wstęp
- II. Zasięg terytorialny i ustalenia audytu krajobrazowego
- III. Procedura sporządzania i uchwalania audytu krajobrazowego
- IV. Miejsce audytu krajobrazowego w systemie planowania przestrzennego
- V. Charakter prawny audytu krajobrazowego
- VI. Zakończenie

Streszczenie

Celem artykułu jest przedstawienie konstrukcji prawnej audytu krajobrazowego, który stanowi specjalistyczną instytucję ochrony krajobrazu. W nauce prawa najczęściej przyjmuje się za Z. Ziemińskiego, że instytucja w znaczeniu prawnym stanowi zbiór wyodrębnionych norm, które w pewnym sensie – rzeczowym, formalnym lub celowym – są ze sobą powiązane (Ziemiński, 1983, s. 88 i n.). Każda instytucja jest ukształtowana przez charakterystyczne powiązanie norm, które tworzą jej konstrukcję prawną, określaną jako „myśl przewodnia” determinująca budowę instytucji prawa (ibidem). W artykule przedstawiono problematykę audytu krajobrazowego z perspektywy zasięgu terytorialnego jego obowiązywania, ustaleń (treści), procedury sporządzania i uchwalania, miejsca w systemie planowania przestrzennego oraz jego charakteru prawnego.

Słowa kluczowe: audyt krajobrazowy; konstrukcja prawna audytu krajobrazowego; narzędzie ochrony krajobrazu.

JEL: K320

I. Wstęp

Audyt krajobrazowy stanowi narzędzie ochrony krajobrazu wprowadzone do krajowego porządku prawnego na podstawie art. 7 pkt 7 ustawy z 24 kwietnia 2015 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu¹. Z uzasadnienia do projektu przywołanej ustawy wynika, że audyt ma stanowić narzędzie realizacji zadań samorządów województwa polegających na powszechnej identyfikacji i waloryzacji krajobrazów w celu zapewnienia

* Adiunkt w Katedrze Prawa Administracyjnego na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Gdańskiego; radca prawny; redaktor naczelny periodyku „Metropolitan. Przegląd Naukowy”, ORCID: 0000-0003-4667-3756.

¹ Dz.U., poz. 774; dalej: ustawa krajobrazowa.

ich właściwej ochrony przed degradacją. Biorąc pod uwagę ten cel, można wyróżnić trzy podstawowe funkcje audytu:

- 1) opisową – polegającą na identyfikowaniu i charakteryzowaniu typów krajobrazów występujących na obszarze województwa;
- 2) oceną - polegającą na waloryzacji krajobrazu w skali całego województwa i wyróżnieniu szczególnie cennych krajobrazów (tzw. priorytetowych);
- 3) ochronną – polegającą na ustaleniu zagrożeń dla rozpoznanych krajobrazów priorytetowych oraz zaplanowaniu ich ochrony².

Celem ustanowienia nowego narzędzia ochrony krajobrazu w Polsce było zapewnienie kompleksowego zarządzania krajobrazem, które urzeczywistnia założenia Europejskiej Konwencji Krajobrazowej sporządzonej we Florencji dnia 20 października 2000 roku³. Dotychczasowe akty planowania przestrzennego, a w szczególności miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego⁴, nie były w tym zakresie wystarczające (Krajewski i Mastalska-Cetera, 2016, s. 63–64). Do dnia wejścia w życie ustawy krajobrazowej, która istotnie znowelizowała m.in. przepisy ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym⁵, ustawodawca ograniczał obowiązkowe ustalenia planu miejscowego do określenia „zasad ochrony krajobrazu kulturowego”⁶. Tymczasem zgodnie z ogólną regulacją wyrażoną w art. 1 ust. 2 pkt 2 upzp w planowaniu przestrzennym należy uwzględnić „walory architektoniczne i krajobrazowe”, przy czym te ostatnie wiążą się przecież nie tylko z wartościami kulturowymi, lecz także przyrodniczymi⁷. Znaczenie krajobrazu szeroko określa art. 1 lit. a Europejskiej Konwencji Krajobrazowej, zgodnie z którym jest to „znaczny obszar, postrzegany przez ludzi, którego charakter jest wynikiem działania i interakcji czynników przyrodniczych i/lub ludzkich”.

Biorąc pod uwagę pierwotny zakres obowiązkowych ustaleń, a także zasadniczą fakultatywność planu miejscowego⁸ należy stwierdzić, że nie spełniał funkcji efektywnego i kompleksowego narzędzia ochrony krajobrazu. To stanowiło asumpt do wprowadzenia w ustawodawstwie polskim szerokiej definicji krajobrazu⁹ oraz ustanowienia audytu krajobrazowego jako specjalistycznego narzędzia ochrony. Konstrukcja prawna audytu została uregulowana w przepisach art. 38a i 38b upzp w rozdziale 3 – „Planowanie przestrzenne w województwie”.

² Projekt ustawy z 28.06.2013 r., VII.1525.

³ Dz.U. Nr 14, poz. 98; dalej: Europejska Konwencja Krajobrazowa. Konwencja została ratyfikowana przez Rzeczpospolitą Polskę w dniu 27 września 2004 r., a weszła w życie w dniu 1 stycznia 2005 r.

