

Ekspertyza w zakresie konsekwencji prawnych sporządzenia audytu krajobrazowego.

Zamawiający:

**Generalna Dyrekcja Ochrony Środowiska
ul. Wawelska 52/54
00-922 Warszawa**



Finansowanie:

**Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska
i Gospodarki Wodnej
ul. Konstruktorska 3a
02-673 Warszawa**



Wykonawca:

**Kancelaria Radcy Prawnego Anna Fogel
ul. Dolna 33A Krupia Wólka
05-540 Zalesie Górne**

Warszawa, listopad 2021

Niniejszy materiał został sfinansowany ze środków Narodowego Funduszu

Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej

Podstawa sporządzenia analizy

Niniejsza ekspertyza sporządzona została w oparciu o zlecenie sporządzenia ekspertyzy prawnej przez Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska, zgodnie z umową z dnia 11 sierpnia 2021 r.

Przedmiotem ekspertyzy są następujące zagadnienia:

- 1) interpretacja charakteru prawnego audytu krajobrazowego, czy audyt krajobrazowy sam bezpośrednio ma rolę kreacyjną w polityce ochrony krajobrazu, czy tylko oddziałuje na ustalenia innych dokumentów i w jakim zakresie;
- 2) analiza pojęć: „wyniki audytu krajobrazowego” oraz „wnioski i rekomendacje”, czy terminy te należy traktować jako tożsame czy też mają inny zakres znaczeniowy. Zależności i rozbieżności pomiędzy tymi pojęciami;
- 3) interpretacja - czy ustalenia określone jako „rekomendacje” w Załączniku nr 7 rozporządzenia można traktować jednocześnie jako nakazy i zakazy (czy mogą być podstawą braku uzgodnienia dokumentów planistycznych jak mpzp);
- 4) analiza zagadnienia - rekomendacje i wnioski wynikające z audytu a kompetencje gminy w zakresie planowania przestrzennego;
- 5) analiza kwestii kolizji pomiędzy rekomendacjami/wnioskami audytu, które wyznaczają obszary wyłączenia spod zabudowy (np. ochrona ekspozycji, osi, przedpoła itp.) a ustaleniami miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego;
- 6) zagadnienie odpowiedzialności finansowej po uchwaleniu audytu krajobrazowego, kto ponosi konsekwencje finansowe ograniczeń użytkowania wprowadzonych po uchwaleniu audytu krajobrazowego i wynikające z ustalonych w audycie rekomendacji i wniosków, w szczególności w przypadku zmian dokumentów planistycznych.
- 7) zakres wniosku zarządu województwa do studiów i planów miejscowych, czy wniosek powinien zawierać tylko rekomendacje i wnioski, czy wszystkie informacje dotyczące danego terenu?

I. Uwagi wprowadzające i metodologia pracy

Ustawa z dnia 24 kwietnia 2015 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu¹ wprowadziła szereg nowych rozwiązań prawnych, mających służyć poprawie właściwego kształtowania krajobrazu. Jednym z takich instrumentów jest audyt krajobrazowy, który uregulowany został w przepisach ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym².

Audyt krajobrazowy jako środek prawny służący należytemu zapewnieniu ochrony krajobrazu ma zostać uwzględniony w treści aktów planistycznych, a przede wszystkim studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy.

Takie umiejscowienie systemowe audytu krajobrazowego wymaga jednak szerszego komentarza. Audyty są bezpośrednio powiązane z formami ochrony przyrody – a zwłaszcza parkiem krajobrazowym i obszarem chronionego krajobrazu. Treści w nich określone zawierają również liczne odwołania do materii ochrony zabytków i dziedzictwa kulturowego.

Audyt krajobrazowy pełnić jednak będzie wyraźną funkcję zespalającą politykę ochrony krajobrazu nie tylko na poziomie województwa, ale również całego kraju. Nie budzi wątpliwości, że zasadne jest wprowadzenie jednolitej dla całej Polski metodologii dotyczącej waloryzacji i oceny krajobrazów. Istotą zachowania i prawidłowego kształtowania wartości krajobrazowych jest ich właściwa identyfikacja, a następnie poddanie ochronie, zależnej od określonego stopnia cenneści. Taki wymóg wynika również wprost z art. 6 Europejskiej Konwencji Krajobrazowej³, zgodnie z którym „każda ze Stron podejmie działania na rzecz: zidentyfikowania swoich własnych krajobrazów na całym obszarze terytorium swojego kraju, przeanalizowania ich charakterystyk oraz przekształcających je sił i presji i odnotowania zmian oraz dokonania oceny tak zidentyfikowanych krajobrazów, z uwzględnieniem szczególnych wartości przypisanych im przez strony i ludność, których to dotyczy”.

W celu określenia charakteru prawnego audytu krajobrazowego, jego relacji wobec innych aktów planistycznych a także odpowiedzi na dalsze pytania sformułowane w zleceniu

¹ Dz. U. 2015 poz. 774, dalej jako: ustawa krajobrazowa.

² Ustawa z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jedn. Dz.U. 2021 poz. 74, dalej jako: u.p.z.p.).

³ Europejska Konwencja Krajobrazowa, sporządzona we Florencji dnia 20 października 2000 r., Dz. U. 2006 Nr 14, poz. 98.

ekspertyzy w pierwszej kolejności dokonana została wykładnia językowa analizowanych pojęć i przepisów.

Regulacje dotyczące audytów krajobrazowych sformułowane są jednak w dalece nieprecyzyjny i niespójny sposób. Dotyczy to po pierwsze zastosowanej terminologii – w przepisach mowa jest bowiem zarówno o „wnioskach i rekomendacjach” zawartych w audycie jak i o jego wynikach. Jednocześnie ustawodawca nie wprowadził wyraźnego rozróżnienia pomiędzy „wnioskami i rekomendacjami”, tworząc przez to pewien wspólny zbiór – ale zarazem przypisując pewne funkcje wyłącznie rekomendacjom (postulaty co to tworzenia form ochrony przyrody), co pozwala na wyodrębnienie w tym zakresie podzbioru.

Również powiązanie audytów krajobrazowych z innymi aktami planistycznymi, ich skutków, nie zostało określone jednoznacznie, lecz przez pewną strukturę „wielopiętrową” (jak w przypadku krajobrazów priorytetowych – stref ochrony krajobrazu – nakazów i zakazów obowiązujących w tych strefach). Powoduje to konieczność analizowania każdej z tych zależności z osobna, z uwzględnieniem charakteru prawnego i skutków dla systemu każdego z aktów planistycznych występującego w tym układzie.

Wreszcie – poszukując wykładni systemowej, zauważyć należy, że samo umocowanie prawne audytów krajobrazowych i ich treści zawarte zostało w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Celowe jest więc zadanie pytania, czy rzeczywiście regulacje dotyczące audytów krajobrazowych powinny być zamieszczone w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym – a nie na przykład ustawie o ochronie przyrody⁴ lub też ustawie o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Taki zabieg ustawodawcy zasługuje jednak na aprobatę, gdyż jak zasadnie wskazuje I. Niźnik–Dobosz to właśnie ten akt prawny zawiera normy umożliwiające ochronę „estetyki technicznej”, czyli normatywnej postaci „wycucia estetycznego ogółu”⁵. Również, co zostanie wykazane w dalszej części niniejszej ekspertyzy, to właśnie przepisy z zakresu planowania i zagospodarowania przestrzennego powinny integrować działania organów administracji w zakresie szeroko rozumianej polityki ochrony środowiska oraz ochrony dziedzictwa kulturowego – a w tym szczególnym przypadku – ochrony i kształtowania krajobrazu.

⁴ Co było proponowane w pierwotnej propozycji legislacyjnej

⁵ I. Niźnik–Dobosz, *Estetyka techniczna i ład przestrzenny jako pojęcia prawa budowlanego oraz prawa planowania i zagospodarowania przestrzeni* [w:] *Przestrzeń i nieruchomości jako przedmiot prawa administracyjnego. Publiczne prawo rzeczowe*, pod redakcją I. Niźnik–Dobosz, Warszawa 2012, s. 483.

Nadal aktualne pozostaje stanowisko M. Kuleszy, zgodnie z którym to plan miejscowy spaja układy działowe cząstkowe (jak ochrona przestrzeni rolniczej, zabudowa miast, ochrona przyrody) i jednocześnie stanowi podstawę na rzecz prawidłowego zagospodarowania terenu⁶. Bez właściwej regulacji tychże „cząstkowych układów działowych” osiągnięcie takiej roli przez plan miejscowy nie będzie możliwe.

W celu określenia charakteru prawnego audytu krajobrazowego i wywołanego przez niego skutku w systemie planowania przestrzenno – środowiskowego przeprowadzona została analiza zgodnie z zasadami wykładni systemowej. Analizie poddana została – porównawczo – zarówno treść opracowania ekofizjograficznego jak i studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, gminnego programu opieki nad zabytkami a także – jako przykładu „ochronno- regulacyjnego” aktu prawa miejscowego – uchwały w sprawie utworzenia parku kulturowego. Pomocne było również odniesienie audytów krajobrazowych do ustaleń do studiów uwarunkowań i planów miejscowych, zawieranych w planie ochrony obszarowych form ochrony przyrody a zwłaszcza parku krajobrazowego. Rozważania te wzmocnione zostały regułami wykładni funkcjonalnej i celowościowej – poprzez odniesienie do postulowanych w ustawie krajobrazowej wymogów i celów ochrony krajobrazów priorytetowych.

Istotnym elementem analizy stała się również wykładnia historyczna. Przeprowadzona analiza procesu legislacyjnego, w szczególności druków sejmowych zawierających projekt „ustawy krajobrazowej” oraz wersje wniesione pod dalsze obrazy, wykazała bowiem, że początkowo regulacje związane z audytem krajobrazowym wprowadzone miały być do ustawy o ochronie przyrody i inna była jego planowana funkcja, niż w regulacji ostatecznie uchwalonej. Zostanie to szczegółowo wskazane w dalszej części analizy, obejmującej omówienie procesu legislacyjnego. Zgodnie z założeniem racjonalności ustawodawcy, w ostatecznym umiejscowieniu regulacji dotyczących audytów krajobrazowych należy dopatrywać się określonego celu – w tym przypadku – wzmocnienia systemu aktów planistycznych.

Ponieważ analizowane zagadnienia nie mogą być zweryfikowane w praktyce działania organów administracji i orzecznictwie sądów administracyjnych – z uwagi na fakt, że audyty krajobrazowe nadal znajdują się w fazie opracowania – nie było możliwe przywołanie wyroków sądów administracyjnych odnoszących się bezpośrednio do analizowanych zagadnień. Wykonana została więc kwerenda orzeczeń poruszających zagadnienia analogiczne.

⁶ M. Kulesza, *Administracyjnoprawne uwarunkowania polityki przestrzennej*, Warszawa 1987, s. 29.

Uwagę zwraca również nieliczna literatura dotycząca problematyki uwarunkowań prawnych odnoszących się do audytów krajobrazowych. Oprócz komentarza do ustawy krajobrazowej (A. Fogel, G. Goleń, A. Staniewska), zagadnienia te w niewielkim zakresie poruszane są w komentarzach do ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (pod red. Z. Niewiadomskiego oraz A. Plucińskiej – Filipowicz i M. Wierzbowskiego) oraz nielicznych artykułach naukowych. Istotny walor interpretacyjny miał jednak również komentarz do u.p.z.p. autorstwa H. Izdebskiego i I. Zachariasza, pozwalający usystematyzować wzajemne relacje aktów planistycznych.

II. Stan prawny

II.1. Podstawa sporządzania i treść audytu krajobrazowego

Podstawę prawną do sporządzenia audytu krajobrazowego stanowi art. 38a u.p.z.p., zgodnie z którym dla obszaru województwa sporządza się, nie rzadziej niż raz na 20 lat, audyt krajobrazowy. Audyt krajobrazowy identyfikuje krajobrazy występujące na całym obszarze województwa, określa ich cechy charakterystyczne oraz dokonuje oceny ich wartości.

Zakres i treść audytu krajobrazowego wskazane zostały w art. 38 a ust. 3 u.p.z.p. Audyt krajobrazowy, w szczególności:

1) określa:

- a) krajobrazy występujące na obszarze danego województwa,
- b) lokalizację krajobrazów priorytetowych;

2) wskazuje lokalizację i granice:

- a) parków kulturowych,
- b) parków narodowych, rezerwatów przyrody, parków krajobrazowych, obszarów chronionego krajobrazu,
- c) obiektów znajdujących się na listach Światowego Dziedzictwa UNESCO, obszarów Sieci Rezerwatów Biosfery UNESCO (MaB) lub obszarów i obiektów proponowanych do umieszczenia na tych listach;

3) wskazuje:

- a) zagrożenia dla możliwości zachowania wartości krajobrazów, o których mowa w pkt 1 lit. b, oraz wartości krajobrazów w obrębie obszarów lub obiektów, o których mowa w pkt 2,
- b) rekomendacje i wnioski dotyczące kształtowania i ochrony krajobrazów, o których mowa w pkt 1 lit. B (krajobrazów priorytetowych), oraz krajobrazów w obrębie obszarów lub obiektów, o których mowa w pkt 2, w szczególności poprzez wskazanie obszarów, które powinny zostać objęte formami ochrony przyrody, o których mowa w art. 6 ust. 1 pkt 3, 4 i 9 ustawy o ochronie

przyrody⁷ (parki krajobrazowe, obszary chronionego krajobrazu i zespoły przyrodniczo-krajobrazowe),

c) lokalne formy architektoniczne zabudowy w obrębie krajobrazów priorytetowych.

Rekomendacje i wnioski, o których mowa w ust. 3 pkt 3 lit. b, nie mogą być sprzeczne z celami i sposobami ochrony obszarów i obiektów, o których mowa w ust. 3 pkt 2, określonymi na podstawie u.o.p. lub ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami⁸.

Audyt krajobrazowy może ponadto wskazywać te obszary objęte formami ochrony przyrody, o których mowa w art. 6 ust. 1 pkt 3, 4 i 9 u.o.p., które ze względu na znaczący spadek wartości krajobrazu wymagają pogłębionej analizy zasadności ich dalszej ochrony.

Powyższa regulacja nie wskazuje na treści obowiązkowe ani nie zawiera katalogu zamkniętego zakresu audytu krajobrazowego, o czym świadczy zastosowanie określenia „w szczególności”. Zatem treści audytu powinny uwzględniać zasadniczo wymogi ustawy, jednakże jednocześnie są one uzależnione od konkretnych okoliczności występujących w zakresie sporządzania audytu. Sporządzenie audytu krajobrazowego nie wprowadza jeszcze samo w sobie ograniczeń w gospodarowaniu przestrzenią, jednakże jego ustalenia stanowią podstawę do wyznaczenia obszarów chronionego krajobrazu i w ich granicach stref ochrony krajobrazu, w których możliwe jest wprowadzenie określonych zakazów⁹.

II.2. Skutki sporządzenia audytu krajobrazowego oraz zawartych w nim rekomendacji i wniosków w sferze działania organów administracji.

Audyty krajobrazowe wpływają na treść innych aktów planistycznych, aktów prawa miejscowego i działania organów administracji publicznej. W pierwszej kolejności dotyczy to tworzenia form ochrony przyrody i wprowadzania w nich regulacji ochronnych.

Zgodnie z art. 16 ust. 4c u.o.p., rada gminy nie może odmówić uzgodnienia projektu uchwały, o której mowa w art. 16 ust. 3 u.o.p. (o utworzeniu parku krajobrazowego lub powiększeniu

⁷ Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody, tekst jedn. Dz.U. 2021 poz.1098, dalej jako: u.o.p.

⁸ Ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (tekst jedn. Dz. U. 2021, poz. 710, dalej jako: u.o.z.o.z.).

⁹ A. Plucińska – Filipowicz, M. Wierzbowski, *Komentarz do ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, Komentarz do art. 38 a, Lex/El

jego obszaru), w przypadku, gdy podjęcie tej uchwały jest konsekwencją rekomendacji dotyczącej utworzenia lub powiększenia obszaru parku krajobrazowego zawartej w audycie krajobrazowym.

Zgodnie z art. 23 ust. 3c u.o.p. rada gminy nie może odmówić uzgodnienia projektu uchwały, o której mowa w art. 23 ust. 2 u.o.p. (o utworzeniu lub powiększeniu obszaru chronionego krajobrazu), w przypadku, gdy podjęcie tej uchwały jest konsekwencją rekomendacji dotyczącej utworzenia lub powiększenia obszaru chronionego krajobrazu zawartej w audycie krajobrazowym.

Zgodnie z Art. 20 ust. 1 pkt 6) u.o.p. plan ochrony dla parku narodowego, rezerwatu przyrody oraz parku krajobrazowego sporządza z uwzględnieniem wyników audytu krajobrazowego.

Konkretyzacja działań ochronnych w odniesieniu do krajobrazów priorytetowych następuje poprzez wyznaczanie stref ochrony krajobrazu. Zgodnie z art. 20 ust. 7 pkt 4 u.o.p. plan ochrony 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, istotnych dla zachowania walorów krajobrazowych parku krajobrazowego, wraz ze wskazaniem które z zakazów, wymienionych w art. 17 ust. 1a u.o.p., obowiązują w danej strefie;

Uchwała o analogicznej treści przyjmowana będzie w obszarze chronionego krajobrazu. Zgodnie z art. 23a 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 walorów krajobrazowych obszaru chronionego krajobrazu, wraz ze wskazaniem które z zakazów, wymienionych w art. 24 ust. 1a u.o.p., obowiązują w danej strefie.

Zakazy obowiązujące w strefach ochrony krajobrazu (zarówno w parkach krajobrazowych, jak i obszarach chronionego krajobrazu) mają być zróżnicowane w zależności od tego, czy dla danych terenów obowiązuje plan miejscowy, czy też nie. Dla terenów objętych miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego wprowadza się zakazy:

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

Natomiast dla terenów nieobjętych miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego w strefach ochrony krajobrazu wprowadza się 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.

Audyt krajobrazowy wpływa również na treść aktów planowania przestrzennego:

- Art. 10 ust. 1 pkt 4a u.p.z.p., - rekomendacje i wnioski zawarte w audycie krajobrazowym uwzględnia się w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy.
- Art. 39 ust. 3 u.p.z.p. - rekomendacje i wnioski zawarte w audycie krajobrazowym uwzględnia się w planie zagospodarowania przestrzennego województwa.
- Art. 15 ust. 2 pkt 7 u.p.z.p. -w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego określa się obowiązkowo granice i sposoby zagospodarowania terenów lub obiektów podlegających ochronie, w tym krajobrazów priorytetowych określonych w audycie krajobrazowym.
- Art. 19 ust. 1b u.o.z.o.z.- rekomendacje i wnioski zawarte w audycie krajobrazowym uwzględnia się w uchwale „reklamowej” („krajobrazowej”).

