

USTAWA KRAJOBRAZOWA

redakcja naukowa Anna Fogel
Grzegorz Goleń, Anna Fogel, Anna Staniewska

KOMENTARZE PRAKTYCZNE



Wolters Kluwer

USTAWA KRAJOBRAZOWA

**Komentarz do przepisów wprowadzonych
w związku ze wzmocnieniem narzędzi
ochrony krajobrazu**

redakcja naukowa Anna Fogel
Grzegorz Goleń, Anna Fogel, Anna Staniewska

KOMENTARZE PRAKTYCZNE

Stan prawny na 1 grudnia 2015 r.

Wydawca

Izabella Małecka

Redaktor prowadzący

Małgorzata Jarecka

Opracowanie redakcyjne

Dagmara Wachna

Łamanie

Andrzej Gudowski

Poszczególne artykuły skomentowali:

Anna Fogel: art. 1–2; art. 3 pkt 1, pkt 2 tezy 1–8, pkt 3–6; art. 4 pkt 1–3 (komentarz do dodanego do u.p.o.l. art. 17a); art. 5; art. 6; art. 7 pkt 1 tezy 1–12 i 23, pkt 2–5 (komentarz do dodanych do u.p.z.p. art. 37a–37c), pkt 6, pkt 7 tezy 1–6 i 8–18, komentarz do dodanego do u.p.z.p. art. 38b, pkt 8; art. 8 pkt 1 teza 1, pkt 2–6; art. 9 pkt 1 tezy 1–2, 12, 14, pkt 2–3 tezy 1–12, 14, 16–21, pkt 4–5 tezy 1–8 i 10–15, pkt 6–12; art. 10 teza 1 i 4; art. 11–13

Grzegorz Goleń: art. 3 pkt 2 teza 9; art. 4 pkt 3 (komentarz do dodanego do u.p.o.l. art. 17b), pkt 4; art. 7 pkt 5 (komentarz do dodanych do u.p.z.p. art. 37d–37e)

Anna Staniewska: wstęp; art. 7 pkt 1 tezy 13–22 i 24–27; art. 7 pkt 7 teza 7; art. 8 pkt 1 tezy 2–6; art. 9 pkt 1 tezy 3–11, 13, pkt 3 teza 13, 15, pkt 5 teza 9; art. 10 tezy 2–3

Ta książka jest wspólnym dziełem twórcy i wydawcy. Prosimy, byś przestrzegał przysługujących im praw. Książkę możesz udostępnić osobom bliskim lub osobiście znanym, ale nie publikuj jej w internecie. Jeśli cytujesz fragmenty, nie zmieniaj ich treści i koniecznie zaznacz, czyje to dzieło. A jeśli musisz skopiować część, rób to jedynie na użytek osobisty.

prawolubni


SZANUJMY PRAWO I WŁASNOŚĆ
Więcej na www.legalnakultura.pl
POLSKA IZBA KSIĄŻKI

© Copyright by Wolters Kluwer SA, 2016

ISBN: 978-83-264-9944-9

Wydane przez:

Wolters Kluwer SA

Dział Praw Autorskich

01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33

tel. 22 535 82 19

e-mail: ksiazki@wolterskluwer.pl

www.wolterskluwer.pl

księgarnia internetowa www.profinfo.pl

Spis treści

Wykaz skrótów	7
Przedmowa	11
Wstęp	13
1. Historia ochrony i kształtowania krajobrazu w Polsce – zarys	13
2. Europejska Konwencja Krajobrazowa jako źródło obowiązków władz publicznych w zakresie ochrony krajobrazu	20
3. Znaczenie innych aktów prawa międzynarodowego dla ochrony i kształtowania krajobrazu	22
Ustawa z dnia 24 kwietnia 2015 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu	33
Wykaz orzecznictwa	235
Rekomendacje i deklaracje międzynarodowe	238
Bibliografia	239
O autorach	247

Wykaz skrótów

Akty prawne

EKK	– Europejska Konwencja Krajobrazowa, sporządzona we Florencji dnia 20 października 2000 r. (Dz. U. z 2006 r. Nr 14, poz. 98)
k.c.	– ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 121 z późn. zm.)
Konstytucja	– Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.)
k.p.a.	– ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 267 z późn. zm.)
k.w.	– ustawa z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 1094 z późn. zm.)
o.p.	– ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 613 z późn. zm.)
p.o.ś.	– ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 1232 z późn. zm.)
pr. bud.	– ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 1409 z późn. zm.)