⁴ Plan miejscowy jest najważniejszym aktem planowania przestrzennego, ponieważ ustala przeznaczenie terenu, określa rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz sposoby zagospodarowania i warunki zabudowy terenu (art. 4 ust. 1 upzp) oraz jest jedynym aktem polityki przestrzennej zakwalifikowanym przez ustawodawcę jako akt prawa miejscowego (art. 14 ust. 8 upzp).

⁵ T.j. Dz.U. 2018, poz. 1945; dalej: upzp.

⁶ Zob. art. 15 ust. 2 pkt 3 upzp w wersji z dnia 10 lutego 2015 roku (t.j. Dz.U. 2015, poz. 199). Pojęcie „krajobrazu kulturowego” zostało zdefiniowane w art. 3 pkt 14 ustawy z 23.07.2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami jako „postrzegana przez ludzi przestrzeń, zawierająca elementy przyrodnicze i wytwory cywilizacji, historycznie ukształtowana w wyniku działania czynników naturalnych i działalności człowieka” (t.j. Dz.U. 2018, poz. 2067; dalej: uozoz). Nt. problemu fragmentaryzacji ochrony prawnej krajobrazu (rozdzielenia ochrony wartości przyrodniczych i kulturowych krajobrazu) zob. więcej: Fogel (2010, s. 101–116).

⁷ Przepis art. 5 pkt 23 ustawy z 16.04.2004 r. o ochronie przyrody definiuje walory krajobrazowe szeroko, tzn. jako „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” (t. j. Dz.U. 2018, poz. 1614; dalej: uop).

⁸ Zob. art. 14 ust. 7 upzp.

⁹ Zgodnie z art. 2 pkt 16e upzp przez krajobraz należy rozumieć „postrzeganą przez ludzi przestrzeń, zawierającą elementy przyrodnicze lub wytwory cywilizacji, ukształtowaną w wyniku działania czynników naturalnych lub działalności człowieka”.

II. Zasięg terytorialny i ustalenia audytu krajobrazowego

Przepis art. 38a ust. 1 upzp stanowi, że dla obszaru województwa sporządza się, nie rzadziej niż raz na 20 lat, audyt krajobrazowy. Wykładnia przywołanej regulacji prowadzi do wniosku, że:

- zasięg terytorialny audytu obejmuje obszar położony w granicach administracyjnych województwa;
- audyt ma charakter obligatoryjny (wobec stanowczego brzmienia normy „sporządza się”);
- ustalenia audytu krajobrazowego powinny być aktualizowane przynajmniej raz na 20 lat.

Przepis art. 38a ust. 2 upzp stanowi, że audyt krajobrazowy identyfikuje krajobrazy występujące na całym obszarze województwa, określa ich cechy charakterystyczne oraz dokonuje oceny ich wartości. Zakres ustaleń audytu – na zasadzie otwartego katalogu – został wskazany w przepisach art. 38a ust. 3 pkt 1-3 upzp, zgodnie z którym w audycie „w szczególności”:

- określa się krajobrazy występujące na obszarze danego województwa oraz lokalizację krajobrazów priorytetowych;
- wskazuje się lokalizację 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;
- wskazuje się zagrożenia dla możliwości zachowania wartości krajobrazów priorytetowych oraz wartości krajobrazów w obrębie 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;
- wskazuje się rekomendacje i wnioski dotyczące kształtowania i ochrony krajobrazów priorytetowych oraz krajobrazów w obrębie 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, w szczególności poprzez wskazanie obszarów, które powinny zostać objęte ochroną przyrody w formach parku krajobrazowego, obszaru chronionego krajobrazu i zespołu przyrodniczo-krajobrazowego;
- wskazuje się lokalne formy architektoniczne zabudowy w obrębie krajobrazów priorytetowych.

Dodatkowo art. 38a ust. 5 upzp przewiduje, że audyt krajobrazowy może wskazywać te obszary objęte ochroną przyrody w formach parku krajobrazowego, obszaru chronionego krajobrazu i zespołu przyrodniczo-krajobrazowego, które ze względu na znaczący spadek wartości krajobrazu wymagają pogłębionej analizy zasadności ich dalszej ochrony.

Audyt jest aktem kompleksowym, ponieważ opisuje i waloryzuje wszystkie rodzaje krajobrazów występujących na obszarze województwa (dla danego obszaru sporządza się tylko jeden taki dokument). Zakres ustaleń poszczególnych audytów będzie zróżnicowany ze względu na odmienne uwarunkowania krajobrazowe na obszarze województw. Oznacza to, że nie wszystkie wymienione elementy treściowe znajdują się w każdym audycie.