Zgodnie z 38 a u.p.z.p. zakres pojęcia „rekomendacje i wnioski” traktowany jest szeroko – poprzez użycie słowa „w szczególności”, w odniesieniu do zawartej w nich treści.. Oznacza to, że nie jest to katalog zamknięty. Uszczegółowienie tego zakresu następuje w rozporządzeniu wykonawczym do u.p.z.p. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 11 stycznia 2019 r. w sprawie sporządzania audytów krajobrazowych (Dz. U. 2019 poz. 394) przewiduje, że procedura jego opracowania obejmuje sformułowanie rekomendacji i wniosków dotyczących kształtowania i ochrony krajobrazów priorytetowych oraz krajobrazów w obrębie obszarów lub

obiektów, o których mowa w art. 38a ust. 3 pkt 2 ustawy, które opracowuje się zgodnie z wytycznymi określonymi w załączniku nr 7 do rozporządzenia.

Załącznik Nr 7, którego przywołanie jest w tym miejscu zasadne, konkretyzuje wytyczne w zakresie formułowania rekomendacji i wniosków dotyczących kształtowania i ochrony krajobrazów priorytetowych oraz krajobrazów w obrębie obszarów lub obiektów, o których mowa w art. 38a ust. 3 pkt 2 u.p.z.p., wskazując, że:

1.

Rekomendacje i wnioski dotyczące kształtowania i ochrony krajobrazów priorytetowych oraz krajobrazów w obrębie obszarów lub obiektów, o których mowa w art. 38a ust. 3 pkt 2 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, dotyczą ochrony i kształtowania krajobrazów, ich wartości przyrodniczych, kulturowych, historycznych, architektonicznych, urbanistycznych, ruralistycznych, w tym obszarów zabudowanych wyróżniających się lokalną formą architektoniczną, oraz wartości estetyczno-widokowych, w tym w szczególności elementów ekspozycji takich jak przedpola ekspozycji, osie widokowe i punkty widokowe.

2.

Rekomendacje i wnioski mogą dotyczyć w szczególności:

- 1) kierunków i zasad kształtowania zabudowy, zagospodarowania i użytkowania terenów;*
- 2) wykonywania zadań mających na celu co najmniej zachowanie dotychczasowego stanu oraz wskazanie potencjalnych adresatów ich realizacji;*
- 3) wskazania obszarów, które powinny zostać objęte formami ochrony przyrody, o których mowa w art. 6 ust. 1 pkt 3, 4 i 9 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody, oraz ich prezentacji w postaci map;*
- 4) wskazania obszarów, objętych formami ochrony przyrody, o których mowa w art. 6 ust. 1 pkt 3, 4 i 9 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody, które ze względu na znaczący spadek wartości krajobrazu wymagają pogłębionej analizy zasadności ich dalszej ochrony, oraz ich prezentacji w postaci map;*
- 5) wskazania obszarów, które powinny zostać objęte formami ochrony zabytków, o których mowa w art. 7 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, w tym w szczególności parków kulturowych, oraz ich prezentacji w postaci map;*
- 6) wskazania do uzupełnienia stanu wiedzy w zakresie, w którym na czas sporządzania audytu krajobrazowego dane i informacje nie były dostępne, a są istotne dla osiągnięcia celu audytu krajobrazowego.*

3.

W zakresie wskazanym w pkt 2 ppkt 1, adekwatnie do charakterystyki, wartości i zagrożeń zidentyfikowanych dla możliwości zachowania wartości danego krajobrazu, rekomendacje i wnioski mogą dotyczyć w szczególności:

- 1) w odniesieniu do poziomu regionalnego (województwa):*
 - a) zadań polityki przestrzennej województwa,*
 - b) zasad zagospodarowania przestrzennego realizujących zadania polityki przestrzennej województwa;*
- 2) w odniesieniu do poziomu lokalnego (gminnego):*

a) wytycznych odnośnie kierunków zmian w strukturze przestrzennej oraz w przeznaczeniu terenów lub zasad ich zagospodarowania, określających dopuszczalny zakres i ograniczenia tych zmian, w tym wytycznych odnośnie nakazów, zakazów, dopuszczeń i ograniczeń w zagospodarowaniu i użytkowaniu terenów,

b) parametrów i wskaźników zagospodarowania terenu, maksymalnej i minimalnej intensywności zabudowy jako wskaźnika powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, minimalnego udziału procentowego powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej,

c) kształtowania linii zabudowy z uwzględnieniem lokalnych form architektonicznych zabudowy,

d) zasad kompozycji przestrzennej nowej zabudowy i harmonizowania planowanej zabudowy z zabudową istniejącą z uwzględnieniem lokalnych form architektonicznych zabudowy,

e) zasad kształtowania form budynków z uwzględnieniem lokalnych form architektonicznych zabudowy,

f) zasad stosowania i eksponowania elementów konstrukcyjnych i zdobniczych z uwzględnieniem lokalnych form architektonicznych zabudowy,

g) rodzajów i standardów jakościowych 4 stosowanych materiałów wykończeniowych z uwzględnieniem lokalnych form architektonicznych zabudowy,

h) charakterystycznych cech elewacji budynków z uwzględnieniem lokalnych form architektonicznych zabudowy,

i) charakterystycznych cech dachów budynków z uwzględnieniem lokalnych form architektonicznych zabudowy,

j) zasad i warunków dotyczących sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabarytów, standardów jakościowych oraz rodzajów materiałów budowlanych, z uwzględnieniem lokalnych form architektonicznych, w tym dla przestrzeni dostępnych publicznie,

k) zasad dotyczących zagospodarowania i wyposażenia terenów przestrzeni dostępnych publicznie:

- urządzania i sytuowania zieleni, w tym struktury przestrzennej nasadzeń, preferowanych lub wykluczonych gatunków roślin, wysokości zieleni i pełnionej funkcji,

- sposobów wykorzystywania terenów przestrzeni publicznych, w tym wykorzystywania tymczasowego,

- powiązań widokowych terenów przestrzeni publicznych z otoczeniem,

l) określania warunków działalności usługowej, w tym handlowej, w szczególności maksymalnej powierzchni sprzedaży obiektów handlowych, obszarów rozmieszczenia obiektów handlowych o maksymalnej powierzchni sprzedaży i ich dopuszczalnej liczby,

m) wytycznych odnośnie określenia walorów ekspozycji, w szczególności elementów takich jak przedpola ekspozycji, osie widokowe i punkty widokowe oraz zasad ich ochrony i kształtowania, w tym nakazów, zakazów, dopuszczeń i ograniczeń w zagospodarowaniu i użytkowaniu terenów.

4. W zakresie zadań mających na celu zachowanie dotychczasowego stanu lub doprowadzenie do stanu pożądanego, adekwatnie do charakterystyki, wartości i zagrożeń zidentyfikowanych, dla możliwości zachowania wartości danego krajobrazu, rekomendacje i wnioski mogą obejmować w szczególności wskazania w zakresie:

1) rozpoczęcia, kontynuacji lub zaniechania różnych form gospodarowania terenem, w tym działalności rolniczej, leśnej oraz gospodarki wodnej;

2) zabiegów renaturalizacyjnych oraz zabiegów odnowy obiektów kultury materialnej;

3) koordynacji działań podejmowanych dla osiągnięcia celów występujących na danym obszarze objętym formami ochrony przyrody, o których mowa w art. 6 ust. 1 pkt 1-9 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody, oraz form ochrony zabytków, o których mowa w art. 7 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami;

4) konieczności podejmowania działań mających na celu utrzymanie dotychczasowej funkcji danego krajobrazu, w tym funkcji korytarzy ekologicznych.

5.

Wskazania w zakresie potencjalnych adresatów realizacji rekomendacji i wniosków, o których mowa w pkt 3 i 4, mogą dotyczyć kierunków współpracy pomiędzy poszczególnymi podmiotami

III. Analiza pojęć: „wyniki audytu krajobrazowego” oraz „wnioski i rekomendacje” (czy terminy te należy traktować jako tożsame czy też mają inny zakres znaczeniowy). Zależności i rozbieżności pomiędzy tymi pojęciami

III.1. Wykładnia językowa analizowanych pojęć

Wykładnia językowa pozwala odkodować normę prawną poprzez zastosowanie analizy semantycznej i składniowej analizowanych przepisów. Dlatego też celowe jest przeanalizowanie słownikowego znaczenia pojęć „wniosek”, „rekomendacja” i „wynik” aby określić ich charakter prawny.

Wniosek

Zgodnie ze słownikiem języka polskiego przez WNIOSEK należy rozumieć:

1. przemyślenie, wynik rozumowania;
2. twierdzenie wynikające z przesłanek;
3. postulat;
4. projekt zgłaszany pod obrady ciała kolegialnego

Jest to więc pojęcie wieloznaczne, co znajduje odzwierciedlenie również w regulacjach prawnych.

W pierwszej kolejności przez „wnioski” rozumie się formułowanie oczekiwań zgodnie z działem VIII kodeksu postępowania administracyjnego (art. 221 i nast. kodeksu postępowania administracyjnego). W doktrynie wskazuje się, że „wniosek jest zawsze zwrócony ku przyszłości”¹⁰.

Wnioski obejmują również postulaty dotyczące procedur planistycznych, przy czym mogą być one formułowane nie tylko przez osoby fizyczne, organizacje społeczne, osoby prawne – ale również organy, które następnie będą organami współdziałającymi w toku procedur planistycznych (wydającymi opinię albo dokonującymi uzgodnienia). Uprawnienie do

¹⁰ M. Jaśkowska (w) *Komentarz aktualizowany do kodeksu postępowania administracyjnego* teza 4 do art. 222 k.p.a. LEX/el. 2021.

składania wniosków do studiów uwarunkowań zostało określone w art. 11 ust. 1 pkt. 1 u.p.z.p., zgodnie z którym:

wójt, burmistrz albo prezydent miasta, po podjęciu przez radę gminy uchwały o przystąpieniu do sporządzania studium, ogłasza w prasie miejscowej, przez obwieszczenie oraz udostępnienie informacji w Biuletynie Informacji Publicznej na swojej stronie podmiotowej, a także w sposób zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości, o podjęciu uchwały o przystąpieniu do sporządzania studium, określając formę, miejsce i termin składania wniosków dotyczących studium, nie krótszy jednak niż 21 dni od dnia ogłoszenia;

Natomiast art. 17. pkt 1 u.p.z.p., przewiduje, że

wójt, burmistrz albo prezydent miasta po podjęciu przez radę gminy uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu miejscowego ogłasza w prasie miejscowej, przez obwieszczenie oraz udostępnienie informacji w Biuletynie Informacji Publicznej na swojej stronie podmiotowej, a także w sposób zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości, o podjęciu uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu, określając formę, miejsce i termin składania wniosków do planu, nie krótszy niż 21 dni od dnia ogłoszenia.

Wnioski składane w procedurze sporządzania studium uwarunkowań i planu miejscowego nie mają charakteru wiążącego organy gminy. Jak wskazuje się w literaturze przedmiotu, pomimo braku bezpośredniego, ustawowego wymogu uzasadniania rozstrzygnięć w zakresie składanych wniosków, organy gminy powinny odnieść się chociażby w skrócony sposób do tego, z jakich przyczyn zdecydowały o takim, a nie innym rozstrzygnięciu wniosków¹¹.

Podobny charakter mają wnioski składane w procedurze utworzenia parku kulturowego. Zgodnie z art. 16 ust 1 a u.o.z.o.z., rada gminy ogłasza w prasie miejscowej oraz przez obwieszczenie, a także w sposób zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości, o podjęciu prac nad utworzeniem parku kulturowego, określając formę, miejsce i termin składania wniosków dotyczących projektu uchwały o utworzeniu parku kulturowego, nie krótszy jednak niż 21 dni od dnia ogłoszenia.

Rekomendacja

REKOMENDACJA to:

1. pisemna lub ustna, pozytywna opinia wydana o kimś lub o czymś; polecenie, zalecenie, wstawiennictwo;

¹¹ A. Plucińska– Filipowicz, M. Wierzbowski (red.) *Komentarz do art. 38 a ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, Lex/el. 2019, teza 7 do art. 11.

2. ocena wartości papieru wartościowego wydana przez doradcę giełdowego; wytyczna, wskazówka

W odniesieniu do przepisów ochrony środowiska „rekomendacje”, poza audytami krajobrazowymi wskazano w art. 45a u.o.p., zgodnie z którym: Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska koordynuje funkcjonowanie form ochrony przyrody, o których mowa w art. 6 ust. 1 pkt 2-4 i 6-9 u.o.p. Koordynacja ta polega w szczególności na prawie żądania informacji dotyczących funkcjonowania form ochrony przyrody wskazanych w ust. 1 i publikowaniu **rekomendacji** w tym zakresie. „Rekomendacje” określone w przywołanym przepisie mieszczą się więc w sferze wewnętrznego działania administracji.

Wskazane powyżej słownikowe znaczenia pojęć „wnioski” i „rekomendacje” oznaczają jednocześnie, że są to wypowiedzi o pewnym zakresie ogólności, polecenia, postulaty – nie są to natomiast konkretne parametry lub wskaźniki, które mogą być przeniesione do innych aktów bezpośrednio. Jest to więc mniej dyrektywalna wypowiedź, niż na przykład „ustalenia” – co zostanie wskazane przy porównaniu rekomendacji i wniosków zawartych w audytach krajobrazowych z ustaleniami do studiów uwarunkowań i planów miejscowych, określanych w planie ochrony parku krajobrazowego. Jednak nie mogą być one zrównane z „nakazami”, „zakazami” lub „ograniczeniami”.

Wynik

WYNIK oznacza natomiast

1. liczbę uzyskaną po wykonaniu działania matematycznego;
2. efekt, to co zostało osiągnięte.

Wynik jest więc rezultatem analiz. Pozostaje to w związku z wykazaną wcześniej częścią diagnostyczno-analityczną audytów krajobrazowych.

Zgodnie z art. 20 ust. 1 pkt 6 u.o.p. plan ochrony dla parku narodowego, rezerwatu przyrody oraz parku krajobrazowego sporządza się z uwzględnieniem **wyników** audytu krajobrazowego.

Wnioski i rekomendacje w audycie krajobrazowym – podstawa prawna i zakres.

Wnioski i rekomendacje wskazuje się w audycie krajobrazowym na podstawie art. 38 a ust. 3 pkt 3 u.p.z.p. Są to treści ukierunkowane ochronę określonych, cennych, krajobrazów. Wnioski i rekomendacje w audytach dotyczą bowiem kształtowania i ochrony nie wszystkich krajobrazów na obszarze województwa, lecz:

- krajobrazów, o których mowa w pkt 1 lit. b (a więc krajobrazów priorytetowych), oraz
- krajobrazów w obrębie obszarów lub obiektów, o których mowa w pkt 2 (a więc: parków kulturowych, parków narodowych, rezerwatów przyrody, parków krajobrazowych, obszarów chronionego krajobrazu, 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 formami ochrony przyrody, o których mowa w art. 6 ust. 1 pkt 3, 4 i 9 u.o.p.

W odniesieniu do parków kulturowych, parków narodowych, rezerwatów przyrody, parków krajobrazowych, obszarów chronionego krajobrazu, obiektów znajdujących się na listach Światowego Dziedzictwa UNESCO, obszarów Sieci Rezerwatów Biosfery UNESCO (MaB) zasadne jest zaliczenie tych obszarów do kategorii tzw. „obszarów specjalnych”, która została wypracowana przez doktrynę prawa administracyjnego¹². Jako „obszar specjalny” wskazywano tę część przestrzeni państwa, w granicach której, z uwagi na jej szczególne przeznaczenie, wprowadzony zostaje aktem prawnym specjalny, to jest odbiegający od obowiązującego na całym obszarze państwa, system norm prawnych. Na obszarze specjalnym obowiązuje zatem specyficzny reżim prawny, w istotny sposób modyfikujący czy wręcz wyłączający dotychczasowy porządek prawny. Normy te mają zabezpieczyć, to znaczy ułatwić, realizację priorytetowych zadań i celów państwa na danym obszarze. Prawną istotą obszaru specjalnego byłoby więc powiązanie wyodrębnionej ograniczonej przestrzeni ze swoistą regulacją prawną wyłączającą unormowania powszechnie obowiązujące. Samo bowiem wyodrębnienie administracyjne pewnego wycinka przestrzeni państwa dla realizacji określonych celów i zadań publicznych oraz powołanie organu administracji publicznej, który czuwałby nad ich realizacją,

¹² Pojęcie to przyjęte zostało po raz pierwszy przez A. Wasilewskiego w pracy *Obszar Górniczy. Zagadnienia prawne*. Warszawa 1969. Tematyce tej poświęcone zostały także dwie monografie: T. Kurowskiej, *Obszar specjalny jako prawny instrument gospodarowania przestrzenią* Katowice 1981 oraz J. Stelmasiaka, *Instytucja strefy ochronnej jako prawny środek ochrony środowiska*, Lublin 1986. Por. także: P. Otawski, *Obszarowe instrumenty ...*, s. 7-8 oraz 17 i n. oraz zacytowana tam dalsza bibliografia.

nie wystarcza. Istnieje ponadto potrzeba odpowiedniego zabezpieczenia prawnych warunków ich realizacji. Dlatego też w obrębie każdego obszaru specjalnego, w zależności od przyczyn jego utworzenia wprowadzony zostaje odpowiedni reżim norm prawnych, które pomyślane są w ten sposób, aby umożliwić lub ułatwić realizację określonych celów i zadań publicznych mających w granicach danego obszaru charakter priorytetowy¹³.

W odróżnieniu od powyższych obszarów krajobraz priorytetowy nie wykazuje takich cech, przepisy prawa nie określają bowiem w odniesieniu do niego odrębnego reżimu prawnego. Cechę taką będą jednak miały strefy ochrony krajobrazu wyznaczone w parku krajobrazowym i obszarze chronionego krajobrazu, w obrębie uprzednio wskazanych lokalizacji krajobrazów priorytetowych.

Rekomendacje i wnioski zawarte w audycie krajobrazowym są więc elementem procesu określania reżimu prawnego w obszarach specjalnych związanych z ochroną krajobrazów, choć jest to proces wieloetapowy. Należy zauważyć, że ustawodawca zdecydował się na użycie zwrotów „wnioski i rekomendacje” a nie „ustalenia (np. do studiów uwarunkowań lub planów miejscowych, jak w przypadku ustaleń zawartych w planie ochrony parku krajobrazowego)¹⁴, co nakazuje uznać, że są to instrumenty o odmiennym charakterze.

Jednak dalsze przepisy nakazują wyodrębnić ze zbioru „wniosków i rekomendacji” pojęcie „rekomendacji” – które dotyczą wskazania potrzeb utworzenia nowych obszarów ochronnych.

Jak już wskazano, zgodnie z art. 16 ust. 4c i art. 23 ust. 3c u.o.p. rada gminy nie może odmówić uzgodnienia projektów takich uchwał, gdy są one konsekwencją **rekomendacji** (a nie **wniosków!**) dotyczącej utworzenia lub powiększenia obszaru parku krajobrazowego zawartej w audycie krajobrazowym.