u.d.p.	– ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 460 z późn. zm.)
u.o.p.	– ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 1651 z późn. zm.)
u.o.z.o.z.	– ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 1446 z późn. zm.)
u.p.o.l.	– ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 849 z późn. zm.)
u.p.z.p.	– ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 199 z późn. zm.)
u.s.g.	– ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 1515 z późn. zm.)
ustawa krajobrazowa	– ustawa z dnia 24 kwietnia 2015 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu (Dz. U. poz. 774 z późn. zm.)
u.u.i.ś.	– ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 1235 z późn. zm.)

Czasopisma i wydawnictwa promulgacyjne

ONSA	– Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego
OSP	– Orzecznictwo Sądów Polskich
OTK	– Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego
OTK-A	– Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego; seria A

Inne

NSA	– Naczelny Sąd Administracyjny
TK	– Trybunał Konstytucyjny
WSA	– Wojewódzki Sąd Administracyjny

Przedmowa

24 kwietnia 2015 r. Sejm uchwalił ustawę o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu. Było to efektem prawie dwuletniego procesu legislacyjnego, zainicjowanego przez Prezydenta RP. Ustawa ta powszechnie określana jest jako „ustawa krajobrazowa” i taką nazwę przyjęto w dalszej części niniejszego komentarza. Ustawa krajobrazowa weszła w życie 11 września 2015 r.

Warto pamiętać, że projekt ustawy uchwalony przez sejm w III czytaniu znacząco odbiegał od pierwotnej wersji. Posłowie zrezygnowali z włączenia do ustawy regulacji dotyczących dominant krajobrazowych, możliwości wprowadzenia urbanistycznych zasad ochrony krajobrazu oraz znacząco ograniczyli instrumenty finansowe stosowane w przypadku nielegalnego umieszczania reklam.

Pod wpływem nasilonych działań samorządów oraz organizacji pozarządowych Senat na posiedzeniu w dniu 20 kwietnia 2015 r. wniósł do tego projektu liczne poprawki (druk nr 3330), w zdecydowanej większości dotyczące umieszczania reklam i związanej z tym odpowiedzialności finansowej. Nie zdecydował jednak o ponownym wprowadzeniu regulacji dotyczących dominant krajobrazowych oraz urbanistycznych zasad ochrony krajobrazu. Sejm, uchwalając ostatecznie ustawę, uwzględnił poprawki Senatu.

Ustawa jest aktem prawnym oczekiwanym od dawna przez środowiska urbanistyczne, architektoniczne i krajobrazowe, a także liczne podmioty wskazujące na pogłębiający się chaos w estetyce polskiej przestrzeni. Wśród wielu głosów podnoszone są jednak wątpliwości, że nie jest ona wystarczającym remedium na niszczenie polskiego krajobrazu. Z drugiej strony zaniepokojeni przyjętymi rozwiązaniami są przedstawiciele branży reklamowej, wskazujący, że istotne ograniczenia w umieszczaniu reklam w polskiej przestrzeni mogą godzić w nabyte prawa i bezpieczeństwo stosunków gospodarczych. Nie budzi jednak wątpliwości, że ustawa wypełnia istotną lukę w polskim systemie prawnym.

Komentowana ustawa nie jest aktem prawnym całościowo regulującym materię ochrony i kształtowania krajobrazu. Zawiera ona szereg przepisów modyfikujących albo uzupełniających dotychczasowe regulacje. Dlatego w ocenie autorów nie jest wystarczające analizowanie wyłącznie jej przepisów, gdyż cel wprowadzonych zmian oddaje dopiero analiza zmienianych przepisów w ostatecznym brzmieniu. Zarazem jednak – z uwagi na objętość komentarza – nie jest możliwe wyczerpujące omówienie wszystkich regulacji prawnych, do których odnoszą się zmiany. Dlatego też konstrukcja niniejszego komentarza opiera się na redakcyjnym odniesieniu do przepisów ustawy krajobrazowej w przyjętej w niej kolejności, ale z omówieniem zmienianych przepisów w odniesieniu do poszczególnych ich fragmentów w ostatecznie obowiązującym brzmieniu. Analizy przeprowadzono w zakresie, w jakim jest to konieczne do oceny i zastosowania ostatecznie obowiązujących przepisów.