Analiza dopuszczalnej treści audytu prowadzi do wniosku, że jego ustalenia nie zawsze ograniczają się do identyfikacji i waloryzacji krajobrazu. Z przepisów art. 38a ust. 3 i 4 upzp wynika, że audyt składa się z dwóch części merytorycznych: opisowej oraz rekomendacyjno-wnioskowej. Z pewnością do pierwszej części należy zakwalifikować ustalenia dotyczące rodzajów krajobrazów zidentyfikowanych na obszarze danego województwa oraz wskazujące lokalizację i granice istniejących parków kulturowych, parków narodowych, rezerwatów przyrody, parków krajobrazowych, obszarów chronionego krajobrazu, a także obiektów znajdujących się na listach Światowego Dziedzictwa UNESCO i obszarów Sieci Rezerwatów Biosfery UNESCO (MaB). Wskazane ustalenia mają charakter deklaratoryjny, ponieważ determinują je istniejące uwarunkowania przyrodnicze i kulturowe, akty ustanawiające daną formę ochrony przyrody lub ochrony krajobrazu kulturowego bądź umieszczenie na listach obiektów dziedzictwa kulturowego i dziedzictwa naturalnego. Opisowe są również ustalenia wskazujące zagrożenia dla możliwości zachowania wartości krajobrazów w obrębie wymienionych obszarów lub obiektów oraz zagrożenia dla możliwości zachowania wartości krajobrazów priorytetowych. Do części opisowej należy zakwalifikować także ustalenia dotyczące krajobrazów priorytetowych, które są szczególnie cenne dla społeczeństwa ze względu na swoje wartości przyrodnicze, kulturowe, historyczne, architektoniczne, urbanistyczne, ruralistyczne lub estetyczno-widokowe, i jako takie wymagają zachowania lub określenia zasad i warunków jego kształtowania (art. 2 pkt 16f upzp).

Zgodnie z art. 38a ust. 3 pkt 1 lit. b upzp, w audycie określa się lokalizację krajobrazów priorytetowych, co wymaga ustalenia granic ich występowania. Dodatkowo ustawodawca upoważnia sejmik województwa do wskazania lokalnych form architektonicznych zabudowy w obrębie krajobrazów priorytetowych. Celem tych ostatnich ustaleń jest „zachowanie tożsamości krajobrazu” poprzez uwzględnienie typowych cech zabudowy, które zostały wykształcone historycznie i wyróżniają ją na danym obszarze (zob. więcej: Fogel, 2016, s. 152–153). Sejmik województwa może także ustalać dla obszarów priorytetowych normy dotyczące wysokości, kształtu i ewentualnego stosowania materiałów lokalnych lub tradycyjnej architektury (Miszczak, 2017, s. 44). Opis lokalizacji krajobrazów priorytetowych na obszarze województwa oraz wskazanie lokalnych form architektonicznych zabudowy w obrębie krajobrazów priorytetowych ma charakter konstytutywny.

Do części wnioskowo-rekomendacyjnej należą ustalenia audytu dotyczące: kształtowania i ochrony krajobrazów priorytetowych oraz krajobrazów w obrębie parków kulturowych, parków narodowych, rezerwatów przyrody, parków krajobrazowych, obszarów chronionego krajobrazu, a także obiektów znajdujących się na listach Światowego Dziedzictwa UNESCO i obszarów Sieci Rezerwatów Biosfery UNESCO (MaB), jak również obszarów i obiektów proponowanych do umieszczenia na tych listach. Ustawodawca zastrzega, że rekomendacje i wnioski nie mogą być sprzeczne z celami i sposobami ochrony obszarów i obiektów określonymi na podstawie ustawy o ochronie przyrody oraz ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Poza tym przywołana regulacja ustawowa przewiduje bardzo szeroki zakres możliwych rekomendacji i wniosków w audycie krajobrazowym, dookreślając jedynie, że chodzi „w szczególności” o wskazanie obszarów, które powinny zostać objęte ochroną przyrody w formach parku krajobrazowego, obszaru chronionego krajobrazu bądź zespołu przyrodniczo-krajobrazowego. W części rekomendacyjnej uwzględnia się również obszary, które ze względu na znaczący spadek wartości krajobrazu wymagają pogłębionej analizy co do zasadności ich dalszej ochrony.

Wyodrębnienie dwóch postaci rodzajowych ustaleń – „rekomendacji” i „wniosków” determinuje ich zróżnicowanie merytoryczne. Wnioski dotyczące sposobów kształtowania i ochrony krajobrazów powinny zostać sformułowane w rezultacie kompleksowej charakterystyki i waloryzacji krajobrazów występujących na obszarze danego województwa. Z kolei „rekomendacje” należałoby uznać za pewne „zalecenia” oraz „wytyczne” na przyszłość, które powinny uwzględniać treść wniosków.

III. Procedura sporządzania i uchwalania audytu krajobrazowego

Sporządzenie i uchwalenie audytu krajobrazowego należy do właściwości organów samorządu województwa. Ustawodawca precyzyjnie rozdziela czynności proceduralne pomiędzy zarząd województwa, który odpowiada za sporządzenie projektu audytu (art. 38b ust. 1 upzp) oraz sejmik województwa, który uchwala audyt krajobrazowy (art. 38b ust. 4 upzp). Przepis art. 38b ust. 2 upzp nakłada na zarząd województwa obowiązek współdziałania z organami o kompetencjach specjalistycznych oraz zapewnienia partycypacji społecznej w procedurze sporządzania audytu krajobrazowego.