W celu umiejscowienia rekomendacji, wniosków i wyników audytu krajobrazowego należy dokonać szczegółowej analizy jego zakresu:

1) część diagnostyczno-analityczna audytu

- określenie krajobrazów występujących na obszarze danego województwa,
- określenie lokalizacji krajobrazów priorytetowych
- wskazanie lokalizacji i granic:

¹³ P. Zacharczuk, *Obszary specjalne w polskim materialnym prawie administracyjnym*, Warszawa 2017, s. 103.

¹⁴ Porównanie wniosków i rekomendacji w audycie krajobrazowym oraz ustaleń do studiów uwarunkowań i planów miejscowych, które są ujmowane w planie ochrony parku krajobrazowego przedstawione zostanie w dalszej części analizy.

- a) parków kulturowych,
- b) parków narodowych, rezerwatów przyrody, parków krajobrazowych, obszarów chronionego krajobrazu,
- c) obiektów znajdujących się na listach Światowego Dziedzictwa UNESCO, obszarów Sieci Rezerwatów Biosfery UNESCO (MaB) lub obszarów i obiektów proponowanych do umieszczenia na tych listach;
- wskazanie zagrożeń dla możliwości zachowania wartości krajobrazów priorytetowych oraz wartości krajobrazów w obrębie:
 - a) parków kulturowych,
 - b) parków narodowych, rezerwatów przyrody, parków krajobrazowych, obszarów chronionego krajobrazu,
 - c) obiektów znajdujących się na listach Światowego Dziedzictwa UNESCO, obszarów Sieci Rezerwatów Biosfery UNESCO (MaB) lub obszarów i obiektów proponowanych do umieszczenia na tych listach;

2) część „ustaleń kierunkowych” audytu:

- określenie lokalizacji krajobrazów priorytetowych
- **wskazanie rekomendacji i wniosków dotyczących:**
 - a)** kształtowania i ochrony krajobrazów priorytetowych oraz krajobrazów w obrębie parków kulturowych, parków narodowych, rezerwatów przyrody, parków krajobrazowych, obszarów chronionego krajobrazu, obiektów znajdujących się na listach Światowego Dziedzictwa UNESCO, obszarów Sieci Rezerwatów Biosfery UNESCO (MaB) lub
 - b)** obszarów i obiektów proponowanych do umieszczenia na tych listach
 - w szczególności poprzez wskazanie obszarów, które powinny zostać objęte formami ochrony przyrody, o których mowa w art. 6 ust. 1 pkt 3, 4 i 9 u.o.p. (jako parki krajobrazowe, obszary chronionego krajobrazu, zespoły przyrodniczo – krajobrazowe),
- wskazanie lokalnych form architektonicznych zabudowy w obrębie krajobrazów priorytetowych

oraz fakultatywnie (nie są to treści audytu określone jako rekomendacje i wnioski):

- możliwość wskazania obszarów objętych formami ochrony przyrody, o których mowa w art. 6 ust. 1 pkt 3, 4 i 9 u.o.p., które ze względu na znaczący spadek wartości krajobrazu wymagają pogłębionej analizy zasadności ich dalszej ochrony.

Powiązania audytu z innymi aktami planistycznymi dotyczą następujących elementów audytu:

- granice krajobrazów priorytetowych określonych w audycie krajobrazowym *określa się w planie miejscowym*;

- rekomendacje i wnioski - *uwzględniane są w studium uwarunkowań, planie zagospodarowania przestrzennego województwa i uchwale „krajobrazowej”*;

- rekomendacje co do utworzenia parku krajobrazowego i obszaru chronionego krajobrazu – *ograniczają możliwość odmowy uzgodnienia przez radę gminy utworzenia tych form ochrony przyrody*;

- granice i sposoby zagospodarowania terenów lub obiektów podlegających ochronie, w tym krajobrazów priorytetowych określonych w audycie krajobrazowym – *określa się w planie miejscowym*

Natomiast przez „**wyniki**” audytu krajobrazowego należy rozumieć łącznie całą treść audytu – zarówno diagnostyczną, analityczną, wnioski i rekomendacje oraz ustalenia dotyczące lokalnych form architektonicznych. Wyniki audytu krajobrazowego:

- uwzględniane są w planie ochrony dla parku narodowego, rezerwatu przyrody oraz parku krajobrazowego

- są przedmiotem uzgodnienia projektu planu miejscowego przez samorząd województwa

Uwzględnianie wyników nie oznacza jednak obowiązku wprowadzania tych treści do uchwały w sprawie planu ochrony parku krajobrazowego albo planu miejscowego wprost, przez ich bezpośrednie przeniesienie – lecz zależy to charakteru i od stopnia szczegółowości poszczególnych treści. W szczególności plan miejscowy powinien uwzględniać te wyniki audytu, które są elementami sposobu zagospodarowania terenów w obrębie krajobrazów

priorytetowych. Przykładowo, nie będzie spełnieniem wymogów ustawowych co do uwzględnienia wyników audytu określenie parametrów zabudowy w planie miejscowym, jeżeli będą one naruszały wymogi ochrony zidentyfikowanych lokalnych form architektonicznych w obrębie krajobrazów priorytetowych albo plan miejscowy dopuści sposoby zagospodarowania sprzeczne z opisanymi cechami i sposobami ochrony danego krajobrazu priorytetowego.

Przeprowadzona powyżej analiza wskazuje, że „wnioski”, „rekomendacje” i „wyniki” z audytów krajobrazowych nie są pojęciami tożsamymi. Wnioski i rekomendacje zawierają się – wraz z częścią diagnostyczno-analityczną i wskazaniem lokalnych form architektonicznych – w wynikach audytu.

Jednak „wnioski” i „rekomendacje” wywołują podobne skutki prawne, choć w przypadku „rekomendacji” ustawodawca zawarł dodatkowo uszczegółowienie ich funkcji związanych z tworzeniem i powiększaniem form ochrony przyrody

IV. Interpretacja charakteru prawnego audytu krajobrazowego (czy audyt krajobrazowy sam bezpośrednio ma rolę kreacyjną w polityce ochrony krajobrazu, czy tylko oddziałuje na ustalenia innych dokumentów i w jakim zakresie)?

IV.1. Umieszczenie audytu krajobrazowego w systemie planowania przestrzennego i ochrony przyrody

Przepisy dotyczące audytu krajobrazowego, jak wskazano wcześniej, zawarte zostały w u.p.z.p. Prowadzi to do wniosku, że audyt jest jednym z instrumentów prawnych należącym do systemu planowania przestrzennego. Sporządzenie audytu krajobrazowego jest zadaniem samorządu wojewódzkiego. Jest to więc drugi – obok planu zagospodarowania przestrzennego województwa – akt planistyczny z zakresu zagospodarowania przestrzennego sporządzany na szczeblu wojewódzkim.

Określony w art. 38 a ust. 2 u.p.z.p. zakres audytu krajobrazowego obejmuje trzy powiązane grupy zagadnień:

- 1) identyfikację krajobrazów występujących na całym obszarze województwa i określenie ich cech charakterystycznych,
- 2) ocenę ich wartości,
- 3) wskazanie wniosków i rekomendacji oraz wskazanie lokalnych form architektonicznych dotyczących ochrony krajobrazu w obrębie krajobrazów priorytetowych

Identyfikacja krajobrazów i określenie ich cech charakterystycznych, jak również ocena ich wartości, to elementy typowe dla opracowań diagnostyczno-analitycznych, zawierających informacje przyrodnicze. Informację przyrodniczą można określić, za M. Kistowskim, jako całokształt informacji dotyczących struktury (stanu), dynamiki (funkcjonowania) oraz antropogenicznych przeobrażeń środowiska przyrodniczego. Znaczna część informacji przyrodniczej stanowi informację ekofizjograficzną, stosowaną w planowaniu przestrzennym¹⁵. Choć zatem pośrednio będą wpływać na dalsze etapy prac planistycznych,

¹⁵M. Kistowski, *Struktury i przepływy informacji przyrodniczej dla potrzeb planowania przestrzennego*, Człowiek i środowisko 2003, Nr 1-2, s. 83.

jako zasób informacji stanowiący dane wejściowe do dalszych analiz, to jednak, z uwagi na brak elementów normatywnych, nie będą przedmiotem szczegółowych analiz w niniejszej ekspertyzie.

Jak wskazuje się w komentarzu pod red. Z Niewiadomskiego, audyt to rejestr występujących w przestrzeni uwarunkowań i elementów przyrodniczych lub wytworów cywilizacji będących wynikiem działania czynników naturalnych lub człowieka. Jego celem jest zidentyfikowanie krajobrazów występujących na obszarze województwa, a przede wszystkim krajobrazów priorytetowych, tj. szczególnie istotnych dla społeczności danego województwa ze względu na jego wartości przyrodnicze, kulturowe, historyczne, architektoniczne, urbanistyczne, ruralistyczne lub estetyczno-widokowe, i jako takich wymagających zachowania oraz określenia zasad i warunków kształtowania¹⁶. Jednak pozostałe elementy audytu, jak już wykazano, powiązane zostały z aktami planistycznymi oraz aktami prawnymi z zakresu ochrony przyrody i ochrony zabytków. Dotyczy to wniosków i rekomendacji zawartych w audycie krajobrazowym. Mogą one dotyczyć: kształtowania i ochrony krajobrazów priorytetowych oraz kształtowania i ochrony krajobrazów w obrębie parków kulturowych i uwzględnianych w audycie obszarów ochrony przyrody i obiektów (określonych w art. 38 a ust. 3 pkt 2 u.p.z.p.).

IV.2. Określenie charakteru i funkcji audytu krajobrazowego

Należy zauważyć, że w doktrynie prawa w odniesieniu do skutków prawnych aktów prawa i polityki dotyczących działania administracji publicznej nie stosuje się zasadniczo pojęcia „funkcja kreacyjna”, posługując się przede wszystkim pojęciem aktów normatywnych, ich skutków prawnych oraz mocy wiążącej. Katalog źródeł prawa powszechnie obowiązującego wskazuje art. 87 Konstytucji RP i ma on charakter zamknięty, przez co determinuje dalsze odpowiedzi na zadane zapytanie. Źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia. Źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są na obszarze działania organów, które je ustanowiły, akty prawa miejscowego.

Audyty krajobrazowe nie mieszczą się w żadnej z kategorii źródeł prawa powszechnie obowiązującego określonych w art. 87 Konstytucji. Szerszego wyjaśnienia wymaga jednak,

¹⁶ Z. Niewiadomski (red.) *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* – komentarz do art. 38 a

dlatego nie można ich zaliczyć do aktów prawa miejscowego. Są przecież przyjmowane w drodze uchwały sejmiku województwa. O zaliczeniu do aktów prawa miejscowego – wywołujących skutki prawne dla kształtowania sytuacji prawnej jednostki, decydujące znaczenia ma bowiem: umocowanie takich ograniczeń w ustawie oraz treść regulacji.

W wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 5 kwietnia 2002 r., I SA 2160/01 wskazano, że: *„kwalifikacja danego aktu do aktów prawa powszechnie obowiązującego musi być przeprowadzona przy uwzględnieniu jego cech materialnych i formalnych. Z samego faktu podjęcia uchwały przez organ, stanowiący jednostkę samorządu terytorialnego, nie można jeszcze wywodzić, że mamy do czynienia z aktem prawa miejscowego. Jedynie charakter norm prawnych i kształtowania przez te normy sytuacji prawnej adresatów mają przesądzające znaczenie dla kwalifikacji danego aktu, jako aktu prawa miejscowego. Innymi słowy, jeżeli akt prawotwórczy (uchwała rady gminy), zawiera co najmniej jedną normę postępowania o charakterze generalnym i abstrakcyjnym, to jest to akt prawa miejscowego”*.

Z kolei w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 29 listopada 2016 r., II OSK 507/15 wskazano, że *o tym, czy uchwała rady gminy jest aktem prawa miejscowego, decyduje jego treść. Dla takiej kwalifikacji nie jest ważne, jak w praktyce dana uchwała jest wykonywana; wystarczające jest, że wkracza w materię uregulowaną ustawami*.

Zagadnienie, czy (a jeżeli tak, to w jakim zakresie) akty nie będące powszechnie obowiązującymi źródłami prawa wiążą inne akty stanowi przedmiot licznych rozważań doktryny i orzecznictwa. W odniesieniu do aktów, programów, polityk i opracowań przyjmowanych przez organy administracji samorządowej w pierwszej kolejności należy wskazać, że o ich charakterze prawnym nie przesądza forma, w jakiej są przyjmowane. Wywoływanie skutków prawnych również poza strukturami administracji w doktrynie akceptowano między innymi w odniesieniu do planów gospodarki odpadami¹⁷, programów ochrony środowiska¹⁸.

¹⁷ Z. Bukowski, *Plany gospodarki odpadami i sprawozdania tych planów na poziomie regionalnym i lokalnym* [w:] *Prawo i polityka w ochronie środowiska. Studia z okazji 40-lecia pracy naukowej Jerzego Sommera*, Wrocław 2006, s. 26-27.

¹⁸ A. Haładyj, *Między aktem wewnętrznym a prawem powszechnie obowiązującym. Casus programu ochrony środowiska* [w:] *Źródła prawa w samorządzie terytorialnym* (red. B. Dolnicki), s. 282 i n.

Pojęcie aktu kierownictwa wewnętrznego

W doktrynie i orzecznictwie wyodrębniono kategorię aktów prawa wewnętrznego – będących aktami nie wymienionymi w katalogu źródeł prawa w art. 87 Konstytucji RP. Problematykę źródeł prawa wewnętrznego reguluje art. 93 ust. 1 Konstytucji i zalicza do nich uchwały Rady Ministrów, zarządzenia Prezesa Rady Ministrów oraz ministrów, które mają charakter wewnętrzny i obowiązują tylko jednostki organizacyjne podległe organowi wydającemu te akty. Zarządzenia wydawane są na podstawie ustawy i nie mogą stanowić podstawy decyzji wobec obywateli, osób prawnych oraz innych podmiotów.

W ramach dużego zbioru „prawa wewnętrznego” doktryna wyodrębnia przepisy administracyjne i tzw. swoiste źródła prawa, do których zalicza przede wszystkim akty planowania oraz źródła niezorganizowane, które wspólnie tworzą kategorię źródeł prawa *sensu largo*¹⁹. Według W. Dawidowicza akty wewnętrzne ze względów pragmatycznych powinny być traktowane jako akty generalne stosowania prawa, a nie akty normatywne.

Z kolei w układach administracji zdecentralizowanej, podnoszone jest również, że „hierarchiczne podporządkowanie” zastępowane jest przez nadzór rozumiany jako prawo do sprawdzania działalności nadzorowanego podmiotu i ingerowania w nią w zakresie wyznaczonym przepisami prawa. Nadzór nie narusza samodzielności prawnej podmiotów, które są mu poddane, ale jego zakres decyduje o stopniu owej samodzielności. Organy upoważnione do nadzoru są nazywane nadrzędnymi w stosunku do podmiotów nadzorowanych, co świadczy o tym, iż nie wyklucza się istnienia w układzie administracji zdecentralizowanej pewnego rodzaju stosunku podległości, innego jednak niż tego określanego „hierarchicznym podporządkowaniem”. Elementem takich zależności jest również współdziałanie organów, w szczególności uzgodnienie – w której to procedurze organ uzgadniający ma silniejszą pozycję co do oceny treści ocenianego aktu.

Jednak charakter aktów prawa wewnętrznego przyznano również aktom uchwalanym przez organy samorządu terytorialnego. Wśród nich szczególne znaczenie porównawcze w niniejszej sprawie ma studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, określone w przepisach u.p.z.p. Ustawodawca wyraźnie wskazuje bowiem w art. 9 ust. 4 u.p.z.p., że ustalenia przyjęte w studium uwarunkowań wiążą organy gminy przy sporządzaniu planów miejscowych oraz że studium nie jest aktem prawa miejscowego. Przesądza to o

¹⁹ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Kraków 2016, s. 78.

charakterze prawnym studium, które jest aktem kierownictwa wewnętrznego wiążącym bezpośrednio organy gminy (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12 grudnia 2019 r., II OSK 310/18). Studium uwarunkowań określa jednak - jako akt planistyczny - jedynie politykę przestrzenną gminy i wiąże wewnątrz organy gminy w ich planach przy sporządzaniu projektów planów miejscowych. Jako akt kierownictwa wewnętrznego określa tylko kierunki i sposoby działania organów i jednostek pozostających w systemie organizacyjnym aparatu gminy przy sporządzaniu projektu przyszłego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Studium uwarunkowań stanowi więc jeden z etapów poprzedzających uchwalanie planu miejscowego (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 8 października 2015 r., II OSK 340/14).

Na taki charakter studium uwarunkowań wskazuje również art. 20 u.p.z.p. stanowiąc, że plan miejscowy uchwała rada gminy, po stwierdzeniu, że nie narusza on ustaleń studium.

W odniesieniu do audytu krajobrazowego układ zależności w obrębie administracji wykracza jednak poza działania tego samego organu – sejmiku województwa. Jak wskazano wyżej, audyt oddziałuje bowiem również na treść aktów przyjmowanych przez gminy, co zostanie szczegółowo omówione w dalszej części ekspertyzy.

Akty normatywne *sensu largo*

Dla określenia charakteru prawnego audytów krajobrazowych szczególnie przydatne jest również wyróżnienie kategorii aktów normatywnych *sensu largo*.

Źródła prawa, rozumiane jako akty stanowienia prawa, dzielą się na źródła prawa *sensu stricto* i źródła prawa *sensu largo*, przy czym kryterium ich podziału stanowi krąg podmiotów, które są adresatami ich postanowień. I tak źródła prawa *sensu stricto* obowiązują powszechnie, a więc ich zapisy są skierowane zarówno do podmiotów znajdujących się w strukturze organizacyjnej administracji publicznej, jak również do podmiotów znajdujących się poza tą strukturą. Natomiast źródła prawa *sensu largo* wiążą wyłącznie podmioty podległe autorowi aktu, przy czym nie zawsze będą to jednostki organizacyjne bezpośrednio podległe organowi, który wydał dany akt²⁰.

²⁰ K. Małysa-Sulińska, *Norma kształtująca ład przestrzenny* [w:] *Przestrzeń i nieruchomości jako przedmiot prawa administracyjnego. Publiczne prawo rzeczowe*, red. I. Niżnik-Dobosz, Warszawa 2012.