Jednocześnie, z uwagi na specyfikę materii, w komentarzu zawarte zostały obszerne fragmenty ukazujące zagadnienia ochrony krajobrazu w perspektywie historycznej. Zasadne było także wskazanie połączenia regulacji prawnych z dorobkiem nauki przyrodniczo-geograficznej, architektonicznej i krajobrazowej. Stosowanie omawianych regulacji musi bowiem być dokonywane z uwzględnieniem ich aksjologicznych uwarunkowań, a więc wartości, jakim mają służyć.

Anna Fogel

Wstęp

1. Historia ochrony i kształtowania krajobrazu w Polsce – zarys

Historia kształtowania i ochrony krajobrazu w Polsce ma długą i bogatą tradycję¹, ale jest słabo obecna w powszechnej świadomości. Jej początków można się doszukiwać już w inicjatywie króla Stanisława Augusta Poniatowskiego z 1765 r. i utworzeniu Komisji Dobrego Porządku, która miała dbać o poprawę stanu miast i poprzedzała analogiczne działania służące upiększaniu miast podejmowane w innych miastach Europy oraz amerykański *City Beautiful Movement*. W dobie romantyzmu w zakresie projektowania duże znaczenie miała działalność I. Czartoryskiej, ale jeszcze szerszy kontekst krajobrazowy charakteryzował projekty S.B. Zuga, które bardziej niż parkami były wielkoprzestrzennymi sekwencjami wnętrz o wyraźnych powiązaniach i walorach widokowych. Architektura krajobrazu jako profesja wykształciła się w Stanach Zjednoczonych w końcu XIX w., choć sama sztuka ogrodowa towarzyszyła ludzkiej aktywności i rozwijała się od zarania dziejów. American Society of Landscape Architects powołano do życia w 1899 r., a w 1900 r. na Uniwersytecie Harvarda rozpoczęto kształcenie architektów krajobrazu. Kluczowe kierunki rozwoju dziedziny związane były z ochroną krajobrazu poprzez powołanie pierwszych parków narodowych (działalność

¹ Szeroko genezę architektury krajobrazu w Polsce i na świecie omawia A. Böhm, *Architektura krajobrazu – jej początki i rozwój*, Kraków 1994.

F. Law Olmsteda) oraz zapewnieniem mieszkańcom miast kontaktu z przyrodą (Ch. Eliot). Do definicji krajobrazu opracowanych wtedy przez głównych przedstawicieli tej dziedziny sięgają będą później ich polscy naśladowcy.

Właściwy rozwój architektury krajobrazu w Polsce łączy się ściśle z rozwojem urbanistyki, geografii oraz pionierskimi działaniami na rzecz ochrony przyrody u zarania XX w. Ruch ten tworzyli przede wszystkim czynnie projektujący architekci i urbaniści oraz geografowie, krajoznawcy, przyrodnicy i miłośnicy przyrody. Ta wielotorowość związana była z jednej strony z odkrywaniem bogactwa rodzimych krajobrazów i rozwojem geografii oraz z kształtowaniem się doktryny ochrony przyrody (rozumianych także patriotycznie w okresie zaborów jako bogactwo narodowe), a z drugiej z równoważeniem rozwoju miast w celu zapewnienia im funkcjonalności i dobrego środowiska życia dla ludzi w dobie silnego rozwoju przemysłu. Podobnie jak w innych krajach europejskich w urbanistyce bardzo wzrosło znaczenie roli zieleni miejskiej, pojawił się nurt projektowania miast-ogrodów, położono nacisk na zakładanie nowych parków oraz rozpoczęto badania, rejestrację i rewaloryzację dawnych założeń krajobrazu komponowanego (parków i ogrodów historycznych). Schyłek XIX w. przyniósł pierwsze nowoczesne opracowania fizyczno-geograficzne (np. W. Nałkowskiego)², a początek XX w. pojęcie zabytku przyrody³ oraz troskę o przyrodę również w jej aspekcie wizualnym⁴ (S. Tomkowicz), a także pierwsze prace legislacyjne oraz instytucjonalne formy jej ochrony.

² W. Nałkowski, *Zarys geografii powszechnej (rozumowej)*, Warszawa 1887 oraz hasło *Polska (obraz geograficzny Polski historycznej)* w: *Słownik Geograficzny Królestwa Polskiego*, t. 8, za: S. Konarski, *Wacław Piotr Ludwik Nałkowski*, biogram w Internetowym Polskim Słowniku Biograficznym, <http://www.ipsb.nina.gov.pl/index.php/a/waclaw-piotr-ludwik-nalkowski?print> (dostęp: 25 sierpnia 2015 r.).