W pierwszej kolejności organ wykonawczy informuje w drodze obwieszczenia o przystąpieniu do sporządzania projektu audytu krajobrazowego. Zasadnie przyjmuje się, że chodzi o obowiązek informacyjny względem społeczeństwa, który ma na celu dotarcie do jak najszerszego grona odbiorców (Buliński, 2018/el). Sporządzając projekt audytu, organ wykonawczy zasięga opinii o projekcie od regionalnego dyrektora ochrony środowiska, dyrektorów parków narodowych i krajobrazowych położonych w granicach województwa, wojewódzkiego konserwatora zabytków, a także rad gmin położonych na terenie województwa. W celu usprawnienia czynności proceduralnych zastrzeżono, 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. Ustawodawca zastrzega, że zarząd „może wprowadzić zmiany wynikające z uzyskanych opinii”, co świadczy o ich niewiążącym charakterze. Jedynie w odniesieniu do nieuwzględnionej opinii gminy przewidziano szczególne rozwiązanie. W takim przypadku na zgłoszone przed uchwaleniem audytu krajobrazowego żądanie gminy, sejmik województwa rozstrzyga w formie uchwały o zasadności nieuwzględnienia opinii przez zarząd województwa. Rozstrzygnięcie sejmiku województwa jest w tym zakresie wiążące, co oznacza, że organ wykonawczy nie jest wyłącznym dysponentem projektu audytu krajobrazowego. Biorąc pod uwagę, że wyniki audytu istotnie determinują treść gminnych aktów planowania przestrzennego, w literaturze przedmiotu zwrócono uwagę, że gminy nie mają zapewnionego wystarczającego wpływu na jego ustalenia. Brakuje bowiem środków zewnętrznej weryfikacji zasadności opinii, która jest rozstrzygana „wyłącznie wewnątrz organów samorządu województwa” (Buliński, 2018/el).

Zanim projekt uchwały w sprawie uchwalenia audytu krajobrazowego zostanie przedstawiony sejmikowi, zarząd musi zrealizować obowiązki związane z zapewnieniem społeczeństwu udziału w jego sporządzeniu (Szlachetko, 2016, *passim*). W tym celu ogłasza w prasie regionalnej oraz przez obwieszczenia w urzędzie marszałkowskim o wyłożeniu projektu do publicznego wglądu na co najmniej 7 dni przed dniem wyłożenia i wyklada ten projekt do publicznego wglądu na okres co najmniej 30 dni. W czasie wyłożenia projektu i przez okres 14 dni po zakończeniu okresu wyłożenia zarząd zbiera uwagi do projektu, które następnie rozpatruje, sporządzając listę tych

niewuwzględnionych. Do wyłącznej kompetencji sejmiku województwa należy uchwalenie audytu krajobrazowego z jednoczesnym rozstrzygnięciem o sposobie rozpatrzenia uwag niewuwzględnionych przez zarząd województwa. Pomimo że ustawodawca tego wprost nie przewiduje, to *per analogiam* do regulacji procedury sporządzania aktów planowania przestrzennego, należy przyjąć, że w przypadku uwzględnienia przez sejmik uwag, które nie zostały uwzględnione przez zarząd – projekt audytu „wraca” do organu wykonawczego w celu dokonania jego odpowiednich modyfikacji. Dodatkowo przepis art. 38b ust. 5 upzp zastrzega, że zmiana audytu krajobrazowego następuje w takim trybie, w jakim jest on uchwalany.

Uchwała sejmiku województwa podlega nadzorowi pod kątem zgodności z prawem, który sprawuje wojewoda. Przepisy upzp nie określają szczególnych przesłanek stwierdzenia nieważności uchwały sejmiku o uchwaleniu audytu krajobrazowego, co determinuje odwołanie się do zasad ogólnych przewidzianych w art. 82 ustawy z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa¹⁰. Przesłanka stwierdzenia nieważności uchwały w sprawie audytu ma charakter ogólny i polega na „sprzeczności z prawem”. Wykładnia systemowa i celowościowa przepisów art. 82 ust. 1 i 5 usw prowadzi do wniosku, że przesłanką wydania przez wojewodę rozstrzygnięcia nadzorczego o charakterze kasacyjnym jest naruszenie prawa inne niż „nieistotne” (Bogusz, 2008, s. 177–178). Może zatem chodzić o „istotną” wadę prawną albo o „zwykłą” wadę prawną, która wpływa na merytoryczną treść audytu krajobrazowego. Wszczynając postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały lub w toku tego postępowania, wojewoda może zastosować tymczasowy środek nadzoru o charakterze posiłkowym w postaci wstrzymania wykonania uchwały w sprawie audytu krajobrazowego. W przypadku nieistotnego naruszenia prawa organ nadzoru nie stwierdza nieważności audytu, lecz ogranicza się do wskazania, że sejmik wydał uchwałę z naruszeniem prawa. Treść rozstrzygnięcia nadzorczego bezpośrednio wpływa na obowiązywanie audytu krajobrazowego. Stwierdzenie nieważności prowadzi do utraty mocy obowiązującej audytu w całości lub w części ze skutkiem wstecznym (*ex tunc*), podczas gdy wskazanie, że uchwała została wydana z naruszeniem prawa nie prowadzi do jej wyeliminowania z obrotu prawnego.