Jak wskazuje się w doktrynie, normy kształtujące ład przestrzenny stanowią szczególną kategorię norm prawa administracyjnego. Normy prawa, w tym także normy prawa administracyjnego, są - co do zasady - abstrakcyjne. Normy kształtujące ład przestrzenny są zaś w znacznym stopniu konkretne w odniesieniu do regulowanej sytuacji, a jednocześnie w znaczącym zakresie abstrakcyjne. Ich konkretność polega na tym, że odnoszą się one do konkretnie oznaczonego terenu, a abstrakcyjność tej kategorii norm prawa wynika z konieczności konkretyzacji ich zapisów w normach zawartych w innych aktach kształtujących ład przestrzenny lub w decyzjach administracyjnych. Rozwiązania przyjęte w aktach kształtujących ład przestrzenny stanowią podstawę rozstrzygnięć dokonywanych w formie innych aktów kształtujących ład przestrzenny lub w formie decyzji administracyjnych. Podkreślenia wymaga, że - co jest cechą charakterystyczną aktów normatywnych - zapisy aktów kształtujących ład przestrzenny nie konsumują się poprzez jednorazowe zastosowanie, lecz mogą stanowić podstawę rozstrzygnięć zawartych w wielu innych aktach.

Należy również mieć na względzie, że „podległość” nie musi być równoznaczna z podległością w strukturze pionowej (hierarchicznie podporządkowanej) organów administracji, lecz ma znacznie szersze znaczenie. W wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 czerwca 2000 r. K 25/99 wskazane zostało, że:

kryterium "organizacyjnej podległości", o którym mowa w art. 93 ust. 1, a od spełnienia którego zależy dopuszczalność stanowienia aktów prawa wewnętrznego, należy rozumieć szerzej niż "hierarchiczne podporządkowanie" w znaczeniu przyjętym w prawie administracyjnym.

Audyt krajobrazowy, nie będąc aktem prawa miejscowego – źródłem przepisów powszechnie obowiązujących, spełnia więc określone powyżej kryteria do zaliczenia go do źródeł prawa *sensu largo* a częściowo aktów kierownictwa wewnętrznego.

IV.3. Analiza procesu legislacyjnego w odniesieniu do charakteru prawnego audytów krajobrazowych

Jedną z istotnych metod wykładni jest wykładnia historyczna. Dla dokonania wykładni historycznej – a więc odczytania intencji Ustawodawcy (którego racjonalność się domniemuje) - szczególnie znaczenie ma analiza procesu legislacyjnego. Argumentacja ta wykorzystywana

jest w doktrynie prawa dla interpretacji charakteru audytów krajobrazowych. W komentarzu do u.p.z.p. pod red A. Plucińskiej – Filipowicz i M. Wierzbowskiego²¹ przywołano, że:

W uzasadnieniu do projektu ustawy krajobrazowej wskazano, że przewiduje się wprowadzenie powszechnej identyfikacji i waloryzacji krajobrazów, zadanie to zaś przypisuje się jako zadanie własne samorządowi województw. Narzędziem realizacji tego zadania będzie cykliczne (nie rzadsze niż raz na 20 lat) sporządzanie audytu krajobrazowego. Audyt krajobrazowy ma pełnić trojako funkcję:

1)w skali całego województwa będzie dokonywał identyfikacji i scharakteryzowania typów krajobrazu przy wykorzystaniu klasyfikacji ustalonej w drodze rozporządzenia przez ministra właściwego do spraw środowiska w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego;

2)dokona waloryzacji krajobrazu w skali całego województwa. W literaturze przedmiotu proponowane są różne metody takiej waloryzacji – zarówno eksperckie, jak i społeczne, ilościowe i jakościowe. Ustawa nie przesądza wyboru konkretnej metody – jest to pozostawione do rozstrzygnięcia w drodze aktu wykonawczego wydanego przez ministra właściwego do spraw środowiska w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego. Celem waloryzacji jest określenie wartości wszystkich krajobrazów na obszarze województwa. W ten sposób nastąpi w szczególności wskazanie krajobrazów szczególnie cennych, czyli zgodnie z zaproponowaną w projekcie ustawy terminologią – krajobrazów priorytetowych;

3)ustali zagrożenia dla rozpoznanych krajobrazów priorytetowych i w oparciu o ich analizę zaplanuje sposoby ich ochrony. Zastosowanie zaplanowanych rozwiązań będzie następowało na podstawie odrębnych aktów prawnych. Ustawa przewiduje zarówno znane już prawu polskiemu sposoby ochrony, takie jak np. ustanowienie parku krajobrazowego czy obszaru chronionego krajobrazu; wprowadza również nowe narzędzie w postaci urbanistycznych zasad ochrony krajobrazu.

Należy jednak zauważyć, że zacytowane uzasadnienie odnosiło się do projektu ustawy „krajobrazowej” o treści znacząco odmiennej, niż ostatecznie uchwalona. Dla oceny charakteru i skutku prawnego wniosków i rekomendacji zawartych w audycie krajobrazowym, w kontekście wykładni historycznej (a zwłaszcza odwoływania się do uzasadnienia ustawy) konieczna jest zatem szczegółowa analiza projektu „ustawy krajobrazowej” w pierwotnym brzmieniu a więc wniesionym przez Prezydenta RP do Sejmu (druk 1525 z dnia 28 czerwca 2013 r.) wraz z uzasadnieniem²².

²¹ A. Plucińska– Filipowicz, M. Wierzbowski (red.), *Komentarz do ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, Lex/el. 2019, teza 3.

²² <https://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/PrzebiegProc.xsp?id=7600BA2F4538215CC1257BA40033010F>

Zgodnie z art. 8 projektu „ustawy krajobrazowej” wniesionego do Sejmu przez Prezydenta RP audyty krajobrazowe miały zostać uregulowane w ustawie o ochronie przyrody, w dodanym rozdziale 1a „Planowanie ochrony krajobrazu” – art. 5a i nast. ustawy o ochronie przyrody.

Audyt krajobrazowy określać miał w szczególności:

- 1) lokalizację krajobrazów priorytetowych;
- 2) zagrożenia dla możliwości zachowania wartości krajobrazów priorytetowych;
- 3) planowane sposoby ochrony krajobrazów priorytetowych, w szczególności wskazanie obszarów, dla których jest uzasadnione uchwalenie urbanistycznych zasad ochrony krajobrazu oraz obszarów, które powinny zostać objęte wskazanymi formami ochrony przyrody.

W zaproponowanych regulacjach nie przewidziano formułowania w audycie krajobrazowym rekomendacji i wniosków, mających wpływ na dalsze akty planistyczne (przyjmowane na poziomie samorządu województwa i samorządu gminnego).

Wniesiony przez Prezydenta RP projekt „ustawy krajobrazowej” pierwotnie przewidywał wprowadzenie do porządku prawnego urbanistycznych zasad ochrony krajobrazu, w celu ochrony walorów krajobrazów priorytetowych. Zgodnie z proponowanym art. 5c ustawy o ochronie przyrody zaproponowano następujące brzmienie przepisów:

1. Sejmik województwa określa w formie uchwały urbanistyczne zasady ochrony krajobrazu.

2. Urbanistyczne zasady ochrony krajobrazu są aktem prawa miejscowego.

3. Uchwała, o której mowa w ust. 1, w sposób szczegółowy określa obszar, na którym ustalone zasady mają mieć zastosowanie.

4. Urbanistyczne zasady ochrony krajobrazu mogą określać:

- 1) ograniczenia w zakresie lokalizowania zabudowy;*
- 2) zasady lokalizacji obiektów budowlanych o charakterze dominant krajobrazowych;*
- 3) nieprzekraczalne parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu;*
- 4) maksymalną wysokość zabudowy;*
- 5) sposób usytuowania budynków w stosunku do dróg;*
- 6) dopuszczalne materiały stosowane do budowy budynków;*
- 7) dopuszczalną kolorystykę obiektów budowlanych;*
- 8) rozwiązania detali architektonicznych elewacji, w tym okien i drzwi, uwzględniające lokalne tradycje budowlane;*
- 9) zasady i warunki sytuowania obiektów małej architektury, tablic i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, a także rodzaje materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane, a w odniesieniu do tablic i urządzeń reklamowych również zasady i warunki dotyczące wielkości i możliwości ich umieszczania na istniejących obiektach budowlanych.*

5. Urbanistyczne zasady ochrony krajobrazu są wiążące przy opracowywaniu projektów studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, a także przy wydawaniu decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego, decyzji o warunkach zabudowy, pozwoleń na budowę oraz rozpatrywaniu zgłoszeń zamiaru wykonywania robót budowlanych.

Urbanistyczne zasady ochrony krajobrazu, jako akt prawa miejscowego, wywoływać miały więc bezpośrednie skutki zarówno w sferze działania organów administracji samorządowej (wiążące przy opracowywaniu projektów studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego) ale również w indywidualnych postępowaniach administracyjnych związanych z ubieganiem się o wydanie określonych decyzji w trakcie procesu inwestycyjno-budowlanego.

Tak więc – w proponowanych przepisach bezprzedmiotowe było określanie charakteru wiążącego (pośrednio lub bezpośrednio) audytu krajobrazowego wobec pozostałych aktów planistycznych, gdyż w proponowanym systemie funkcję tę spełniać miały właśnie urbanistyczne zasady ochrony krajobrazu.

Znajduje to potwierdzenie właśnie w już przywołanej treści uzasadnienia dołączanego do druku 1525, gdzie wskazano na wyraźnie diagnostyczno -waloryzacyjny charakter audytu. W uzasadnieniu odniesiono się również do urbanistycznych zasad ochrony krajobrazu, wskazując, że:

Szczególnej uwagi wymaga dodawany w ustawie o ochronie przyrody art. 5c ust. 5 wskazujący, że urbanistyczne zasady ochrony krajobrazu są wiążące przy opracowywaniu projektów studium kierunków i uwarunkowań zagospodarowania przestrzennego oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, a także przy wydawaniu decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach realizacji inwestycji, decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego, decyzji o warunkach zabudowy, pozwoleń na budowę oraz rozpatrywania zgłoszeń zamiaru wykonywania robót budowlanych. Choć jest to ograniczenie władztwa planistycznego gmin, to należy przyjąć że mieści się ono w granicach dopuszczonych przez Konstytucję.

W wyniku prac legislacyjnych w Sejmie znacznie zmieniono jednak proponowany system planistyczny (tekst ustawy przekazany do Senatu – Druk 1525 u3).

Usunięto w nim regulacje dotyczące urbanistycznych zasad ochrony krajobrazu. Rozszerzeniu uległ natomiast zakres audytów krajobrazowych (między innymi o wymóg zawarcia w nich

rekomendacji i wniosków), wprowadzono ich powiązania z innymi aktami planistycznymi i kreującymi obszary specjalne oraz wprowadzono strefy ochrony krajobrazu – wyznaczane dla realizacji ochrony krajobrazów priorytetowych w parkach krajobrazowych i na obszarach chronionego krajobrazu.

Stąd też przywołane wyżej (i, jak wskazano, uwzględnione w komentarzu do ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym pod red. A. Plucińskiej – Filipowicz i M. Wierzbowskiego) uzasadnienie w zakresie charakteru audytu krajobrazowego – było adekwatne do pierwotnej wersji wniesionego do Sejmu projektu, jest jednak zupełnie niespójne z ostatecznie uchwalonym brzmieniem „ustawy krajobrazowej”. Przypomnieć należy również, że projekt ustawy ulegał licznym zmianom – zarówno podczas prac w Sejmie, jak i w Senacie a do kolejnych wersji nie były opracowywane szczegółowe ich uzasadnienia²³.

Przedstawiona analiza historyczna prowadzi do wniosku, że audyty krajobrazowe, w ostatecznie uchwalonym brzmieniu ustawy w pewnej części przejęły rolę urbanistycznych zasad ochrony krajobrazu (choć nie są aktami prawa miejscowego). W odniesieniu do pierwotnej propozycji ustawy znacznej modyfikacji uległa ich treść i powiązania z pozostałymi instrumentami ochrony i kształtowania krajobrazu. Poprzez dodanie powiązania rekomendacji i wniosków oraz wyników audytu z innymi aktami planistycznymi – wzmocniona została ich rola oraz oddziaływanie prawne.

IV.4 Analiza systemowa charakteru prawnego audytów krajobrazowych

Na charakter prawny audytu krajobrazowego wskazuje również, przywołane wcześniej, całkowicie nowe rozwiązanie wprowadzone w odniesieniu do procedur uzgadniania projektu uchwały w sprawie utworzenia parku krajobrazowego lub powiększenia jego obszaru oraz w sprawie wyznaczenia obszaru chronionego krajobrazu. Zgodnie z art. 16 ust. 4c i art. 23 ust. 3c u.o.p. rada gminy nie może odmówić uzgodnienia projektów takich uchwał, gdy są one konsekwencją rekomendacji dotyczącej utworzenia lub powiększenia obszaru parku krajobrazowego zawartej w audycie krajobrazowym. Rada gminy może odmówić uzgodnienia projektu uchwały wyłącznie w przypadku, gdyby przyjęcie tej uchwały prowadziło do ograniczenia możliwości rozwojowych gminy wynikających z ustaleń studium uwarunkowań

²³ Por. <https://www.prawo.pl/biznes/senat-zdecyduje-ws-ustawy-krajobrazowej,164139.html>. Przebieg prac legislacyjnych w Sejmie: <https://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/PrzebiegProc.xsp?id=7600BA2F4538215CC1257BA40033010F>

lub planu miejscowego w stopniu nieproporcjonalnym do wartości, jakie park krajobrazowy ma chronić. Przepis ten budzi istotne wątpliwości interpretacyjne.

Rekomendacje co do utworzenia tych dwóch form ochrony przyrody (parku krajobrazowego i obszaru chronionego krajobrazu) wobec potrzeb ochrony krajobrazów priorytetowych bezpośrednio oddziałują więc na sferę samodzielności gmin. Uprawnienie do uzgodnienia utworzenia form ochrony przyrody jest bowiem jednym z wyrazów przyznania gminie szerokiej gwarancji daleko idącej podmiotowości. Skoro rekomendacje wynikające z audytu modyfikują takie uprawnienia (co do zasady je znosząc) to wywierają one bezpośredni skutek w relacjach pomiędzy podmiotami publicznymi, mają więc charakter prawny.

Audyt krajobrazowy nie jest w tej części typowym aktem kierownictwa wewnętrznego, ponieważ samorząd gminny w zakresie określania zasad ochrony krajobrazu nie jest hierarchicznie podporządkowany samorządowi wojewódzkiemu. Wręcz przeciwnie – korzysta on z ustawowo zagwarantowanej swobody planistycznej.

Jak wskazuje doktryna, o samodzielności samorządu terytorialnego decyduje wiele istotnych kwestii prawnych, wśród których szczególną rolę odgrywają podmiotowość (osobowość) prawna jednostek samorządu terytorialnego i decentralizacja władzy publicznej w ścisłym jej związku z zasadą subsydiarności.

Posiadanie własnych praw i obowiązków przez jednostki samorządu terytorialnego oznacza, że gminom przysługuje władztwo administracyjne. Rozwinięciem sfery władztwa administracyjnego będącej przedmiotem niniejszych rozważań w sferze zagospodarowania przestrzennego są te uprawnienia władz gminy, które w doktrynie prawnej określa się jako władztwo planistyczne gminy oraz samodzielność planistyczną gminy. Podstawy prawne tych uprawnień gminy w obecnie obowiązującym stanie prawnym zawiera przede wszystkim art. 3 u.p.z.p., zgodnie z którym kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie studium uwarunkowań oraz planów miejscowych²⁴, należy do zadań własnych gminy. Samodzielność planistyczna gminy oznacza więc wyłączną co do zasady kompetencję gmin do władczego określania przeznaczenia terenów na poszczególne cele, co jest elementem administracji reglamentacyjnej. Samorząd gminny korzysta w tym przypadku z

²⁴ Z wyjątkiem morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej.

konstytucyjnego domniemania w zakresie realizacji zadań publicznych²⁵. Samodzielność ta w sferze prawa publicznego kształtowana jest przepisami ustaw, w których określone zostały granice samodzielności w zakresie wykonywania zadań i kompetencji oraz zasady sprawowania nadzoru państwowego nad realizacją tych zadań, zwanego „korelatem samorządu”²⁶.

Samodzielność planistyczna nie jest oczywiście tożsama z dowolnością planistyczną, doznając licznych ograniczeń m.in. na płaszczyźnie materialnoprawnych uwarunkowań realizacji zadań planistycznych gminy, a także obowiązku uzyskania szeregu uzgodnień. Tak więc audyt krajobrazowy jest jednym z instrumentów prawnych oddziałujących na samodzielność planistyczną gmin.

Skutki prawne wywierane przez ustalenia audytu krajobrazowego mają więc charakter częściowo kierownictwa wewnętrznego (uchwała sejmiku województwa wiąże sejmik województwa przy podejmowaniu uchwały o ustanowieniu planu ochrony dla parku krajobrazowego oraz uchwały o stref ochrony krajobrazu w obszarach chronionego krajobrazu). W tym zakresie audyt krajobrazowy wpływa na treść innych aktów przyjmowanych przez ten sam organ (sejmik województwa). Podkreślić przy tym należy, że zgodnie z art. 20 ust.1 pkt 6 u.o.p.– uwzględnienie wyników audytu krajobrazowego dotyczy całego planu ochrony – a nie tylko części dotyczącej krajobrazów priorytetowych – a więc potencjalnych stref ochrony krajobrazu. Wyniki audytu powinny więc być uwzględniane również przy formułowaniu pozostałych elementów planu ochrony parku krajobrazowego, w tym ustaleń do studiów uwarunkowań i planów miejscowych.

Podejmując uchwałę w sprawie planu ochrony parku krajobrazowego oraz uchwałę w sprawie stref ochrony krajobrazu w obszarze chronionego krajobrazu sejmik województwa dokonuje więc reinterpretacji wyników audytu i ich przełożenia na uwarunkowania stricte ochrony przyrody w obu tych formach ochrony przyrody.

Istotą aktów prawa wewnętrznego jest bowiem ich adresowanie do podmiotów wewnętrznych (w obrębie administracji), jednak mogą one pośrednio wpływać na prawa lub obowiązki obywateli, mogą określać np. szczegółowy sposób postępowania albo politykę administracyjną

²⁵ Z. Niewiadomski, *Samorząd terytorialny w Konstytucji RP*, ST 2002/3, s. 6.

²⁶ B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, Warszawa 2012, s. 27.

w danej dziedzinie administracji publicznej²⁷. Nie jest zatem zasadne uznanie, że audyt będzie dokumentem głównie technicznym, mającym znaczenie programowe dla polityki urbanistycznej w województwie²⁸.

W pozostałym zakresie jest to jednak oddziaływanie etapowe – częściowo na gminne akty prawa miejscowego (plan miejscowy, uchwała „krajobrazowa”), ale częściowo na gminny akt kierownictwa wewnętrznego, jakim jest studium uwarunkowań. Dopiero te akty konkretyzują reżim prawny obowiązujący w odniesieniu do ochrony krajobrazu (krajobrazów priorytetowych). Taki charakter odpowiadałby również przywołanej wyżej kategorii aktów normatywnych *sensu largo*. Można również szukać umiejscowienia tego typu aktów w szeroko rozumianych aktach współdziałania administracji.