³ M. Raciborski, *„Zabytki przyrody”* (wstępem i przypisami zaopatrzył Władysław Szafer), Przedruk z oryginału z roku 1908, nakł. Państwowej Rady Ochrony Przyrody, Kraków 1947.

⁴ S. Tomkowicz, *Szpecenie kraju (z powodu broszury Pawła Schultze „Die Entstellung unseres Landes”)*, nakł. autora (drukarnia „Czasu”), Kraków 1909, online w Repozytorium Politechniki Krakowskiej: <https://suw.biblos.pk.edu.pl/viewResource&mlId=172133> (dostęp: 18 września 2015 r.).

Podwaliny współczesnej prawnej ochrony przyrody w Polsce położył J.G. Pawlikowski (1860–1939), czynnie uczestnicząc w pracach nad pierwszą ustawą w tym zakresie⁵. Jako jeden z motywów ochrony przyrody podawał on także argument estetyczno-krajoznawczy⁶: „Pełna zatem ochrona przyrody wymaga zarówno chronienia poszczególnych tworów jak i tworzenia rezerwatów, a nadto opieki nad krajobrazem, celem ustrzeżenia go przed szpeceniem przez niestosowne budowle, źle prowadzone drogi, szyldy reklamowe itp.”⁷. Rozróżniając przyrodę dziką i tą, która kształtowana jest działalnością człowieka, Pawlikowski był wielkim orędownikiem zachowania pierwotnego charakteru Tatr i utworzenia Tatrzańskiego Parku Narodowego. Kryteria fizjonomiczne w swoim popularnonaukowym opisie krajobrazów Polski zastosował także geograf J. Smoleński⁸ w 1912 r.

W okresie międzywojennym w Polsce uchwalono pierwsze przepisy, które brały pod uwagę ochronę i kształtowanie krajobrazu i dotyczyły trzech dziedzin⁹:

- budownictwa i planowania (rozporządzenie Prezydenta RP o prawie budowlanym i zabudowaniu osiedli z 1928 r.¹⁰) w aspekcie wpływu budynku na krajobraz oraz planów zabudowy poszczególnego szczebla;
- ochrony zabytków (dekret Rady Regencyjnej o opiece nad zabytkami sztuki i kultury z 1918 r.¹¹ oraz rozporządzenie Prezydenta Rzeczy-

⁵ W. Radecki, *Prawo ochrony przyrody w koncepcji Jana Gwalberta Pawlikowskiego i jej wpływ na ustawodawstwo obowiązujące* (w:) P. Dąbrowski, B. Zawilińska (red.), *Jan Gwalbert Pawlikowski. Humanistyczna wizja ochrony przyrody i turystyki*, Kraków 2014, s. 51–81.

⁶ D. Ziarkowski, *Jan Gwalbert Pawlikowski jako prekursor ochrony krajobrazu kulturowego w Polsce* (w:) P. Dąbrowski, B. Zawilińska (red.), *Jan Gwalbert Pawlikowski...*, s. 137–153.

⁷ J.G. Pawlikowski, *O celach i środkach ochrony przyrody* (w:) *O lice ziemi*, Wydawnictwo Państwowej Rady Ochrony Przyrody, Warszawa, Pałac Staszica 1938, wersja pierwotna w piśmie *Ochrona Przyrody* 1922, z. III, s. 62.

⁸ *Krajobrazy Polski* (1912), za: S.T. Sroka, *Jerzy Józef Gedeon Smoleński*, biogram w Internetowym Słowniku Biograficznym, <http://www.ipsb.nina.gov.pl/index.php/a/jerzy-jozef-gedeon-smolenski?print> (dostęp: 25 sierpnia 2015 r.).

⁹ Por. A. Böhm, *Skuteczność istniejących w Polsce instrumentów prawnych* (w:) *Walory krajobrazowe w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego*, Czasopismo Techniczne 2008, r. 105, z. 1-A, s. 137–146.

¹⁰ Tekst jedn.: Dz. U. z 1939 r. Nr 34, poz. 216 z późn. zm., art. 337–380 oraz nowelizacja (ustawa) z 1936 r., wprowadzająca pojęcie regionalnego planu zabudowania.