Audyt krajobrazowy może również stanowić przedmiot kontroli sprawowanej przez sąd administracyjny. Wszczęcie postępowania sądowego, którego celem jest zbadanie zgodności z prawem uchwały sejmiku województwa nastąpi w przypadku wniesienia w trybie art. 82c ust. 1 usw skargi na uchwałę w sprawie audytu przez wojewodę. Po upływie 30-dniowego terminu do wydania rozstrzygnięcia nadzorczego, wojewoda traci bowiem kompetencję do stwierdzenia nieważności uchwały we własnym zakresie i może jedynie zaskarżyć ją do sądu administracyjnego. Jeżeli ustalenia audytu będą niezgodne z prawem, to sąd administracyjny, uwzględniając skargę na podstawie art. 147 § 1 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, stwierdzi nieważność tej uchwały w całości lub w części albo stwierdzi, że została wydana z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie jej nieważności¹¹. Takim przepisem szczególnym jest art. 83 ust. 1 usw, zgodnie z którym nie stwierdza się nieważności uchwały organu sejmiku województwa po upływie jednego roku od dnia jej podjęcia, chyba że uchybiono obowiązkowi przedłożenia uchwały wojewodzie jako organowi nadzoru w terminie 7 dni od dnia jej podjęcia (albo jeżeli uchwała jest aktem prawa miejscowego, co nie dotyczy

¹⁰ Tj. Dz.U. 2018, poz. 913 ze zm.; dalej: usw.

¹¹ Tj. Dz.U. 2018, poz. 1302 ze zm.; dalej: ppsa.

audytu krajobrazowego). Jeżeli natomiast sąd administracyjny nie znajdzie podstaw do uwzględnienia skargi na audyt krajobrazowy, to na podstawie art. 151 ppsa oddala skargę odpowiednio w całości albo w części.

Wymaga podkreślenia, że podstawą wszczęcia sądowej kontroli audytu krajobrazowego nie może być art. 90 ust. 1 usw, zgodnie z którym każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone przepisem aktu prawa miejscowego, wydanym w sprawie z zakresu administracji publicznej, może zaskarżyć przepis do sądu administracyjnego. Ustalenia audytu nie mają bowiem charakteru przepisów należących do źródeł powszechnie obowiązującego prawa miejscowego. W praktyce trudne byłoby również wykazanie naruszenia interesu prawnego lub uprawnienia przez ustalenia audytu krajobrazowego.

Ustawodawca przewiduje szczególną gwarancję uchwalenia pierwszego audytu krajobrazowego przez sejmik województwa. Zgodnie z art. 13 ust. 2 ustawy krajobrazowej sejmiki poszczególnych województw uchwalą audyty krajobrazowe w terminie 3 lat od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy. Ustawodawca zabezpiecza realizację określonego obowiązku środkiem nadzoru. W przypadku bezskutecznego upływu terminu wyznaczonego do uchwalenia pierwszego audytu, wojewoda wezwie sejmik województwa do uchwalenia audytu krajobrazowego w wyznaczonym terminie. Po jego bezskutecznym upływie organ nadzoru we własnym zakresie opracowuje i przyjmuje audyt krajobrazowy w drodze zarządzenia zastępczego, przy czym koszty jego sporządzenia ponosi właściwy samorząd województwa. Wymaga jednak podkreślenia, że realizacja obowiązku uchwałodawczego sejmiku była przez długi czas niewykonalna ze względu na niewydanie przez Radę Ministrów rozporządzenia na podstawie art. 38a ust. 6 upzp, określającego zakres i metodologię sporządzania audytu (zob. więcej: Borówka, 2018, *passim*). Wobec tego, pomimo formalnej aktualizacji przesłanek do wydania zarządzenia zastępczego, wojewodowie nie mieli podstaw do wszczęcia postępowania nadzorczego i wydania zarządzenia zastępującego audyt krajobrazowy. Stosowny akt wykonawczy, tj. rozporządzenie Rady Ministrów z 11 stycznia 2019 r. w sprawie sporządzania audytów krajobrazowych, obowiązuje dopiero od dnia 15 marca 2019 roku¹².

IV. Miejsce audytu krajobrazowego w systemie planowania przestrzennego

Audyt krajobrazowy stanowi przedmiot regulacji upzp, co determinuje konieczność określenia jego miejsca w systemie planowania przestrzennego, który jest kształtowany przez akty o różnicowanym i często niejednoznacznym charakterze prawnym. Zgodnie z art. 3 upzp, do aktów polityki przestrzennej należy zakwalifikować:

- sporządzane i uchwalane obowiązkowo przez organy gminy studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego;
- sporządzane i uchwalane przez organy gminy miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego, a także ich szczególną formę – miejscowe plany rewitalizacji¹³;
- sporządzane i uchwalane przez organy związku metropolitalnego ramowe studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego obowiązujące na obszarze metropolitalnym;

¹² Dz.U., poz. 394.

¹³ Zob. art. 37f upzp.

- sporządzany i uchwalany przez organy samorządu województwa plan zagospodarowania przestrzennego województwa;
- sporządzaną i uchwalaną przez Radę Ministrów koncepcję zagospodarowania przestrzennego kraju.