Normatywny charakter audytów uwidacznia się również w odniesieniu do ograniczenia decyzyjności organów gminy w odniesieniu do tworzenia form ochrony przyrody zgodnie z u.o.p.

Jak już wskazano, nieliczne przepisy dotyczące audytów, ich wzajemna niespójność oraz fakt, że przepisy te nie zostały jeszcze wdrożone, gdyż prace nad audytami krajobrazowymi dopiero trwają powodują, że zagadnienia te nie było szerzej analizowane w doktrynie oraz brak jest orzecznictwa sądów administracyjnych. Konieczne jest więc poszukiwanie dalszych metod wykładni, tak aby ustalić czy i na ile audyt krajobrazowy ma charakter normatywny oraz czy i w jakim zakresie wpływa na treść innych aktów. W celu weryfikacji normatywnego charakteru audytu krajobrazowego oraz określenia zakresu, w jakim audyt wiąże inne akty planistyczne, w dalszej części ekspertyzy zostanie dokonana jego analiza porównawcza z:

- opracowaniem ekofizjograficznym
- studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego
- ustaleniami do studiów uwarunkowań i miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, zawartych w planie ochrony parku krajobrazowego
- uchwałą w sprawie parku krajobrazowego, w części nakazów i zakazów obowiązujących w strefach ochrony krajobrazu oraz uchwałą w sprawie stref ochrony krajobrazu w obszarze chronionego krajobrazu

²⁷ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne* wyd. 4, Warszawa 2010 s. 77.

²⁸ Taką tezę postawili K. Kasprzak i B. Raszka, *Ustawa krajobrazowa – koszty i chaos*, Przegląd Komunalny - Zeszyty Komunalne 2/2016, s. 54.

- uchwałą w sprawie parku kulturowego
- gminnym programem opieki nad zabytkami

Audyt krajobrazowy a opracowanie ekofizjograficzne

Określając charakter prawny i treść audytu krajobrazowego, celowe jest jego porównanie z opracowaniem ekofizjograficznym. Zgodnie z art. 72 ustawy Prawo ochrony środowiska przez opracowanie ekofizjograficzne rozumie się dokumentację sporządzaną między innymi na potrzeby planu zagospodarowania przestrzennego województwa, charakteryzującą poszczególne elementy przyrodnicze na obszarze objętym studium lub planem i ich wzajemne powiązania. Jest to opracowanie obligatoryjne a jego brak może prowadzić do stwierdzenia nieważności aktów planistycznych²⁹. Opracowanie ekofizjograficzne jest więc szczególnym dokumentem informacyjnym o stanie i kierunkach przekształcenia środowiska.

W judykaturze wskazywano na brak bezpośredniego związania organów gminy treścią opracowania ekofizjograficznego przy treści studium uwarunkowań i planu miejscowego. W wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 4 października 2007 r., II SA/Lu 267/07 podniesiono, że:

opracowanie ekofizjograficzne jest dokumentacją sporządzaną przed przystąpieniem do prac planistycznych i ma służyć uwzględnieniu uwarunkowań przyrodniczych w konstruowaniu koncepcji i projektu planu zagospodarowania przestrzennego. Powyższe jednak nie świadczy o jego decydującym znaczeniu w zakresie wpływu na kształt planu. Skoro sporządzenie opracowania nie stanowi elementu procedury planistycznej w rozumieniu art. 17 u.p.z.p. to również jego treść nie daje podstawy do automatycznego orzeczenia o nieważności uchwały.

Również w doktrynie wskazywano, że jest to dokument ekspercki. Jak podnosił J. Szlachetko, opracowanie ekofizjograficzne to **obligatoryjny dokument ekspercki (analityczno-instrukcyjny) sporządzany przed podjęciem prac planistycznych, o których mowa w art. 11 i 17 u.p.z.p.** Terminem, którym judykatura określa relację zachodzącą pomiędzy tak spostrzeganym opracowaniem a aktami planistycznymi (studium uwarunkowań i planem miejscowym) jest termin „informuje”. Zdaniem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w

²⁹ Zob.: wyrok NSA z dnia 9 maja 2012 r., II OSK 405/12

Białymstoku, wyrażonym w wyroku z dnia 31 maja 2007 r., II SA/Ba 77/07 „opracowanie ekofizjograficzne pełni funkcję informacyjną w przygotowywaniu aktu planistycznego, nie może jednak zastępować tego aktu; nie może pełnić funkcji rozstrzygającej, przypisanej ustawowo aktom planowania przestrzennego podejmowanym przez organ stanowiący (...)”³⁰. Tym samym należy przyjąć, że opracowanie ekofizjograficzne nie wiąże tych organów jednostek samorządu terytorialnego, które są ustawowo zobowiązane do sporządzenia projektów aktów planistycznych³¹.

Jednak opracowanie ekofizjograficzne stanowi uzasadnioną podstawę wprowadzania reglamentacji przeznaczania terenu, ułatwiając gminie obronę przyjętych rozwiązań (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 16 grudnia 2014 r., II OSK 1244/13).

Zakres opracowań ekofizjograficznych określa rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 9 września 2002 r. w sprawie opracowań ekofizjograficznych (Dz. U. 2002 Nr 155, poz. 1298).

Część kartograficzna i opisowa opracowania ekofizjograficznego podstawowego obejmuje:

- 1) rozpoznanie i charakterystykę stanu oraz funkcjonowania środowiska, udokumentowane i zinterpretowane przestrzennie;
- 2) diagnozę stanu i funkcjonowania środowiska;
- 3) wstępną prognozę dalszych zmian zachodzących w środowisku, polegającą na określeniu kierunków i możliwej intensywności przekształceń i degradacji środowiska, które może powodować dotychczasowe użytkowanie i zagospodarowanie;
- 4) określenie przyrodniczych predyspozycji do kształtowania struktury funkcjonalno-przestrzennej, polegające w szczególności na wskazaniu obszarów, które powinny pełnić przede wszystkim funkcje przyrodnicze;

W opracowaniu ekofizjograficznym, należy również zawrzeć ocenę przydatności środowiska, polegającą na określeniu możliwości rozwoju i ograniczeń dla różnych rodzajów użytkowania i form zagospodarowania obszaru oraz określenie uwarunkowań ekofizjograficznych,

³⁰ Wyrok Wojewódzkiego Sadu Administracyjnego w Białymstoku, Lex nr 467343.

³¹ J. Szlachetko, *Wpływ braku opracowania ekofizjograficznego na proces planistyczny, Samorząd Terytorialny* 2014 Nr 10, s. 17.

formułowanych w postaci wniosków z przeprowadzonych analiz, prognoz i ocen. Wnioski te powinny w szczególności dotyczyć:

- a) określenia przydatności poszczególnych terenów dla rozwoju funkcji użytkowych, w tym mieszkaniowej, z uwzględnieniem infrastruktury niezbędnej do prawidłowego spełniania poszczególnych funkcji,
- b) wskazania terenów, których użytkowanie i zagospodarowanie, z uwagi na cechy zasobów środowiska i ich rolę w strukturze przyrodniczej obszaru, powinno być podporządkowane potrzebom zapewnienia prawidłowego funkcjonowania środowiska i zachowania różnorodności biologicznej,
- c) określenia ograniczeń wynikających z konieczności ochrony zasobów środowiska lub występowania uciążliwości i zagrożeń środowiska oraz wskazanie obszarów, na których ograniczenia te występują.

Na poziomie rozporządzenia wykonawczego przewidziano zatem zawarcie w opracowaniu ekofizjograficznym wniosków - choć, jak wskazano, art. 72 ust. 5 Prawa ochrony środowiska nie przewiduje wprost, że w opracowaniu ekofizjograficznym wnioski takie mają być zawarte. Jednak wnioski te określone zostały w rozporządzeniu jako rodzaj **wniosków z przeprowadzonych analiz, prognoz i ocen**. Odwołując się przywołanej wcześniej wieloznaczności pojęcia „wniosek” należy stwierdzić, że są to wnioski stanowiące bardziej wynik, czy też rezultat analiz, a nie – jak w przypadku wniosków i rekomendacji zawartych w audytach krajobrazowych – postulaty formułowane na przyszłość.

Opracowanie ekofizjograficzne jest więc dokumentem typowo analitycznym i choć w pewien sposób treściowo wpływa na określone treści aktów planistycznych (studium uwarunkowań i planu miejscowego) to nie jest to relacja o charakterze funkcjonalno-prawnym. Potwierdza to tezę, że wprowadzenie w odniesieniu do audytów krajobrazowych „rekomendacji i wniosków” oraz wyraźnie wyliczonych skutków proceduralnych przy uchwalaniu innych aktów jest celowym zabiegiem ustawodawcy, wzmacniającym ich rangę prawną.

Audyt krajobrazowy a studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy

Podstawowym dokumentem gminnym w zakresie planowania przestrzennego, zawierającym usystematyzowaną inwentaryzację dotychczasowego zagospodarowania, jest studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Studium uwarunkowań nie jest przepisem prawa miejscowego, lecz tzw. aktem kierownictwa wewnętrznego, wiążącym organy gminy przy sporządzaniu planu miejscowego. Zawarte w części uwarunkowań informacje są podstawowymi źródłami uwarunkowań polityki przestrzennej gminy. Celem studium uwarunkowań jest przede wszystkim sporządzenie kompleksowego źródła informacji o przestrzennych uwarunkowaniach całego obszaru gminy, wskazanych w art. 10 ust. 1 u.p.z.p. oraz następnie określenie kierunków rozwoju przestrzennego. Zebranie obu tych części w jednym, kompleksowym dokumencie gwarantuje jego wewnętrzną spójność. W zakresie studium uwarunkowań, określonym w art. 10 u.p.z.p., można wyróżnić więc dwie zasadnicze kategorie treści: część „informacyjną” (ust. 1), stanowiącą swego rodzaju inwentaryzację dotychczasowego stanu faktycznego i prawnego obszaru, dla którego jest sporządzane, oraz część „regulacyjną” (ust. 2), konstytuującą dyspozycje realizacji polityki przestrzennej gminy. Uwarunkowania powinny cechować się wysokim stopniem precyzji. Jak wskazywano w orzecznictwie, słowo: "uwarunkowania" oznacza relację między stanem istniejącym a stanem projektowanym. Dla wskazania "uwarunkowań" konieczne jest zatem takie pokazanie istniejącego stanu, by dała się z tego wyprowadzić recepta działania na przyszłość³². Stan ten musi zatem opierać się na zgromadzonych i opisanych informacjach oraz być odpowiednio uwidoczniony w studium uwarunkowań³³. Są one zawarte zarówno w części tekstowej, jak i graficznej załącznika do uchwały rady gminy w przedmiocie studium uwarunkowań.

Chociaż studium nie ma mocy aktu powszechnie obowiązującego, nie jest aktem prawa miejscowego, to jako akt planistyczny określa politykę przestrzenną gminy i wiąże organy gminy przy sporządzeniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Określone obszary gminy mogą mieć zatem określone przeznaczenie w planie miejscowym, jeśli wcześniej w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmina wskaże taki rodzaj przeznaczenia dla tych obszarów. Uprawnione jest zatem twierdzenie, że

³² Wyrok NSA w Krakowie z dnia 25 czerwca 2002 r., II SA/Kr 608/02.

³³ Por.: wyrok WSA w Białymstoku z dnia 31 maja 2007 r. 2007-05-31 II SA/Bk 77/07

ustalenia planu miejscowego są konsekwencją zapisów przyjętych w studium. Plan zagospodarowania przestrzennego ma stanowić uszczegółowienie zapisów zawartych w studium.

Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 14 marca 2017 r., II OSK 1757/15, że *studium gminne nie jest aktem prawa miejscowego (art. 9 ust. 5 u.p.z.p.) – a więc nie jest powszechnie obowiązującym prawem (argument a contrario z art. 87 ust. 2 Konstytucji RP), lecz jedynie aktem o charakterze wewnętrznym, wiążącym wyłącznie gminne organy planistyczne (por. art. 9 ust. 4 i art. 20 ust. 1 ab initio u.p.z.p.). Tym bardziej, że to jeden i ten sam organ – rada gminy – jest uprawniony zarówno do uchwalania oraz zmiany studium (art. 12 ust. 1 i art. 27 u.p.z.p.), jak i uchwalania oraz zmiany planu miejscowego (art. 20 ust. 1 i art. 27 u.p.z.p.).*

W doktrynie wskazuje się, że *studium jest więc aktem planistycznym, którego podstawowym celem jest określenie projektowanego zagospodarowania przestrzennego. Oprócz ustaleń w zakresie uwarunkowań zagospodarowania przestrzennego studium zawiera lokalne zasady zagospodarowania przestrzennego oraz kierunki zmian w zagospodarowaniu przestrzennym, a także określa przeznaczenie terenów. Za ustalenia wiążące zawarte w studium przy uchwalaniu planów miejscowych uznać należy lokalne zasady zagospodarowania przestrzennego oraz kierunki zmian w zagospodarowaniu przestrzennym i przeznaczenia terenów pod wskazane funkcje. Nie są natomiast wiążące uwarunkowania faktyczne terenów czy też prawa rzeczowe, które stanowią jedynie ramy faktyczne i prawne dla proponowanych w studium zasad i kierunków. Wiążące przy sporządzaniu planów miejscowych są ustalenia studium przyjęte w związku z obowiązkiem określonym w art. 9 ust. 2 u.p.z.p. w zakresie uwzględnienia ustaleń i zasad wymienionych w nich dokumentów. Znajdują one jednak swoje umiejscowienie nie w części określającej warunki, a w części projektowej - w zasadach, kierunkach i rozstrzygnięciach terenowych. Studium jest bowiem aktem planistycznym, nakierowanym na zmiany w zastanej strukturze przestrzennej, i jego przepisy mogą często wchodzić w kolizję z istniejącym przeznaczeniem terenu, wiążąc jednocześnie przy zmianie aktualnego sposobu zagospodarowania lub zabudowy³⁴.*

Audyt krajobrazowy oraz studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego wykazują więc podobieństwa – jako akty nie będące powszechnie

³⁴ I. Zachariasz [w:] H. Izdebski, I. Zachariasz, *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz* Teza 9 do art. 9 Lex/El. 2014

obowiązującymi źródłami prawa. Jednak zachodzi między nimi częściowa zależność - to rekomendacje i wnioski zawarte w audycie krajobrazowym podlegają uwzględnieniu w studium uwarunkowań, co wskazane zostanie w dalszej części ekspertyzy.

Audyt krajobrazowy a ustalenia do studiów uwarunkowań i planów miejscowych zawarte w planie ochrony parku krajobrazowego

Zgodnie z art. 20 ust. 4. pkt. 6 u.o.p. plan ochrony dla parku krajobrazowego zawiera 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. Są to zatem regulacje, które określają, jaka powinna być treść tych gminnych aktów planowania przestrzennego.

Charakter prawny tych ustaleń budził wątpliwości w doktrynie. W. Radecki wyraził pogląd, że plan ochrony jest „rozpisaniem w przestrzeni reżimu prawnego obszaru chronionego” podnosząc zarazem, że „plan nie może ustanawiać nowych zakazów, wykraczających poza to, co mieści się poza reżimem prawnym danej formy ochrony przyrody”³⁵. Odnotować należy jednak, że w doktrynie pojawiały się również poglądy, że ustalenia te wykazują cechy powszechnie obowiązujących aktów prawa miejscowego³⁶. Zauważyć należy, że plan ochrony parku krajobrazowego sejmik województwa przyjmuje w drodze uchwały. Jednak – co wskazano wcześniej, o charakterze prawnym danego aktu a zwłaszcza o możliwości zaliczenia go do aktów prawa miejscowego nie przesądza forma, w jakiej jest przyjmowany – ale jego treść. Orzecznictwo sądów administracyjnych zajęło jednak stanowisko, które należy uznać za utrwalone i akceptowane w praktyce działania organów administracji, że ustalenia te nie mają charakteru aktu powszechnie obowiązującego. W wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 24 stycznia 2008 r. II SA/Bk 793/07 wskazano, że:

ustalenia do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego zawarte w rozporządzeniu wojewody w sprawie ustanowienia planu ochrony parku krajobrazowego

³⁵ W. Radecki, *Ustawa o ochronie przyrody*, Warszawa 2008 s. 122.

³⁶ B. Majchrzak, *Glosa do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z dnia 24 stycznia 2008 r. II SA/Bk 793/07*, *Kwartalnik Prawa Publicznego* 1-2/2010 s.270 i n.

adresowane są do gmin i wpływają wyłącznie na zapisy dokumentów planistycznych. W sytuacji, gdy ustalenia te nie zostaną zawarte w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, nie mogą stanowić samoistnych zakazów realizacji określonych zamierzeń budowlanych, odnoszących bezpośredni skutek w stosunku do obywateli.

Natomiast w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 stycznia 2020 r., II OSK 516/18 podkreślono, że:

Skoro plan ochrony parku krajobrazowego nie jest aktem prawa miejscowego, a postanowienia w nim zawarte są jedynie ustaleniami do dokumentów planistycznych, to nie można stosować niektórych jego sformułowań w sposób dowolny. Plan ochrony parku należy traktować, jako jednolity i spójny dokument, który został sporządzony zgodnie z obowiązującymi przepisami. W szczególności cele planu ochrony jak i inne ustalenia określone są w art. 20 ust. 4 ustawy o ochronie przyrody.

Plany ochrony parków krajobrazowych stanowią jedynie wskazówki i wytyczne dla aktów prawa miejscowego. Zawarte w nich 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.

Ustalenia te – jako zawierane w planie ochrony parku krajobrazowego, przyjmowane są przez sejmik województwa – a więc ten sam organ, który uchwała audyt krajobrazowy. Jak już wskazano, w relacjach województwo – gmina nie zachodzi stosunek hierarchicznego podporządkowania, nie jest to więc akt o charakterze kierownictwa wewnętrznego ale raczej instrument współdziałania, należący w tej części do wskazanej wcześniej kategorii aktów planistycznych *sensu largo*. Nie budzi bowiem wątpliwości, że ustalenia zawarte w planie ochrony wiążą treść studiów uwarunkowań i planów miejscowych.