¹¹ Dz. U. Nr 16, poz. 36.

- pospolitej z dnia 6 marca 1928 r. o opiece nad zabytkami¹²), dotyczącej zarówno obiektów, jak i większych zespołów. Układ urbanistyczny Krakowa w obrębie Plant został uznany za zabytek w 1933 r.;
- ochrony przyrody (rozporządzenie Ministra Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego o ochronie niektórych zabytków przyrody, ustawa o ochronie przyrody z 1934 r.¹³), dotyczącej zarówno ochrony gatunkowej, rezerwatowej, jak i zasad tworzenia parków narodowych, które obejmowały ochroną także tradycyjne budownictwo na swoich obszarach. Park Narodowy w Białowieży powstał w 1932 r. w wyniku przekształcenia leśnictwa „Rezerwat” utworzonego tam w 1921 r.

W tym czasie zagadnienia krajobrazu podejmowali liczni geografowie. S. Lencewicz ujmował tę kwestię w perspektywie typologii krajobrazu (1922 r.)¹⁴, S. Pawłowski określał krajobraz jako wyróżnik przestrzeni¹⁵, a M. Dobrowolska wskazywała na „krajobraz kulturalny” jako syntezę działalności społeczeństwa w jego środowisku geograficznym (1947 r.)¹⁶. Kompleksową i do dziś stosowaną w geografii regionalizację fizyczno-geograficzną Polski opracował i doskonalił J. Kondracki (od 1955 r.). Szeroko rozumianą ekologią krajobrazu zajmują się współcześnie jego następcy – A. Richling i J. Solon¹⁷.

¹² Dz. U. Nr 29, poz. 265 z późn. zm.

¹³ Dz. U. Nr 31, poz. 274.

¹⁴ S. Lencewicz, *Kurs geografii Polski*, nakł. Głównej Księgarni Wojskowej, Warszawa 1922, więcej na ten temat: J. Kondracki, *Stanisław Lencewicz (1889–1944)* (w:) *Wspomnienia pośmiertne poświęcone pamięci geologów zmarłych w latach 1939–1945*, ASGP (Annales Societatis Geologorum Poloniae) 1950 (for 1949), vol. 19, no. 1, s. 91–98, http://www.asgp.pl/sites/default/files/volumes/19_1_091_098.pdf (dostęp: 21 września 2015 r.).

¹⁵ A. Dziędkowski, *Stanisław Pawłowski*, biogram w Internetowym Polskim Słowniku Biograficznym, <http://www.ipsb.nina.gov.pl/index.php/a/stanislaw-pawlowski> (dostęp: 21 września 2015 r.).

¹⁶ J. Plit, *Wciąż aktualne spostrzeżenia Marii Dobrowolskiej na temat krajobrazu kulturowego i jego przemian* (w:) *Krajobraz kulturowy. Aspekty teoretyczne i metodologiczne*, Prace Komisji Krajobrazu Kulturowego PTG, t. IV, Sosnowiec 2005, s. 32–39, <http://krajobraz.kulturowy.us.edu.pl/publikacje/artykuly/4.Krajobraz%20kulturowy/artykuly%20od%201do%206.pdf> (dostęp: 21 września 2015 r.).

¹⁷ A. Richling, J. Solon, *Ekologia krajobrazu*, Warszawa 1994 (najnowsze wydanie z 2011 r.).

Z kolei przyrodnik A. Wodiczko (1887–1948) w ramach ochrony przyrody szczególną rolę przypisywał uprawie krajobrazu¹⁸. Zaprojektował i zabiegał o utworzenie trzech parków narodowych (Wielkopolskiego, Wolińskiego i Słowińskiego), współprojektował Tatrzański, Pieniński i Babiogórski Park Narodowy.

Równolegle problematyką kształtowania krajobrazu zajmowali się projektanci i dydaktycy architektury krajobrazu, których działalność jest istotna, ale nie jest powszechnie znana poza kręgiem profesjonalistów z tej i pokrewnych dziedzin. Do jednych z pierwszych należał F. Krzywda-Polkowski (1881–1949)¹⁹, absolwent Wyższej Szkoły Malarstwa, Rzeźby i Architektury im. Strogonowa w Moskwie. Studiował także urbanistykę w Londynie oraz Bostonie i Nowym Jorku. Dydaktyka i działalność projektowa F. Krzywdy-Polkowskiego tworzyła podstawy architektury krajobrazu w Polsce. Na jego bogaty dorobek składają się m.in. projekty osiedli mieszkaniowych, a także plany regulacyjne rozbudowy miast i projekty parków (w Żelazowej Woli, w Jastrzębiej Górze, na skarpie w Płocku, na Górze Zamkowej w Nowogrodzku, park uzdrowiskowy w Wiśle czy przebudowa parku Kościuszki w Katowicach).