Pomimo że pomiędzy organami stanowiącymi poszczególne akty planowania przestrzennego na różnych „szczeblach” (lokalnym, metropolitalnym, wojewódzkim i krajowym) nie istnieją więzi organizacyjnego podporządkowania, wszystkie wymienione akty tworzą system, który ma urzeczywistniać ład przestrzenny (zob. Małysa-Sulińska, 2012, s. 29–30). To z kolei implikuje zależności treściowe pomiędzy aktami planowania przestrzennego, które muszą być ze sobą spójne. W aspekcie materialnym spójność planowania przestrzennego jest realizowana w drodze powiązań treściowych pomiędzy poszczególnymi aktami. Przepisy upzp bezpośrednio określają zasady wzajemnego determinowania ustaleń aktów stanowiących na różnych szczeblach planowania.

Akty polityki przestrzennej zawierają normy kształtujące (Małysa-Sulińska, 2008, s. 62), które stanowią podstawę konkretnych rozwiązań w zakresie kształtowania ładu oznaczonej przestrzeni (Małysa-Sulińska, 2008, s. 65). Ustaleniom audytu krajobrazowego należy jednak odmówić charakteru norm kształtujących ład przestrzenny, ponieważ ich celem nie jest perspektywiczne kreowanie polityki przestrzennej, ale ochrona wartości krajobrazowych. To z kolei wymaga zapewnienia inkorporowania ustaleń audytu do treści aktów polityki przestrzennej. Ustawodawca bezpośrednio przewiduje obowiązek uwzględniania ustaleń audytu w planie zagospodarowania przestrzennego województwa, w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego.

Zgodnie z art. 39 ust. 3 upzp w planie zagospodarowania przestrzennego województwa uwzględnia się rekomendacje i wnioski zawarte w audycie krajobrazowym. Biorąc pod uwagę, że oba akty są sporządzane i uchwalane przez te same organy, można mówić o „samozwiązaniu się” sejmiku i zarządu województwa ustaleniami audytu krajobrazowego. W zakresie wniosków i rekomendacji ustalenia audytu wiążą również organy gminy przy sporządzaniu studium, w którym należy obowiązkowo uwzględnić uwarunkowania wynikające z rekomendacji i wniosków zawartych w audycie krajobrazowym lub z określenia przez audyt krajobrazowy granic krajobrazów priorytetowych (art. 10 ust. 1 pkt 4a upzp) oraz kierunki zmian w strukturze przestrzennej gminy oraz w przeznaczeniu terenów wynikających z audytu krajobrazowego, uwzględniających bilans terenów przeznaczonych pod zabudowę (art. 10 ust. 2 pkt 1 lit. a upzp). Obowiązek uwzględniania rekomendacji i wniosków audytu w obligatoryjnym akcie polityki przestrzennej gminy ma na celu zapewnienie efektywności ochrony krajobrazu. Co prawda studium nie jest aktem prawa miejscowego i nie może określać przeznaczenia terenów, to jednak ustalenia studium dotyczące kierunków zagospodarowania przestrzennego mogą stanowić wypowiedzi o charakterze normatywnym, które wiążą organy gminy w zakresie kształtowania ustaleń planów miejscowych (zob. więcej: Małysa-Sulińska, 2015, s. 55–66).

Ustalenia audytu krajobrazowego wpływają również bezpośrednio na treść planów miejscowych. Zgodnie z przepisem art. 15 ust. 2 pkt 7 upzp w planie miejscowym określa się obowiązkowo granice krajobrazów priorytetowych określonych w audycie krajobrazowym. W tym zakresie ustawodawca przewiduje gwarancje proceduralne uwzględnienia w planie miejscowym ustaleń audytu, albowiem zgodnie z art. 17 pkt 6 lit. b tiret dziewiąte upzp wójt (burmistrz albo prezydent

miasta) po podjęciu przez radę gminy uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu miejscowego występuje o uzgodnienie projektu planu z zarządem województwa w zakresie uwzględnienia wyników audytu krajobrazowego. Treść przywołanej regulacji jest problematyczna, ponieważ ustawodawca nie posługuje się pojęciem „wyników audytu” ani w art. 38a upzp, ani w żadnym innym przepisie tej ustawy. Nie ma podstaw do utożsamiania „wyników” audytu z jego „rekomen-dacjami i wnioskami”. Zakres znaczeniowy wyników audytu jest szerszy, co wobec otwartego katalogu elementów treściowych audytu (zob. 38a ust. 3 upzp) stwarza możliwości znaczącego oddziaływania tego aktu na ustalenia planów miejscowych. Taka rozbieżność terminologiczna nie jest pożądana i wymaga doprecyzowania przez ustawodawcę.

V. Charakter prawny audytu krajobrazowego

Żaden przepis upzp nie określa wprost kwalifikacji prawnej audytu krajobrazowego. Z pewnością audyt nie jest aktem prawa miejscowego. Przesłanką zakwalifikowania do aktu powszechnie obowiązującego prawa jest bowiem ustalenie, że dany akt zawiera co najmniej jedną normę o charakterze generalno-abstrakcyjnym¹⁴. Ustalenia audytu nie zawierają norm prawa materialnego regulujących uprawnienia i obowiązki podmiotów spoza systemu administracji publicznej, jak również nie mogą być podstawą prawną do wydawania decyzji administracyjnych.