Pogląd taki znajduje akceptację również w doktrynie. Jak wskazywali A. Habuda i W. Radecki, *skoro plan ochrony parku krajobrazowego zawiera ustalenia dla innych planów, to po prostu oznacza to, że wskazuje wiążące dyrektywy, które te inne plany powinny respektować. W tym sensie, że w tych innych planach należy uwzględnić to, co zawarto w planie ochrony parku krajobrazowego. Słowo "ustalenia" w języku polskim ma jasną treść: "ustalić" to szczegółowo*

coś określić, rozstrzygnąć, zdecydować, zaś ustalenia to decyzje, wskazówki, dyrektywy, wytyczne. Po drugie, zdaniem organu, trzeba zaakcentować, iż plan ochrony może niejako modyfikować reżim prawny parku krajobrazowego. Wiadomo, że reżim ten wyznaczony jest przez system zakazów dobranych przez organ ustanawiający park krajobrazowy (sejmik województwa) spośród możliwości stworzonych przez art. 17 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody. Zakazy dla danego parku krajobrazowego nie dotyczą wykonywania zadań wynikających z planu ochrony (art. 17 ust. 2 pkt 1 ustawy o ochronie przyrody). Innymi słowy unormowania planu ochrony uzyskują pierwszeństwo przed normami wynikającymi z uchwały sejmiku powołującej park krajobrazowy i określającej jego reżim prawny. W tym sensie plan ochrony może modyfikować reżim prawny parku krajobrazowego. Chociaż właściwiej byłoby określić to w ten sposób, iż reżim prawny parku krajobrazowego określony jest wspólnie przez uchwałę sejmiku, jak i plan ochrony, ustanawiany także w drodze uchwały sejmiku wojewódzkiego.³⁷

Ustalenia planu ochrony do studiów uwarunkowań i planów miejscowych odnoszą się wyłącznie do parametrów, wskaźników i zasad zagospodarowania terenu związanych z celami ochrony form ochrony przyrody. Natomiast rekomendacje i wnioski wynikające z audytu mają znacznie szerszy charakter – odnosząc się również do realizacji ochrony krajobrazu w obszarach ochrony przyrody lub związanych z ochroną zabytków. Są to więc zakresy nietożsame, choć z częścią wspólną.

Odnosząc powyższe rozważania do audytów krajobrazowych - podkreślić należy różnicę znaczeniową pomiędzy pojęciem „rekomendacje i wnioski” (zawarte w audycie krajobrazowym - postulaty formułowane na przyszłość) a „ustalenia” (konkretna dyrektywa). Ustalenia cechuje większy stopień skonkretyzowania, są to już konkretne wytyczne dla treści gminnych aktów planistycznych, zwłaszcza w odniesieniu do wskaźników i elementów zagospodarowania terenu.

³⁷ W. Radecki, A. Habuda, *Wpływ planów ochrony parków krajobrazowych na planowanie przestrzenne w gminie*, (w:) P. Krajewski, P. Śnigucki, *Istniejące i potencjalne zagrożenia funkcjonowania parków krajobrazowych w Polsce, Konferencja Naukowa z okazji 25-lecia Ślęzańskiego Parku Krajobrazowego*, DZPK Wrocław 2013, s. 5-18

Audyt krajobrazowy a uchwała w sprawie utworzenia parku kulturowego

Uchwała o utworzeniu parku kulturowego wskazywana jest jako instrument dedykowany ochronie i kształtowaniu krajobrazu kulturowego, tak więc zasadne staje się dokonanie jej analizy porównawczej a audytem krajobrazowym.

Zakres treściowy uchwały o utworzeniu parku kulturowego uregulowany został w art. 17 ust. 1 w zw. z art. 16 ust. 2 u.o.z.o.z. Uchwała o utworzeniu parku kulturowego określa jego granice i nazwę, sposób ochrony, a także zakazy i ograniczenia. Uchwała obligatoryjnie zawierać musi więc trzy elementy:

- 1) precyzyjne określenie granic parku kulturowego
- 2) sposób ochrony parku kulturowego
- 3) zakazy i ograniczenia obowiązujące w parku kulturowym.

Brak któregoś z tych obligatoryjnych elementów prowadzić będzie do stwierdzenia nieważności uchwały.

Dopuszczalny katalog zakazów i ograniczeń konkretyzuje natomiast art. 17 ust. 1 u.o.z.o.z. Stanowi on, że na terenie parku kulturowego lub jego części mogą być ustanowione zakazy i ograniczenia dotyczące:

- 1) prowadzenia robót budowlanych oraz działalności przemysłowej, rolniczej, hodowlanej, handlowej lub usługowej;
- 2) zmiany sposobu korzystania z zabytków nieruchomych;
- 3) umieszczania tablic, napisów, ogłoszeń reklamowych i innych znaków niezwiązanych z ochroną parku kulturowego, z wyjątkiem znaków drogowych i znaków związanych z ochroną porządku i bezpieczeństwa publicznego, z zastrzeżeniem art. 12 ust. 1;
- 3a) zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury;
- 4) składowania lub magazynowania odpadów.

Przywołanie tego aktu prawnego zasadne jest z dwóch powodów. Po pierwsze – jako akt prawa miejscowego zawiera skonkretyzowane zakazy i ograniczenia. Po drugie, jego treść jest wiążąca wobec miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Potwierdza to różnicę

między charakterem prawnym audytu krajobrazu a aktami prawa miejscowego oraz tezę, że w treści audytów krajobrazowych nie powinny być zamieszczane skonkretyzowane zakazy, nakazy i ograniczenia oraz uszczegółowione wskaźniki zagospodarowania.

Audyt krajobrazowy a gminny program opieki nad zabytkami

Zgodnie z art. 19 ust. 2 u.o.z.o.z - w przypadku gdy gmina posiada gminny program opieki nad zabytkami, ustalenia tego programu uwzględnia się w studium uwarunkowań i planie miejscowym. Jest to więc w odniesieniu do studium uwarunkowań regulacja tożsama z określeniem relacji pomiędzy wnioskami i rekomendacjami z audytu krajobrazowego a studium uwarunkowań.

Przepisy u.o.z.o.z. nie określają jednak, co powinien zawierać gminny program opieki nad zabytkami. Art. 87 ust. 2 u.o.z.o.z. wskazuje jedynie, że programy opieki nad zabytkami, mają na celu, w szczególności:

- uwzględnianie uwarunkowań ochrony zabytków, w tym krajobrazu kulturowego i dziedzictwa archeologicznego, łącznie z uwarunkowaniami ochrony przyrody i równowagi ekologicznej;
- zahamowanie procesów degradacji zabytków i doprowadzenie do poprawy stanu ich zachowania;
- wyeksponowanie poszczególnych zabytków oraz walorów krajobrazu kulturowego;
- podejmowanie działań zwiększających atrakcyjność zabytków dla potrzeb społecznych, turystycznych i edukacyjnych oraz wspieranie inicjatyw sprzyjających wzrostowi środków finansowych na opiekę nad zabytkami;
- określenie warunków współpracy z właścicielami zabytków, eliminujących sytuacje konfliktowe związane z wykorzystaniem tych zabytków;
- podejmowanie przedsięwzięć umożliwiających tworzenie miejsc pracy związanych z opieką nad zabytkami.

Brak jest więc wskazania w u.o.z.o.z treści, które – poza ogólnie określonymi kierunkami działań – mogłyby zostać wprowadzone do studium uwarunkowań, w szczególności „wniosków” „rekomendacji”, „wytycznych”, „ustaleń” czy też „wyników”. Stosowana metodologia sporządzania gminnych programów opieki nad zabytkami ma charakter praktyki wypracowanej w środowisku konserwatorskim.

Gminny program opieki nad zabytkami rada gminy, po uzyskaniu opinii wojewódzkiego konserwatora zabytków. Uzgodnienie z wojewódzkim konserwatorem zabytków to kolejny element proceduralny tożsamy z audytem krajobrazowym.

W orzecznictwie wskazywano, że program opieki nad zabytkami ma charakter aktu planowania, aktu polityki gminnej, który powinien kształtować politykę samorządową. Program powinien zatem, przy spełnieniu wymogów co do jego treści określonych w art. 87 ust. 2 ustawy o ochronie zabytków włączać problemy ochrony zabytków do systemu zadań strategicznych, wynikających z koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju; uwzględniać uwarunkowania ochrony zabytków, w tym krajobrazu kulturowego i dziedzictwa archeologicznego, łącznie z uwarunkowaniami ochrony przyrody i równowagi ekologicznej; zahamować procesy degradacji zabytków i doprowadzić do poprawy stanu ich zachowania; wyeksponować poszczególne zabytki oraz walory krajobrazu kulturowego; podejmować działania zwiększające atrakcyjność zabytków dla potrzeb społecznych, turystycznych i edukacyjnych oraz wspierać inicjatywę sprzyjających wzrostowi środków finansowych na opiekę nad zabytkami; określać warunki współpracy z właścicielami zabytków, eliminujące sytuacje konfliktowe związane z wykorzystaniem tych zabytków; podejmować przedsięwzięcia umożliwiające tworzenie miejsc pracy związanych z opieką nad zabytkami³⁸.

Jak jednak wskazywano w orzecznictwie, z uchwały w sprawie programu opieki nad zabytkami nie można wyprowadzić norm generalnych i abstrakcyjnych, które są cechą aktów prawa miejscowego. Charakter generalny posiadają bowiem normy, które określają adresata poprzez wskazanie jego cech, a abstrakcyjność normy polega na tym, że jej dyspozycja określająca postępowanie adresata ma zastosowanie w wielu, powtarzalnych okolicznościach, nie zaś w jednej konkretnej sytuacji (wyrok z dnia 18 kwietnia 2011 Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie, sygn. akt II SA/Kr 175/11). Uchwały w przedmiocie gminnego programu ochrony nad zabytkami stanowią „akty kierownictwa wewnętrznego, gdyż są skierowane do organów gminy i podporządkowanych gminie podmiotów”³⁹.

Prowadzi to do wniosku, że gminny program opieki nad zabytkami, choć w odniesieniu do studium uwarunkowań tak samo, jak wnioski i rekomendacje warte w audycie krajobrazowym,

³⁸ Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 11.02.2016, II SA/OI 1412/15.

³⁹ Rozstrzygnięcie nadzorcze nr PN.4131.143.2014 Wojewody Warmińsko-Mazurskiego z dnia 1 lipca 2014 r.

podlega „uwzględnieniu”, jest jednak dokumentem bardziej ogólnym, o charakterze polityki realizacyjnej. Powinien służyć podejmowaniu planowych działań dotyczących inicjowania, wspierania, koordynowania badań i prac z dziedziny ochrony zabytków i krajobrazu kulturowego oraz upowszechniania i promowania dziedzictwa kulturowego⁴⁰. Na rego realizacyjny charakter wskazuje również wymóg, że z realizacji gminnego programu ochrony środowiska wójt (burmistrz, prezydent miasta) sporządza, co 2 lata, sprawozdanie, które przedstawia się radzie gminy. W odniesieniu do audytów krajobrazowych nie przewidziano tymczasem mechanizmu kontroli jego realizacji.

Przeprowadzona w tej części analiza potwierdza tezę, że audyt krajobrazowy ma mieszany charakter. Częściowo jest dokumentem diagnostyczno – analitycznym, który wpływa na treść innych aktów pośrednio, jako zasób koniecznych do uwzględnienia informacji.

Częściowo jednak ma charakter normatywny, choć nie jest aktem prawa miejscowego, powszechnie obowiązującym. W odniesieniu do działań samorządu województwa ma charakter aktu kierownictwa wewnętrznego, uwzględnianego w aktach z zakresu ochrony przyrody - parku krajobrazowym, obszarze chronionego krajobrazu oraz planie ochrony parku krajobrazowego i uchwałę w sprawie stref ochrony krajobrazu w obszarach chronionego krajobrazu.

W odniesieniu do skutków wywoływanych wobec gminnych aktów planistycznych – odpowiada on wypracowanemu w doktrynie pojęciu „normatywnych aktów planistycznych sensu largo”.

⁴⁰ T. Błyskosz, A. Fortuna-Marek, E. Jagielska, I. Liżewska, B. Oszczanowska, J. Welc-Jędrzejewska, *Gminny program opieki nad zabytkami. Poradnik metodyczny*, Kurier Konserwatorski 2009, nr 3.

V. Czy ustalenia określone jako „rekomendacje” w Załączniku nr 7 rozporządzenia w sprawie audytów krajobrazowych można traktować jednocześnie jako nakazy i zakazy (czy mogą być podstawą braku uzgodnienia dokumentów planistycznych jak plany miejscowe)?

Odnosząc się do tego zagadnienia, już na wstępie należy stwierdzić, że pojęcie „rekomendacje i wnioski” nie może być zrównane z pojęciem „nakazów i zakazów”. W pierwszej kolejności przesądza o tym analiza językowa, przeprowadzona w rozdziale III.

Przy analizie skutków prawnych znacznie bardziej istotne jest, że określanie nakazów i zakazów jest cechą aktów prawa powszechnie obowiązujących. Są to bowiem wypowiedzi dyrektywne kształtujące sytuację prawną indywidualnych podmiotów. Nakazy i zakazy zawiera się w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, uchwale o utworzeniu parku krajobrazowego, oraz obszaru chronionego krajobrazu zakazy i ograniczenia – w uchwale o utworzeniu parku kulturowego zgodnie z ustawą o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. O tym, że „rekomendacje i wnioski” nie stanowią nakazów i zakazów, przesądza również etapowe określanie reżimu prawnego dla krajobrazów priorytetowych w parku krajobrazowym i obszarze chronionego krajobrazu. W audycie krajobrazowym wyznacza się takie krajobrazy i określa rekomendacje i wnioski w celu ich ochrony i kształtowania.

Następnie, jak już opisano, w planie ochrony parku krajobrazowego oraz w osobnej uchwale dla obszaru chronionego krajobrazu wyznacza się strefy ochrony krajobrazu. Strefy ochrony krajobrazu mają być wyznaczane w obrębie krajobrazów priorytetowych, zidentyfikowanych w ramach audytu krajobrazowego, istotnych dla zachowania walorów krajobrazowych parku krajobrazowego lub obszaru chronionego i mają stanowić w szczególności przedpola ekspozycji, osie widokowe, punkty widokowe oraz obszary zabudowane wyróżniające się lokalną formą architektoniczną. Tak więc nie muszą one obejmować całego obszaru, na jakim zlokalizowany jest krajobraz priorytetowy ale muszą się zawierać w jego obrębie. Ponadto dane krajobrazy priorytetowe mają być istotne dla zachowania walorów krajobrazowych tych form ochrony przyrody.

Plan ochrony parku krajobrazowego w części dotyczącej stref ochrony krajobrazu i uchwała w sprawie stref ochrony krajobrazu w obszarze chronionego krajobrazu są aktami prawa miejscowego zawierającymi normy prawne powszechnie obowiązujące. Podkreśla to różnicę

między rekomendacjami i wnioskami wynikającymi z audytu (normy kierunkowe) a przepisami dotyczącymi stref ochrony krajobrazu. Tak więc rekomendacje i wnioski nie mogą być rozumiane jako zakazy i nakazy, gdyż służą one następczemu formułowaniu tych nakazów i zakazów.

Wskazany w Załączniku Nr 7 do rozporządzenia w sprawie audytów katalog treści, jakie mogą być zawarte w rekomendacjach i wnioskach budzi jednak zasadnicze zastrzeżenia, w odniesieniu do wskaźników zagospodarowania przestrzennego w planie miejscowym.

Zgodnie z ust. 3 pkt 2 b) Załącznika Nr 7 do rozporządzenia rekomendacje i wnioski mogą dotyczyć w szczególności **parametrów i wskaźników zagospodarowania terenu, maksymalnej i minimalnej intensywności zabudowy jako wskaźnika powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, minimalnego udziału procentowego powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej.**

Określanie tak szczegółowych parametrów w audycie nie mieści się wprost w zakresie „rekomendacji i wniosków dotyczących kształtowania i ochrony krajobrazów”. Art. 38 a u.p.z.p. nie przewiduje bowiem określenia „rekomendacji co do zasad zagospodarowania terenu” czy też „ustaleń do studiów lub planów miejscowych”.

Należy również podnieść argumenty o charakterze prakseologicznym – określanie tak szczegółowych wskaźników na poziomie audytu krajobrazowego dla województwa wydaje się być niewykonalne (z zastrzeżeniem, że ocena katalogu regulacji dedykowanych poszczególnym typów krajobrazów priorytetowych wykracza poza ocenę prawną).

Przepis ten należy jednak interpretować z uwzględnieniem słów „dotyczyć” (a nie: „określać”) oraz : „w szczególności”. Ponieważ rekomendacje i wnioski mają „dotyczyć” tych parametrów a nie je określać – należy uznać, że powinny być formułowane raczej zakresowo, lub ze wskazaniem, na jakiej postawie należy poszczególne parametry i wskaźniki zagospodarowania określać w dalszych pracach planistycznych.

Ponadto tak uszczegółowione rekomendacje powinny być formułowane w wyjątkowych przypadkach, gdy rzeczywiście specyfika wyznaczonego krajobrazu priorytetowego, jego cech i potrzeb ochrony uzasadnia takie wskazania. Powinno to więc dotyczyć krajobrazów unikatowych albo takich, dla których zachowania wyżej wymienione wskaźniki mają

decydujące znaczenie (zabudowa o określonych parametrach lub określony sposób zagospodarowania charakteryzują dany krajobraz priorytetowy).

Wprowadzanie w akcie wykonawczym zakazów i nakazów musi być wyraźnie umocowane w delegacji ustawowej, określającej katalog dopuszczalnych ograniczeń - i nie może poza nią wykraczać. Stanowisko takie ma utrwalone miejsce w orzecznictwie sądów administracyjnych i związane jest z konstytucyjnym wymogiem nakładania ograniczeń w drodze ustawy. Na wymóg ścisłego oparcia wskazywanych nakazów i zakazów w delegacji ustawowej w pierwszej kolejności wskazywano w odniesieniu do form ochrony przyrody – w analizowanej materii szczególne znaczenia ma to w odniesieniu do parku krajobrazowego. W art. 17 ust. 1 u.o.p. określone zostały fakultatywne zakazy, które mogą obowiązywać na terenie parku krajobrazowego, jednak rozporządzenie w sprawie utworzenia parku musi mieścić się w tym katalogu.

Również w odniesieniu do uchwały o utworzeniu parku kulturowego wskazywano na taki wymóg - w orzecznictwie podkreśla się, że w uchwale o utworzeniu parku kulturowego nie można wprowadzać zakazów i ograniczeń innych niż wyżej przywołane, enumeratywnie wskazane w art. 17 ust. 1 u.o.z., gdyż jest to katalog zamknięty. Stanowisko takie potwierdza między innymi wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 7 grudnia 2007 r. II OSK 1487/07, zgodnie z którym *uchwała rady gminy, tworząca park kulturowy winna określać dokładne granice parku, sposób jego ochrony, a także zakazy i ograniczenia, ale tylko takie, które zostały enumeratywnie określone w u.o.z.*

Odnosząc się natomiast do drugiej części pytania należy stwierdzić, że spełnienie rekomendacji i wniosków wynikających z audytu krajobrazowego powinno być oceniane w ramach współdziałania organów przy procedurze uchwalania studium uwarunkowań i planu miejscowego, w szczególności uzgodnienia.