Z kolei T. Tołwiński (1887–1951), „ojciec polskiej urbanistyki” i autor fundamentalnej trytomowej publikacji z tej dziedziny²⁰, podjął próbę sformułowania własnej definicji architektury krajobrazu, pisząc: „planowanie odbywa się na płaszczyźnie w dwóch wymiarach i odpowiada

¹⁸ A. Wodiczko: *Ochrona przyrody nową gałęzią wiedzy*, Ochrona Przyrody 1932, nr 12; *O uprawie krajobrazu (w:) Z zagadnień biologii krajobrazu*, Sprawozdania PTPN za rok 1945/1946, Poznań 1946; *O biologii krajobrazu*, Przegląd Geograficzny 1950, nr 22, s. 295–301.

¹⁹ Sylwetki pierwszych polskich architektów krajobrazu opisano na podstawie publikacji: *Pionierzy architektury krajobrazu w Polsce*, wystawa towarzysząca Kongresowi Polskiej Architektury Krajobrazu w Krakowie (2007 r.), notki biograficzne przygotowane według materiałów przekazanych przez: A. Majdecką-Strzeżek (Warszawa), A. Mitkowską (Kraków), A. Niemirskiego (Warszawa), K. Pawłowską (Kraków), E. Raszeję (Poznań), J. Czarneckiego (Poznań), A. Tabaczyńskiego (Poznań), M. Szumańskiego (Warszawa), K. Wielgusa (Kraków), A. Zachariasz (Kraków), opr. red. A. Böhm, W. Kosiński, za: *Czasopismo Techniczne – Architektura* 2007, z. 5A7, s. 260–266.

²⁰ T. Tołwiński, *Urbanistyka*, t. I: *Budowa miasta w przeszłości*, Warszawa 1934, t. II: *Budowa miasta współczesnego*, Warszawa 1937, t. III: *Zieleń w urbanistyce*, Warszawa 1963.

potrzebom gospodarczym, technicznym i innym celom, głównie użytkowym i porządkowym. Kompozycja krajobrazowa idzie dalej, dopełnia dwuwymiarowy plan szczegółowym układem przestrzeni i brył składających się na krajobraz, dopełnia je trzecim wymiarem. Kształtuje ona w ten sposób architekturę krajobrazu z tła przyrody, z dzieł inżynierii, z budynków, osiedli, miast, ogrodów i pól uprawnych²¹. Studia architektoniczne w Karlsruhe (1905–1910) i liczne podróże zagraniczne Tołwińskiego (do Anglii, Francji, Rosji, Włoch, Stanów Zjednoczonych) zaowocowały znajomością i praktycznym zastosowaniem przez niego idei miast-ogrodów w projektowaniu przestrzeni Żąbek (1912 r.) i Podkowy Leśnej (1916 r.). Był on także autorem projektu przebudowy dzielnicy Młociny oraz Żoliborza Oficerskiego (1921–1923), a w szerszej skali planów rozbudowy regulacji kilku miast (m.in. Kalisza i Lwowa) oraz kierował projektem szkicowego planu regulacji Warszawy. Współpracował też z przedstawicielami krakowskiej szkoły architektury krajobrazu: prof. G. Ciołkiem i prof. Z. Novákiem.

Drugim wielkim urbanistą tej epoki, świadomym roli krajobrazu, był W. Czarnecki (1895–1983), absolwent Wydziału Architektury Politechniki Lwowskiej (1923 r.), który zaprojektował wspólnie z A. Wodzicko koncepcję pierścieniowo-klinowego systemu zieleni miejskiej dla Poznania (1932 r.). Jemu zawdzięczamy tłumaczenie definicji F. Law Olmsteda: „Architektura krajobrazu jest sztuką urządzania terenu, wraz ze wszystkim co się na nim znajduje, dla użytku i zadowolenia człowieka”²². Związek planowania przestrzeni i krajobrazu oraz budownictwa podkreślało w okresie przedwojennym w Polsce rozporządzenie Prezydenta RP z dnia 16 lutego 1928 r., które uzależniało możliwość powstania nowej zabudowy od planów zabudowania i nakładało obowiązek określenia warunków zabudowy w odniesieniu do ochrony zabytków, dzieł sztuki i krajobrazu (art. 337–380).