Audyt krajobrazowy wykazuje cechy mieszane, ponieważ z jednej strony ma charakter opisowy i waloryzacyjny (określa typologię i charakterystykę krajobrazów), z drugiej zaś – najbardziej istotne z punktu widzenia jego skutków prawnych są rekomendacje i wnioski, które mogą dotyczyć kształtowania i ochrony krajobrazów priorytetowych oraz kształtowania i ochrony krajobrazów w obrębie parków kulturowych, obszarów objętych formami ochrony przyrody oraz obiektów znajdujących się lub pretendujących do zamieszczenia na listach dziedzictwa kulturowego i przyrodniczego (Behnke, 2016, s. 37). Ocena charakteru prawnego audytu wymaga również uwzględnienia jego wpływu na inne akty planowania przestrzennego.

Wpływ ustaleń audytu krajobrazowego na gminne akty planowania przestrzennego prowadzi do wniosku, że nie jest to typowy akt o charakterze diagnostycznym. Ustawodawca przewiduje bowiem bezpośrednio skutki audytu w postaci rekomendacji i wniosków uwzględnianych w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz wyników audytu uwzględnianych w planach miejscowych, co stawia gminę w szczególnym stosunku podporządkowania wobec samorządu województwa (Behnke, 2016, s. 37–38). Tymczasem jednostki samorządu terytorialnego są względem siebie samodzielne i nie występują między nimi relacje o charakterze zależności organizacyjnej. Jednak zarówno nietypowa forma redakcyjna audytu krajobrazowego, jak i brak więzi kierowniczych pomiędzy organami samorządu województwa i organami gminy nie powinny przesądzać o jego charakterze prawnym. Decydujące znaczenie mają bowiem jego treść i skutki prawne, a w zakresie wniosków i rekomendacji audyt wykazuje cechy zbliżone do aktu kierownictwa wewnętrznego – chociaż na pewno nie w tradycyjnym ujęciu.

Określenie charakteru prawnego danego aktu wymaga oceny jego treści (kryterium materialne), a nie nazwy (kryterium formalne), które może mieć jedynie znaczenie pomocnicze. Warto w tym miejscu przywołać wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 12 lipca 2001 r., SK 1/01, w którym

¹⁴ Przykładowo zob. wyr. NSA z 16.12.2010 r., II GSK 1377/10 (LEX nr 746089).

trafnie podkreślono, że „zwłaszcza współczesny system prawny odznacza się wielką różnorodnością doniosłych społecznie aktów prawnych o trudnym do zdefiniowania lub wymykającym się jednoznacznym określeniom charakterze”¹⁵. Do takich aktów należy audyt krajobrazowy, który oddziałując na ustalenia planu zagospodarowania przestrzennego województwa, studium oraz planów miejscowych, wpływa na kształtowanie polityki przestrzennej (choć sam jej bezpośrednio nie kreuje).

Wielowymiarowy charakter krajobrazu determinuje, że jest przedmiotem ochrony na podstawie przepisów nie tylko upzp, lecz także uozoz (ze względu na walory historyczne) i przepisów uop – ze względu na walory środowiskowe (Trzcińska, 2018, s. 218 i n). Ustalenia audytu mogą wskazywać potencjalne obszary do objęcia formami ochrony przyrody oraz postulować ograniczenie istniejących form ochrony przyrody (Nowak i Tokarzewska-Żarna, 2016, s. 264). Zgodnie z art. 16 ust. 4c uop rada gminy nie może odmówić uzgodnienia projektu uchwały sejmiku województwa o utworzeniu parku krajobrazowego lub powiększeniu jego obszaru, w przypadku, gdy podjęcie tej uchwały jest konsekwencją rekomendacji dotyczącej utworzenia lub powiększenia obszaru parku krajobrazowego zawartej w audycie krajobrazowym. Z kolei zgodnie z art. 23 ust. 3c uop rada gminy nie może odmówić uzgodnienia projektu uchwały sejmiku województwa o wyznaczeniu obszaru chronionego krajobrazu w przypadku, gdy podjęcie tej uchwały jest konsekwencją rekomendacji dotyczącej utworzenia lub powiększenia obszaru chronionego krajobrazu zawartej w audycie krajobrazowym.

Poza tymi przypadkami ustalenia audytu krajobrazowego mają wiążący wpływ na treść innych uchwał i aktów, w tym należących do prawa miejscowego:

- art. 19 ust. 1b pkt 3 uozoz przewiduje, że w uchwale określającej zasady i warunki sytuowania obiektów małej architektury, tablic i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń uwzględnia się w szczególności m.in. wnioski i rekomendacje audytów krajobrazowych;
- art. 20 ust. 1 pkt 6 uop stanowi, że plan ochrony dla parku narodowego, rezerwatu przyrody oraz parku krajobrazowego sporządza się na okres 20 lat, z uwzględnieniem wyników audytu krajobrazowego;
- art. 20 ust. 4 pkt 7 uop stanowi, że 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;
- art. 23a ust. 1 pkt 1 uop, który przewiduje, że 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 walorów krajobrazowych obszaru chronionego krajobrazu, wraz ze wskazaniem zakazów, które obowiązują w danej strefie.