Uzgodnienie aktu planistycznego jest jedną z form współdziałania administracji. Jest to forma wiążąca. Oznacza to, że brak uzgodnienia uniemożliwia podjęcie przez radę gminy uchwały, gdyż treść stanowiska zajętego w uzgodnieniu wiąże organ prowadzący postępowanie główne (procedurę planistyczną). Natomiast opinia nie ma takiego charakteru, stanowiąc niejako głos doradcy w procesie uchwalania aktu planistycznego. Wydanie opinii negatywnej nie stoi więc na przeszkodzie uchwaleniu aktu w kształcie przedstawionym do opinii.

Organami, które w ramach opiniowania i uzgadniania gminnych dokumentów planistycznych mają kompetencję do odnoszenia się do audytów krajobrazowych, są:

W odniesieniu do studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego:

- wojewódzki konserwator zabytków – opiniuje projekt studium (art. 11 pkt 5 c u.p.z.p.)
- regionalny dyrektor ochrony środowiska – opiniuje projekt studium (art. 11 pkt 5 i. u.p.z.p.)

Natomiast w odniesieniu do planu miejscowego:

- regionalny dyrektor ochrony środowiska – opiniuje projekt planu (art. 17 pkt 6 a u.p.z.p.)
- zarząd województwa uzgadnia plan **w zakresie odpowiednich zadań samorządowych, oraz w zakresie uwzględnienia wyników audytu krajobrazowego**, (art. 17 pkt 6 b u.p.z.p.)
- właściwy wojewódzki konserwator zabytków **w zakresie kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu** (art. 17 pkt 6 b u.p.z.p.)

Brak jest natomiast podstaw do uznania aby treść audytów krajobrazowych – zarówno w zakresie „wyników” , jak również „wniosków i rekomendacji” mogła stanowić podstawę uzgodnienia – lub braku uzgodnienia projektu studium uwarunkowań lub planu miejscowego- zgodnie z ustawą o ochronie przyrody przez dyrektora parku narodowego i regionalnego dyrektora ochrony środowiska. .

Zgodnie z art. 10 ust. 6 u.o.p. projekty studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin, miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, w części dotyczącej parku narodowego i jego otuliny wymagają uzgodnienia z dyrektorem parku narodowego w zakresie ustaleń tych planów, mogących mieć negatywny wpływ **na ochronę przyrody** parku narodowego.

Zgodnie z art. 13 ust. 3a i z art. 16 ust. 7 u.o.p. projekty studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin, miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, w części dotyczącej rezerwatu przyrody i jego otuliny, wymagają uzgodnienia z regionalnym dyrektorem ochrony środowiska w zakresie ustaleń tych planów, mogących mieć negatywny wpływ **na cele ochrony rezerwatu przyrody oraz na ochronę przyrody** parku krajobrazowego

Jakkolwiek w części pojęcie ochrony krajobrazu jest ściśle powiązane z ochroną przyrody, to jest to jedynie przesłanka poboczna, która może dodatkowo uzupełniać argumentację odnośnie ochrony wyżej wskazanych form ochrony przyrody, nie może jednak samodzielnie stanowić podstawy odmowy uzgodnienia.

Uzgodnienia dokonywane przez zarząd województwa

Kompetencje zarządu województwa do uzgadniania planu miejscowego obejmują zatem niezależnie określone dwie grupy zagadnień:

- w zakresie odpowiednich **zadań samorządowych**,
- w zakresie uwzględnienia **wyników** audytu krajobrazowego

Odnosząc się do **wyników** audytu krajobrazowego zarząd województwa powinien odnieść się do całokształtu jego treści. Przepisy u.p.z.p. nie wprowadzają bowiem literalnie obowiązku uwzględnienia w planie miejscowym „wyników audytu”. W szczególności ocenie powinny podlegać treści stanowiące obligatoryjną treść planu miejscowego, zgodnie z art. 15 ust. 2 u.p.z.p., a więc:

- zasady kształtowania krajobrazu (pkt 3a)

- granice i sposoby zagospodarowania terenów lub obiektów podlegających ochronie, na podstawie odrębnych przepisów, terenów górniczych, a także obszarów szczególnego zagrożenia powodzią, obszarów osuwania się mas ziemnych, krajobrazów priorytetowych określonych w audycie krajobrazowym oraz w planach zagospodarowania przestrzennego województwa (pkt 7);

Pośrednio przedmiotem uzgodnienia są również rekomendacje i wnioski zawarte w audycie krajobrazowym. Przy uzgadnianiu projektu planu miejscowego zarząd województwa dokonuje bowiem oceny prawidłowości uwzględnienia wyników audytu przez organy gminy. Oczywiście dotyczyć to będzie tylko tej części rekomendacji i wniosków, które odnoszą się do sposobu zagospodarowania terenu i mogą być realizowane przy zastosowaniu dopuszczalnych ustaleń planu (parametry i wskaźniki zagospodarowania, linie zabudowy itp.). Przedmiotem oceny przy uzgodnieniu jest również prawidłowość wprowadzenia granicy krajobrazu priorytetowego. Prowadzi to do wniosku, że podstawy odmowy uzgodnienia projektu planu w dużej mierze zależeć będą od stopnia szczegółowości treści audytu krajobrazowego, zwłaszcza zawartych rekomendacji i wniosków co do kształtowania krajobrazów priorytetowych. Jeżeli

wynika z niego obowiązek zastosowania dla danego krajobrazu priorytetowego określonych wskaźników (co, jak wskazano, powinno mieć miejsce tylko w szczególnie uzasadnionych przypadkach), to zarząd województwa obowiązany jest odmówić uzgodnienia, gdy zostaną one naruszone (nieprawidłowo wprowadzone do planu).

Zarząd województwa dokonuje wówczas swoistej interpretacji audytu – który, uchwalany jest na sejmiku województwa ale przez inny organ (sejmik województwa). Ocenia bowiem, jak należy rozumieć treść audytu, zwłaszcza w odniesieniu do potrzeb ochrony krajobrazu priorytetowego – dla konkretnego obszaru objętego przedstawionym do uzgodnienia planem miejscowym. Jeżeli, przykładowo, w audycie krajobrazowym wskazany zostanie jako krajobraz priorytetowy zabudowa wsi określonego typu z rekomendacjami kształtowania zabudowy w sposób nie naruszający tego charakteru a plan miejscowy przeznaczy teren pod budownictwo wielorodzinne lub hale produkcyjne, to niewątpliwie będzie to podstawą do odmowy uzgodnienia. Każdorazowo jednak taka ocena będzie zależeć zarówno od sposobu sformułowania wyników audytu (normy kierunkowe, jak kształtować zabudowę i zagospodarowanie terenu, docelowe wskaźniki – co do zasady wskazywane zakresowo), ich konkretyzacji ale również powierzchni obszaru objętego planem (cała gmina lub jej część czy też niewielki teren a nawet pojedyncza działka).

Uwagę zwraca przy tym, że pomimo wyraźnej kompetencji zarządu województwa do uzgodnienia projektu planu miejscowego w zakresie wyników audytu krajobrazowego – zarząd województwa nie ma kompetencji odniesienia się do audytu przy uzasadnianiu projektu studium uwarunkowań. Jest to wyraźna luka w przepisach. Zarząd województwa zgodnie z art. 11 pkt. 5) u.p.z.p. uzgadnia projekt studium w zakresie jego zgodności z ustaleniami planu zagospodarowania przestrzennego województwa. Brak jest więc podstaw do obejmowania uzgodnieniem również oceny uwzględnienia wniosków i rekomendacji zawartych w audycie krajobrazowym, choć pośrednio będą one wpływać na stanowisko zarządu województwa jako organu opiniującego – z uwagi na konieczność ich uwzględnienia w planie zagospodarowania przestrzennego województwa.

Tym bardziej uzasadnia to jednak twierdzenie, że przy uzgadnianiu projektu planu miejscowego pośrednio ocenie podlega również prawidłowość wprowadzenia rekomendacji i wniosków – poprzez uprzednie uwzględnienie w studium uwarunkowań.

Uzgodnienia dokonywane przez Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków

Wojewódzki Konserwator Zabytków uzgadnia projektu planu miejscowego w zakresie kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu. Jest to stosunkowo szeroka kompetencja, gdyż przez „zabudowę” należy rozumieć nie tylko budynki ale również pozostałe obiekty budowlane (budowle i obiekty małej architektury). „Zagospodarowanie terenu” oznacza ukształtowanie jego powierzchni, ukształtowanie zieleni, rozmieszczenie powierzchni utwardzonych. Co do zasady, uprawnienie do uzgadniania projektu planu miejscowego przez wojewódzkiego konserwatora ochrony zabytków nie obejmuje funkcji terenu (na przykład czy ma być to funkcja mieszkaniowa czy też usługowa). Kompetencje do uzgadniania odnoszą się zatem również do elementów, jakie zawiera audyt krajobrazowy, jeżeli są związane z kształtowaniem zabudowy i zagospodarowania terenu mających wpływ na ochronę zabytków i krajobrazu kulturowego, choć przepisy u.p.z.p. nie zawierają w tym zakresie wyraźnej podstawy współdziałania. W takim samym zakresie zachodzi podstawa do uwzględniania treści audytów krajobrazowych przy opiniowaniu projektu studium uwarunkowań.

Odnosząc się do możliwości odmowy uzgodnienia projektu planu przez właściwy organ z uwagi na treść audytu krajobrazowego – a zwłaszcza zawarte w nim wnioski i rekomendacje - należy podkreślić jeszcze raz, że ustawodawca w art. 15 ust. 2 pkt 7 u.p.z.p. zawarł wymóg aby określone zostały granice i sposoby zagospodarowania terenów lub obiektów podlegających ochronie, na podstawie odrębnych przepisów, terenów górniczych, a także obszarów szczególnego zagrożenia powodzią, obszarów osuwania się mas ziemnych, krajobrazów priorytetowych określonych w audycie krajobrazowym. Brak jest więc bezpośredniego wymogu uwzględniania rekomendacji i wniosków zawartych w audycie. Te – co wskazano wcześniej – muszą być uwzględniane w studium uwarunkowań. Oparcie odmowy uzgodnienia na nie uwzględnieniu rekomendacji i wniosków zawartych w audycie będzie więc zasadne w razie naruszenia zasad kształtowania krajobrazu (zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 3a – również wprowadzonym do treści u.p.z.p. przez ustawę krajobrazową) albo wyraźnej sprzeczności z wynikami audytu. Organ odmawiający uzgodnienia nie może również odnosić się wyłącznie do zgodności ze studium uwarunkowań – gdyż badanie takiej zgodności jest kompetencją rady gminy. Podnosząc niezgodność ze studium przy odmowie uzgodnienia projektu planu musiałby wykazać wyraźne powiązanie takiego pominięcia z naruszeniem wymogów uwzględniania przepisów prawnych dotyczących kształtowania krajobrazu priorytetowego (co będzie jednak samoistną podstawą odmowy uzgodnienia projektu planu)

lub też konstruować uzasadnienia związane z brakiem funkcjonalnego uwzględnienia przywołanego wyżej wymogu z art. 15 ust. 2 pkt 7 u.p.z.p.

VI. Rekomendacje i wnioski wynikające z audytu a kompetencje gminy w zakresie planowania

VI.1 Uwzględnianie w studium uwarunkowań wniosków i rekomendacji zawartych w audycie krajobrazowym

W art. 11 u.p.z.p. pkt 4a) u.p.z.p. w odniesieniu do części uwarunkowań wskazano jednoznacznie, że w studium **uwzględnia się** uwarunkowania wynikające w szczególności z rekomendacji i wniosków zawartych w audycie krajobrazowym lub określenia przez audyt krajobrazowy granic krajobrazów priorytetowych;

Natomiast w części zawierającej kierunki zagospodarowania w studium uwarunkowań, zgodnie z art. 11 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p. **określa się** w szczególności: kierunki zmian w strukturze przestrzennej gminy oraz w przeznaczeniu terenów, w tym **wynikające** z audytu krajobrazowego.

Użycie zwrotów; „uwzględnia się” „określa” oraz „wynikających” przesądza, że nie są to wnioski i rekomendacje dowolne, które organ gminy musi jedynie przeanalizować, nie jest jednak nimi w żaden sposób związany. Wręcz przeciwnie – jest obowiązany je „uwzględnić”. Wskazuje na to również treść audytów. Jak wskazano we wcześniejszych rozważaniach, w inny sposób „uwzględnia się” program realizacyjny, jakim jest gminny program opieki nad zabytkami a inaczej audyt krajobrazowy, zawierający wyraźne elementy normatywne.

Również w komentarzu do art. 10 u.p.z.p. pod redakcją Z. Niewiadomskiego wskazano na obowiązek uwzględnienia przepisów odrębnych regulujących zagospodarowanie przestrzenne w gminie, zawartych w prawie powszechnie obowiązującym (np. przepisy o ochronie przyrody, ochronie środowiska, prawo wodne i in.) ale również aktach planistycznych województwa (strategia rozwoju województwa, plan zagospodarowania przestrzennego województwa, **audyt krajobrazowy**).

Jak wskazują dalej Autorzy przywołanego komentarza,

jednak sprawy w nim wymienione muszą być przy sporządzaniu studium wzięte pod uwagę lub ustalone obowiązkowo. Ustawa określa minimalny, ale obligatoryjny zakres merytoryczny studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Z tego wynika „obowiązek uwzględnienia przepisów odrębnych regulujących

zagospodarowanie przestrzenne w gminie, zawartych w prawie powszechnie obowiązującym (np. przepisy o ochronie przyrody, ochronie środowiska, prawo wodne i in.) oraz aktach planistycznych województwa (strategia rozwoju województwa, plan zagospodarowania przestrzennego województwa, audyt krajobrazowy);

Jako potwierdzenie tezy o „uwzględnianiu” jako przeniesieniu uwarunkowań do treści studium – a nie jedynie „zapoznaniu się” można wskazać na obowiązek uwzględnienia w części uwarunkowań również:

- występowania obiektów i terenów chronionych na podstawie przepisów odrębnych (pkt 9)
- występowania obszarów naturalnych zagrożeń geologicznych (pkt 10);
- występowania udokumentowanych złóż kopalin, zasobów wód podziemnych oraz udokumentowanych kompleksów podziemnego składowania dwutlenku węgla (pkt11).

Elementy te muszą zostać wprowadzone do treści studium uwarunkowań.

Rekomendacje i wnioski, co wskazano wyżej, nie odnoszą się ogólnie do zasad ochrony krajobrazu w województwie – ale dotyczą wskazanych w audycie krajobrazów priorytetowych oraz wskazanych obszarów specjalnych ochrony zabytków i przyrody. Są więc wyraźnie dedykowane określonym potrzebom ochrony takich krajobrazów. Następnie w planie miejscowym określa się obowiązkowo granice i sposoby zagospodarowania terenów lub obiektów podlegających ochronie, na podstawie odrębnych przepisów, terenów górniczych, a także obszarów szczególnego zagrożenia powodzią, obszarów osuwania się mas ziemnych, krajobrazów priorytetowych określonych w audycie). Prowadzi to do wniosku, że uprzednie uwzględnienie w studium uwarunkowań rekomendacji i wniosków zawartych w audytach krajobrazowych jest jednym z elementów realizacji konkretnej funkcji ochronnej dla tych obszarów – w zakresie ochrony krajobrazów priorytetowych, gdyż następnie poprzez wpływ studium na ustalenia planu miejscowego – zostaje uwzględnione w zasadach zagospodarowania terenu.

Należy jednak odnotować, że w komentarzu pod red. Z. Niewiadomskiego przedstawiono pogląd, że ustalenia studium uwarunkowań w części „kierunkowej” nie mają jednolitego charakteru. Autorzy wskazują, że analiza zagadnień składających się na kierunki zagospodarowania przestrzennego gminy, określone w art. 10 ust. 2 pkt 1–12, 14, 14a u.p.z.p.,

wykazuje, że w zakresie wytycznych do planowania miejscowego studium zawiera różne kategorie ustaleń:

- a) ustalenia studium koncepcyjne, w postaci kierunków polityki przestrzennego zagospodarowania gminy oraz postulatów i rekomendacji do innych władz planistycznych, a w tym właśnie kierunki zmian w strukturze przestrzennej gminy oraz w przeznaczeniu terenów, w tym wynikające z audytu krajobrazowego,
- b) ustalenia studium wiążące przy planowaniu miejscowym, zawierające między innymi:
 - określenie obszarów, gdzie przewiduje się uchwalenie planów w zakresie realizacji polityki przestrzennej gminy, – wskaźniki dotyczące zagospodarowania oraz użytkowania terenów, w tym tereny przeznaczone pod zabudowę oraz wyłączone spod zabudowy.

Powyższe rozróżnienie kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy na ustalenia koncepcyjne dla planowania miejscowego i ustalenia wiążące bezpośrednio przy sporządzaniu planów miejscowych zakłada również wyodrębnienie kierunków i zasad zagospodarowania, odnoszących się do całokształtu planowania miejscowego, od dokonywanych w studium ustaleń dotyczących określonych obszarów. Sposób uwzględnienia w planie miejscowym kierunków i zasad podlega bowiem ocenie w dużym stopniu opartej na uznaniu rady gminy. Ustalenia wiążące natomiast muszą zostać bezpośrednio przeniesione ze studium do planu miejscowego, po ich skonkretyzowaniu z uwzględnieniem warunków miejscowych, określeniu granic obszarów, lokalizacji infrastruktury w terenie itd.

Powyższe stanowisko nie oznacza jednak pominięcia kategorycznego brzmienia art. 9 ust. 4 i 20 ust. 1 u.p.z.p., wskazującego na związanie planu miejscowego ustaleniami studium. Znajduje to bowiem potwierdzenie w orzecznictwie. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 25 sierpnia 2009 r., II OSK 856/09, wskazywał, że:

wymogi dotyczące elementów analityczno-badawczych (informacyjnych) studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego uregulowane zostały w art. 10 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Natomiast do części regulacyjnej studium odnosi się ust. 2 art. 10 ustawy. Wymogi dotyczące elementów analityczno-badawczych, a także regulacyjnych należy interpretować nie tylko językowo, ale i

celowościowo, mając na uwadze cel, któremu służy studium. Celem tym jest określenie polityki przestrzennej gminy.

Celowe jest w tym miejscu przywołanie poglądu I. Zachariasza , który wskazał, że:

trzeba także zwrócić uwagę na powszechnie akceptowany pogląd, że na określone w art. 10 ust. 1 u.p.z.p. uwarunkowania zagospodarowania przestrzennego składa się nie tylko rzeczywisty stan zagospodarowania przestrzeni gminy i zachodzące w tej przestrzeni procesy, ale także uwarunkowania prawne, w tym wynikające z aktów prawnych, które zgodnie z art. 9 ust. 2 u.p.z.p. muszą być uwzględnione w studium 147 .