²¹ T. Tołwiński, *Urbanistyka i zieleń w urbanistyce*, Warszawa 1963, s. 193 (jak piszą M. Łuczńska-Bruzdowa oraz Z. Novák w pozycji *Architektura krajobrazu*, Warszawa–Kraków 1981, praca ta była gotowa już w 1939 r., przedrędagowana w końcu lat 40., a dopiero następnie wydana).

²² W. Czarnecki, *Planowanie miast i osiedli*, t. III, Warszawa 1968, s. 11 (tomów tego dzieła jest w sumie sześć).

Szczególną formę ochrony krajobrazu zaproponował już po wojnie Z. Novák (1897–1972), który ukończył studia w Wiedniu i we Lwowie, a działał na Politechnice w Krakowie. Był on pomysłodawcą utworzenia Jurajskich Parków Krajobrazowych (1956 r.) i szerzej – parków krajobrazowych jako formy ochrony szczególnie cennych krajobrazów. Do końca życia był członkiem Rady Naukowej Ojcowskiego Parku Narodowego. Wydał podręcznik *Przyrodnicze elementy planowania regionalnego i udział w nim architekta* (1950 r.) oraz założył Sekcję Architektury Krajobrazu Komisji Urbanistyki i Architektury Oddziału PAN w Krakowie.

Wielkie zasługi dla ochrony krajobrazu położył G. Ciołek (1909–1966). Jego dziełem życia było rozpoczęcie systematycznej rejestracji zabytków, w ramach której zewidencjonowano około 2600 historycznych ogrodów i zabytkowych cmentarzy. Jego publikacje należą do kanonu literatury w zakresie całościowej ochrony krajobrazu jako syntezy ochrony przyrody i ochrony krajobrazu kulturowego²³, choć najbardziej znanym tytułem są *Ogrody polskie* (1954 r.). Kierował licznymi rekonstrukcjami zabytkowych ogrodów (m.in. w Nieborowie, Arkadii i Wilanowie) i pozostawił po sobie bezcenne archiwum określane przez konserwatorów mianem „Tek Ciołka”.

Do największych znawców historycznych założeń ogrodowych oraz metod ich ochrony, konserwacji i rewaloryzacji należy również zaliczyć L. Majdeckiego (1925–1997), architekta krajobrazu i historyka sztuki, który jest autorem monumentalnego i wielokrotnie wznawianego dzieła *Historia ogrodów*. Był on również autorem 250 zrealizowanych projektów, od rewaloryzacji tak znaczących ogrodów historycznych, jak: Łazienki Królewskie, parki Królikarnia, Arkadia, Belwederski, Podzamcze pod Starym i Nowym Miastem w Warszawie, po nowo projektowane zespoły. Aktywnie działało też grono uczniów F. Krzywdy-Polkowskiego: A. Zielonko (1907–1999), który był autorem normatywów urbanistycznych dla terenów zieleni, czy A. Scholtz (1908–1996) – członek-założy-

²³ *Zarys historii kompozycji ogrodowej w Polsce*, Łódź–Warszawa 1955; *Zarys ochrony i kształtowania krajobrazu*, Warszawa 1964.

ciel międzynarodowej organizacji skupiającej architektów krajobrazu – International Federation of Landscape Architecture, IFLA (1948 r.), wieloletnia delegatka SARP do IFLA i czynna projektantka ogrodów i terenów zieleni. W. Niemirski (1914–2001) projektował parki i był redaktorem podstawowego wówczas podręcznika *Kształtowanie terenów zieleni*.

Metody analizy i oceny krajobrazu wypracował J. Bogdanowski (1929–2003), uczeń profesorów Tołwińskiego, Ciołka i Nováka, teoretyk ochrony krajobrazu i praktyk jego kształtowania, związany z Politechniką Krakowską. Przydatna w pracach przedprojektowych (także planistycznych) analiza jednostek i wnętrz architektoniczno-krajobrazowych (JARK-WAK) zakorzeniona jest w analizie kompozycji krajobrazu. Profesor Bogdanowski był autorem licznych projektów indywidualnych i zespołowych²⁴ oraz istotnych w zakresie ochrony krajobrazu publikacji (jak np. *Architektura krajobrazu. Wybrane problemy studialne, projektowe i konserwatorskie*, Kraków 1968 i in.²⁵ Całościowe i zintegrowane podejście do ochrony krajobrazu prezentował także E. Małachowicz (1925–2015), który pisał o konserwacji architektury w kontekście ochrony zabytkowych zespołów miejskich oraz o krajobrazie kulturowym jako odbiciu środowiska życia człowieka²⁶.