¹⁵ OTK 2001/5/127.

VI. Zakończenie

W literaturze przedmiotu można wyróżnić stanowisko krytyczne wobec konstrukcji prawnej audytu krajobrazowego jako naruszającej zasadę pomocniczości (subsydiarności). Podkreśla się, że systemowo jest uzasadniony wyłącznie obowiązek uwzględnienia rekomendacji i wniosków zawartych w audycie krajobrazowym w planie zagospodarowania przestrzennego województwa, a następnie oddziaływanie przez ten akt na planowanie przestrzenne w gminie (Behnke, 2016, s. 38). Niemniej jednak usytuowanie na poziomie samorządu województwa zadania polegającego na sporządzeniu i uchwaleniu dokumentu mającego podstawowe znaczenie dla ochrony krajobrazu, należy uznać za zgodne z zasadą pomocniczości. Przesądzające znaczenie dla podziału zadań i kompetencji powinno mieć bowiem kryterium efektywności realizacji określonych celów.

Zasada samodzielności gminy w zakresie kształtowania polityki przestrzennej wyrażona w art. 3 ust. 1 upzp nie jest nieograniczona i gmina nie ma pełnej swobody w prowadzeniu polityki przestrzennej w odniesieniu do obszarów położonych na jej terenie. Istota planowania przestrzennego polega bowiem między innymi na tym, że gmina ma obowiązek wziąć pod uwagę rozwój całego swojego obszaru, dalej w powiązaniu z rozwojem większej jednostki, jaką jest województwo oraz cały kraj¹⁶. Zadania związane z ochroną krajobrazu nie mają charakteru lokalnego, dlatego zarówno studium, jak i plany miejscowe powinny inkorporować ustalenia dotyczące ochrony krajobrazów występujących na obszarze całego województwa. Należy jednak w pełni podzielić zastrzeżenia dotyczące znikomego wpływu gmin na treść ustaleń audytu krajobrazowego, a także ograniczenia możliwości zaskarżenia audytu krajobrazowego do sądu administracyjnego.

Bibliografia

- Behnke, M. (2016). Systemowe konotacje audytu krajobrazowego. *Metropolitan Przegląd Naukowy*, 6.
- Bogusz, M. (2008). *Wadliwość aktu prawa miejscowego. Studium z zakresu prawa administracyjnego*. Gdańsk: Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego.
- Borówka, K. (2018). *Zarządzenie zastępcze wojewody*. Warszawa: Wolters Kluwer Polska.
- Buliński, K. (2018). Komentarz do art. 38b. W: A. Plucińska-Filipowicz, M. Wierzbowski (red.), *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*. LEX 2018/el.
- Fogel, A. (2010). Uwzględnienie wartości przyrodniczych i krajobrazowych w strategicznej ocenie oddziaływania na środowisko gminnych aktów planistycznych. W: Z. Cieślak, A. Fogel, (red.), *Wartości w planowaniu przestrzennym* (s. 101–116). Warszawa: Wolters Kluwer Polska.
- Fogel, A. (2015). Komentarz do art. 38a. W: A. Fogel (red.), *Ustawa krajobrazowa. Komentarz do przepisów wprowadzonych w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu* (s. 152–153). Warszawa: Wolters Kluwer Polska.
- Krajewski, P. i Mastalska-Cetera, B. (2016). Rola audytu krajobrazowego w kontekście zasad funkcjonowania wybranych obszarów chronionych. *Problemy Ekologii Krajobrazu. Dynamika zmian w krajobrazie*, XLII.
- Małysa-Sulińska, K. (2008). *Normy kształtujące ład przestrzenny*. Warszawa: Wolters Kluwer Polska.
- Małysa-Sulińska, K. (2012). *Administracyjnoprawne aspekty inwestycji budowlanych*. Warszawa: Wolters Kluwer Polska.

¹⁶ Wyr. WSA w Warszawie z dn. 14 lipca 2011 r., IV SA/Wa 768/11 (LEX nr 1162407).

- Małyśa-Sulińska, K. (2015). Charakter normatywny aktów kształtujących ład przestrzenny. *Przegląd Prawa Publicznego*, 9.
- Miszczak, A. (2017). Ewolucja podstaw prawnych w zakresie ochrony krajobrazu. *Przegląd Prawa Publicznego*, 4.
- Niewiadomski, Z. (2003). *Planowanie przestrzenne. Zarys systemu*. Warszawa: Lexis Nexis.
- Nowak, M. i Tokarzewska-Żarna, Z. (2016). *Ustawa krajobrazowa, rewitalizacyjna i metropolitalna. Komentarz do przepisów o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*. Warszawa: C.H. Beck.
- Szlachetko, J. (2016). *Partycypacja społeczna w lokalnej polityce przestrzennej*. Warszawa: Wolters Kluwer Polska.
- Trzcińska, D. (2018). *Prawo planowania i zagospodarowania przestrzennego z perspektywy środowiska i jego ochrony*. Warszawa: Wolters Kluwer Polska.
- Ziemiński, Z. (1983). *Szkice z metodologii szczegółowych nauk prawnych*. Warszawa: PWN.