Jednakże I. Zachariasz podkreślał znacznie „silniejszy” skutek takich uwarunkowań, podnosząc, że

bliższa analiza tak rozumianych uwarunkowań prawnych każe zaliczyć je albo do ustaleń o charakterze kierunkowym bądź ustaleń odnoszących się do terenów, o których mowa w art. 10 ust. 2, które muszą być uwzględnione w studium, albo do przepisów prawnych stanowiących podstawy i ramy prawne działania gminy przy określaniu na podstawie art. 10 ust. 2 u.p.z.p. ustaleń w studium. Niewątpliwie istnieje ścisły związek pomiędzy uwarunkowaniami a kierunkami zagospodarowania przestrzennego, w tym określeniem lokalnych zasad zagospodarowania wskazanych w studium terenów, a zakres tego związku silnie determinowany jest wartościami i zasadami wskazanymi klauzulami generalnymi w art. 1 ust. 2 u.p.z.p. oraz podstawowymi zasadami prawnymi, na których oparto wszelką działalność władz publicznych w zakresie planowania i zagospodarowania przestrzennego - ładu przestrzennego i zrównoważonego rozwoju, wskazanymi w art. 1 ust. 1 u.p.z.p.

Za uwarunkowania prawne powinny być natomiast uznane prawa o charakterze cywilnym, w tym prawo własności i użytkowania wieczystego, oraz wynikające z nich uprawnienia do korzystania z nieruchomości, a także uprawnienia o charakterze publicznoprawnym, w tym wszelkie uprawnienia wynikające ze status activae civitatis członków wspólnoty samorządowej w stosunku do państwa 148 , polegające na możliwości żądania udziału w działaniach państwa, co w zakresie planowania i zagospodarowania przestrzennego przejawia się nie tylko w prawie udziału w procesie planistycznym na etapie sporządzania studium i planu miejscowego (również w procesie ustalania warunków zabudowy oraz ustalania lokalizacji inwestycji celu

*publicznego), ale także w prawie korzystania z instytucji i usług administracji publicznej oraz będących w jej władaniu przestrzeni publicznych*⁴¹.

Rekomendacje i wnioski zawarte w audycie krajobrazowym powinny zatem być uwzględnione w części uwarunkowań oraz kształtować część kierunkową studium uwarunkowań. Jak jednak wskazano, to, w jaki sposób rekomendacje i wnioski będą uwzględniane w aktach planistycznych, zależeć będzie od ich treści i szczegółowości. Przykładowo, rekomendacja co do utworzenia parku krajobrazowego nie będzie zobowiązywać rady gminy do wyznaczenia na tym terenie obszarów wyłączonych spod zabudowy, będzie jednak istotnym argumentem za takim przeznaczeniem terenu, lub wprowadzeniem niższych wskaźników intensywności. Z kolei ogólne rekomendacje dotyczące odsunięcia zabudowy od widokowej skarpy czy doliny rzeki wymagać będą dodatkowych analiz planistycznych. Natomiast wprowadzenie rekomendacji o ochronie widoku cennego przedpola zabytkowego założenia barokowego w określonych sytuacjach może już bezpośrednio nakazywać zapewnienie przy zagospodarowaniu terenu osi widokowej a wskazanie krajobrazu zabytkowej wsi z określeniem lokalnych form architektonicznych może wymuszać przyjęcie przez gminę określonych wskaźników zagospodarowania, zwłaszcza wysokości budynków czy intensywności zabudowy lub określania materiałów i kolorystyki budynków.

Uwzględnianie rekomendacji i wniosków zawartych w audycie krajobrazowym w planie miejscowym.

Zgodnie z art. 15 ust. 2 u.p.z.p. w planie miejscowym należy obowiązkowo określić:

- zasady kształtowania krajobrazu – pkt 3a)
- granice i sposoby zagospodarowania terenów lub obiektów podlegających ochronie, na podstawie odrębnych przepisów, terenów górniczych, a także obszarów szczególnego zagrożenia powodzią, obszarów osuwania się mas ziemnych, krajobrazów priorytetowych określonych w audycie krajobrazowym oraz w planach zagospodarowania przestrzennego województwa – pkt 7.

⁴¹ I Zachariasz, *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Komentarz*, teza 3 do art. 10

Wymóg określenia „**granic**” wskazanych w audycie krajobrazowym krajobrazów priorytetowych oznacza, że na rysunku planu miejscowego wrysowania musi być liniowo granica zasięgu takiego krajobrazu. Tymczasem zgodnie z art. 38 a ust. 3 pkt 1 b) u.p.z.p. w audycie krajobrazowym wskazuje się **lokalizację** krajobrazów priorytetowych (a nie ich granice). Jest to jak się zdaje poprawne z punktu widzenia teorii geografii krajobrazu i architektury krajobrazu – gdyż krajobraz, jako komponent przestrzeni podlegający percepcji, nie ma wyraźnych „granic”. Uzasadnia to uznanie, że lokalizacja krajobrazów priorytetowych w audycie może zostać określona z pewnym marginesem oceny, natomiast plan miejscowy, jako akt prawa miejscowego, musi już określić jednoznacznie te granice. Ustawodawca nie daje jednak żadnych wskazówek, kto i jak miałby dokonać przeniesienia tych granic na skalę planu miejscowego. Rada gminy nie jest organem uprawnionym do takiej interpretacji. Wydaje się więc, że decydujące znaczenie będzie mieć uzgodnienie dokonywane przez zarząd województwa.

Nie będzie jednak wystarczające wyłącznie uwzględnienie w planie miejscowym wyznaczonych w audycie granic krajobrazów priorytetowych. Rada gminy uchwalając plan miejscowy powinna całościowo odnieść się do wyników audytu, w szczególności poprzez analizę rekomendacji i wniosków oraz określenie lokalnych form architektonicznych w obrębie krajobrazów priorytetowych. Brak jest jednak również podstaw do wprowadzenia wprost rekomendacji i wniosków zawartych w audycie skoro przepisy u.p.z.p. nie przewidują wprost wymogu ich uwzględnienia (tak jak w przypadku studium uwarunkowań)– należy uznać, że powinny być one traktowane w tym przypadku jako normy kierunkowe, zarazem uszczegóławiane na etapie studium uwarunkowań. Jak jednak zaznaczono, rekomendacje i wnioski nie mogą być zrównane co do ich mocy wiążącej z ustaleniami do planu miejscowego, zawartymi w planie ochrony parku krajobrazowego – nie podlegają więc przeniesieniu wprost (jako określone zakazy i nakazy) do treści planów miejscowych.

VII. Analiza kwestii kolizji pomiędzy rekomendacjami/wnioskami audytu, które wyznaczają obszary wyłączenia spod zabudowy (np. ochrona ekspozycji, osi, przedpoła itp.) a ustaleniami miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego;

W pierwszej kolejności należy wskazać, że ani zakres audytu krajobrazowego określony w art. 38 a u.p.z.p. ani jego zakres określony zgodnie z Rozporządzeniem Rady Ministrów w sprawie sporządzania audytów krajobrazowych nie daje podstawy do uznania, żeby w audycie mogły być **wyznaczone** obszary wyłączenia spod zabudowy (np. ochrona ekspozycji, osi, przedpoła itp.) Zarówno omówione wcześniej rekomendacje i wnioski w zakresie kształtowania krajobrazów w obrębie wskazanych krajobrazów priorytetowych, jak i wskazanych i postulowanych do utworzenia obszarów ochronnych, a także wytyczne dotyczące określenia lokalnych form architektonicznych zabudowy dla krajobrazów priorytetowych - tworzą jedynie ramy dla dalszych ustaleń w dokumentach planistycznych.

We wcześniejszej części ekspertyzy omówiono etapowe oddziaływanie treści audytów krajobrazowych na plan miejscowy. Wyrażna sprzeczność ustaleń planu z audytem – jak na przykład dopuszczenie zabudowy lub zabudowy o określonej intensywności czy wysokości na obszarach krajobrazów priorytetowych, dla których wnosi się/postuluje o wprowadzenie zakazu zabudowy – może być potencjalnie podstawą negatywnej opinii czy nawet odmowy uzgodnienia projektu planu. Nie może być jednak mowy o automatyzmie w tym zakresie – i każdorazowo stopień skonkretyzowania postulatów, co do kształtowania zabudowy będzie musiał podlegać ocenie w toku opracowania projektu planu miejscowego.

Natomiast, jeżeli w wyniku uwzględnienia wyników audytu, ustanowiona zostanie strefa ochrony krajobrazu w parku krajobrazowym albo obszarze chronionego krajobrazu – to taki zakaz będzie musiał być już *in extenso* wprowadzony w planie miejscowym.

Jeżeli na jakimś terenie obowiązywał będzie plan miejscowy a następnie uchwalony zostanie audyt krajobrazowy – to nie wpłynie on na treść planu miejscowego. Będzie jednak – zarówno bezpośrednio, jak i pośrednio – wpływał na treść nowo uchwalanych planów miejscowych lub jego zmiany. Uchwalenie audytu krajobrazowego nie będzie jednak skutkowało obowiązkiem przystąpienia do zmiany obowiązujących planów miejscowych.

VIII. Zagadnienie odpowiedzialności finansowej po uchwaleniu audytu krajobrazowego - kto ponosi konsekwencje finansowe ograniczeń użytkowania wprowadzonych po uchwaleniu audytu krajobrazowego i wynikające z ustalonych w audycie rekomendacji i wniosków, w szczególności w przypadku zmian dokumentów planistycznych.

Odpowiedzialność odszkodowawcza za legalne działania organów administracji musi znajdować podstawę w przepisach prawa materialnego.

W odniesieniu do planu miejscowego regulację taką wprowadza art. 36 u.p.z.p., wprowadzając roszczenie odszkodowawcze lub żądanie wykupienia nieruchomości lub jej części, jeżeli w związku z uchwaleniem planu miejscowego albo jego zmianą korzystanie z nieruchomości lub jej części w dotychczasowy sposób lub zgodnie z dotychczasowym przeznaczeniem stało się niemożliwe lub istotnie ograniczone.

Na podstawie u.p.z.p. roszczenie takie przysługuje wyłącznie w odniesieniu do ustaleń planu miejscowego. Nie przysługuje w związku z ustaleniami studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Ponieważ audyt krajobrazowy został wskazany jako jedna z uchwał przyjmowanych zgodnie z przepisami u.p.z.p. a ponadto – co szczegółowo wykazano we wcześniejszej części ekspertyzy – w mniejszym stopniu wpływa na sytuację prawną jednostki niż studium uwarunkowań – brak jest podstaw do uznania, że w związku z uchwaleniem audytów zaistnieje sytuacja prawna prowadząca do możliwości formułowania roszczeń odszkodowawczych.

Roszczenia odszkodowawcze przewiduje również ustawa Prawo ochrony środowiska w odniesieniu do obszarów specjalnych ochrony środowiska.

Zgodnie z art. 129 P.o.ś., jeżeli w związku z ograniczeniem sposobu korzystania z nieruchomości korzystanie z niej lub z jej części w dotychczasowy sposób lub zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem stało się niemożliwe lub istotnie ograniczone, właściciel

nieruchomości może żądać wykupienia nieruchomości lub jej części. Natomiast w związku z ograniczeniem sposobu korzystania z nieruchomości jej właściciel może żądać odszkodowania za poniesioną szkodę; szkoda obejmuje również zmniejszenie wartości nieruchomości.

Zgodnie z art. 131 w zw. z art. 130 P.o.ś., w razie ograniczenia sposobu korzystania z nieruchomości, między innymi przez poddanie ochronie obszarów lub obiektów na podstawie przepisów ustawy o ochronie przyrody, na żądanie poszkodowanego właściwy starosta ustala, w drodze decyzji, wysokość odszkodowania. Przepis ten stosuje się również w razie ograniczenia sposobu korzystania z nieruchomości na skutek ustanowienia zakazów i ograniczeń poprzez ustanowienie parku kulturowego zgodnie z u.o.z.o.z.

Przywołane wyżej przepisy prowadzą do wniosku, że on ile sam audyt krajobrazowy nie może być podstawą wnoszenia roszczeń odszkodowawczych (lub roszczeń o wykup nieruchomości) – to roszczenia takie mogą być formułowane następnie po uchwaleniu planu miejscowego, który ostatecznie uwzględni wymogi ochrony krajobrazu (roszczenie jest wówczas kierowane do gminy). Natomiast po utworzeniu parku krajobrazowego albo obszaru chronionego krajobrazu uwzględniających wyniki audytu a przede wszystkim – po przyjęciu uchwały w sprawie stref ochrony krajobrazu w planie ochrony parku krajobrazowego oraz w obszarze chronionego krajobrazu podmiotem, do którego kierowane mogą być roszczenia odszkodowawcze będzie województwo.

IX. Zakres wniosku zarządu województwa do studiów i planów miejscowych, czy wniosek powinien zawierać tylko rekomendacje i wnioski, czy wszystkie informacje dotyczące danego terenu?

W procedurze uchwalania studiów uwarunkowań i planów miejscowym uprawnienie do składania wniosków przewidziane zostało na wstępnym etapie procedury. Ustawa nie przyznaje wprost uprawnienia do składania wniosków dotyczących studium "każdemu", jednak otwarte zaproszenie do składania tych wniosków w formie ogłoszenia przez obwieszczenie oraz w prasie miejscowej lub w inny sposób zwyczajowo przyjęty, ze wskazaniem formy, miejsca i terminu składania wniosków, oznacza, że nie ma ograniczeń podmiotowych. Zwraca uwagę regulacja dotycząca określenia podmiotów uprawnionych do zgłaszania uwag do projektu studium. W tym przypadku ustawa wymienia enumeratywnie: "osoby prawne i fizyczne oraz jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej". Różnica pomiędzy zakresem podmiotów uprawnionych do składania wniosków do studium, a zakresem podmiotów uprawnionych do wnoszenia uwag do projektu studium wskazuje, że wnioski mogą składać również organy administracji publicznej, w tym organy właściwe do późniejszego opiniowania i uzgadniania projektu studium. Natomiast na etapie wyłożenia projektu do publicznego wglądu organy publiczne opiniujące i uzgadniające projekt już nie mają uprawnień do wypowiedzania się na temat treści studium.

Organy gminy nie są przy tym formalnie związane takimi wnioskami – stanowią one bardziej element szeroko rozumianej partycypacji interesariuszy, niż sformalizowanego współdziałania organów administracji.

Oznacza to, że „wnioski” formułowane w procedurze uchwalania studium uwarunkowań i planów miejscowym mogą być określone możliwie szeroko. Organy administracji nie są bowiem w tym przypadku ściśle związane podstawami określającymi ich dopuszczalne współdziałanie w formie opiniowania i uzgadniania. Mogą więc wykraczać poza wnioski i rekomendacje. Uprawnione jest w mojej ocenie również uznanie, że przedmiotem takich wniosków mogą być również procedowane audyty krajobrazowe, nawet przed sformułowaniem rekomendacji i wniosków. Zgromadzony w toku procedury uchwalania zasób informacyjny a zwłaszcza inwentaryzacja krajobrazów, ich elementów (w tym lokalnych form architektonicznych), cech i zagrożeń może stanowić istotny element informacyjny przy sporządzaniu gminnych opracowań planistycznych.

Bibliografia

Błyskosz T., Fortuna-Marek A., Jagielska E., Liżewska I., Oszczanowska B., Welc-Jędrzejewska J., *Gminny program opieki nad zabytkami. Poradnik metodyczny*, Kurier Konserwatorski 2009, nr 3.

Bukowski Z., *Plany gospodarki odpadami i sprawozdania tych planów na poziomie regionalnym i lokalnym* [w:] *Prawo i polityka w ochronie środowiska. Studia z okazji 40-lecia pracy naukowej Jerzego Sommera*, Wrocław 2006.

Dolnicki B., *Samorząd terytorialny*, Warszawa 2012.

Dzienis P., *Funkcjonowanie zakazów i ograniczeń sposobu korzystania z nieruchomości chroniących krajobraz kulturowy – cz 1*, *Kwartalnik Nieruchomości*, T. 3/2020.

Fogel A. (red.) *Ustawa Krajobrazowa, Komentarz*, Warszawa 2016.

Haładyj A., *Między aktem wewnętrznym a prawem powszechnie obowiązującym. Casus programu ochrony środowiska* [w:] *Źródła prawa w samorządzie terytorialnym* (red. B. Dolnicki).

Jaśkowska M. (w) *Komentarz aktualizowany do kodeksu postępowania administracyjnego* teza 4 do art. 222 k.p.a. LEX/el. 2021.

Kasprzak K. i Raszka B., *Ustawa krajobrazowa – koszty i chaos*, *Przegląd Komunalny - Zeszyty Komunalne* 2/2016.

Kistowski M., *Struktury i przepływy informacji przyrodniczej dla potrzeb planowania przestrzennego*, *Człowiek i środowisko* 2003, Nr 1-2.

Kulesza M., *Administracyjnoprawne uwarunkowania polityki przestrzennej*, Warszawa 1987.

Majchrzak B., *Glosa do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z dnia 24 stycznia 2008 r. II SA/Bk 793/07*, *Kwartalnik Prawa Publicznego* 1-2/2010.

Małysa-Sulińska K., *Norma kształtująca ład przestrzenny* [w:] *Przestrzeń i nieruchomości jako przedmiot prawa administracyjnego. Publiczne prawo rzeczowe*, red. I. Niżnik-Dobosz, Warszawa 2012.

Niewiadomski Z., *Samorząd terytorialny w Konstytucji RP*, ST 2002/3.

Niewiadomski Z. (red.) *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym – komentarz*. 2020

Niżnik–Dobosz I., *Estetyka techniczna i ład przestrzenny jako pojęcia prawa budowlanego oraz prawa planowania i zagospodarowania przestrzeni* [w:] *Przestrzeń i nieruchomości jako przedmiot prawa administracyjnego. Publiczne prawo rzeczowe*, pod redakcją I. Niżnik–Dobosz, Warszawa 2012.

Plucińska – Filipowicz A., Wierzbowski M. (red.) Komentarz ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym Lex/El.

Radecki W., *Ustawa o ochronie przyrody*, Warszawa 2008.

Radecki W., Habuda A., *Wpływ planów ochrony parków krajobrazowych na planowanie przestrzenne w gminie*, (w:) P. Krajewski, P. Śnigucki, *Istniejące i potencjalne zagrożenia funkcjonowania parków krajobrazowych w Polsce, Konferencja Naukowa z okazji 25-lecia Ślęzańskiego Parku Krajobrazowego*, DZPK Wrocław 2013

Szlachetko J., *Wpływ braku opracowania ekofizjograficznego na proces planistyczny, Samorząd Terytorialny* 2014 Nr 10.

Trzewik J., *Park kulturowy jako forma ograniczenia działalności gospodarczej*, [w:] *Działalność gospodarcza na obszarach chronionych*, red. R. Biskup, M. Pyter, M. Rudnicki, J. Trzewik, Lublin 2014.

Zacharczuk P., *Obszary specjalne w polskim materialnym prawie administracyjnym*, Warszawa 2017.

Zachariasz I. [w:] Izdebski H., Zachariasz I., *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*.

Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Kraków 2016.