2. Europejska Konwencja Krajobrazowa jako źródło obowiązków władz publicznych w zakresie ochrony krajobrazu

Europejska Konwencja Krajobrazowa²⁷ została sporządzona we Florencji 20 października 2000 r. Jak dotąd ratyfikowało ją trzydzieści osiem

²⁴ W szczególności dotyczy to rewaloryzacji Plant krakowskich, Żywieckich Parków Krajobrazowych oraz systemu zieleni miejskiej Krakowa w oparciu o dawny układ fortyfikacyjny.

²⁵ *Kompozycja i planowanie w architekturze krajobrazu*, Wrocław–Warszawa 1976; *Architektura obronna w krajobrazie Polski*, Warszawa–Kraków 1996; *Polskie ogrody ozdobne*, Warszawa 2000.

²⁶ E. Małachowicz, *Konserwacja i rewaloryzacja architektury w zespołach i krajobrazie*, Wrocław 1994.

²⁷ Europejska Konwencja Krajobrazowa, sporządzona we Florencji dnia 20 października 2000 r., Dz. U. z 2006 r. Nr 14, poz. 98.

państw, a jedynie podpisały kolejne²⁸ dwa). Polska podpisała EKK 21 grudnia 2001 r. i ostatecznie ratyfikowała 27 września 2004 r., a ustalenia Konwencji obowiązują od 1 stycznia 2005 r. Zapisy EKK ujęte są w pięciu rozdziałach poprzedzonych preambułą, która szczegółowo wymienia powody jej przyjęcia takie jak m.in.: troska o trwałą i zrównoważony rozwój; uznanie, że krajobraz jest częścią interesu publicznego, a jego ochrona, planowanie i gospodarowanie może przyczyniać się do tworzenia zatrudnienia; uznanie, że krajobraz jest elementem europejskiej tożsamości oraz ważną częścią jakości życia ludzi i nasila się tempo jego przekształceń, co powoduje, że konieczne są wspólne działania w tym zakresie oraz że jest to odpowiedź na społeczne życzenie uczestnictwa w ochronie, planowaniu i gospodarowaniu krajobrazem. EKK ma być w związku z tym nowym instrumentem poświęconym wyłącznie ochronie, gospodarce i planowaniu wszystkich krajobrazów w Europie (w odniesieniu do każdego typu krajobrazu pod względem funkcjonalnym, ale też estetycznym – wyjątkowo pięknych, jak i „popolitych” – ang. *everyday areas*, fr. *ceux de quotidien*).

Rozdział I (art. 1–3) zawiera definicje dla potrzeb Konwencji (pojęcia: krajobraz, polityka w zakresie krajobrazu, cel jakości krajobrazu, ochrona krajobrazu, gospodarowanie krajobrazem, planowanie krajobrazu – art. 1); zakres przedmiotowy (całe terytorium stron, wszystkie rodzaje krajobrazu – art. 2) i cele. Głównymi celami EKK są: promowanie ochrony, gospodarki i planowania krajobrazu, a także organizowanie europejskiej współpracy dotyczącej problematyki krajobrazu (art. 3).

Rozdział II określa, jakie środki służące realizacji EKK powinny podejmować państwa sygnatariusze. Środki ogólne (art. 5) obejmują: prawne uznanie krajobrazów za istotny komponent otoczenia ludzi i podstawę ich tożsamości, ustanowienie i wdrożenie polityki w zakresie krajobrazu wraz z procedurami udziału ogółu społeczeństwa oraz zintegrowanie krajobrazu z własnymi regulacjami w zakresie planowania regionalnego

²⁸ Dane za oficjalną witryną biura traktatów Rady Europy – wykaz podpisów i ratyfikacji dla EKK (Chart of signatures and ratifications of Treaty 176, European Landscape Convention), <http://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/176/signatures> (dostęp: 20 listopada 2015 r.).

i urbanistycznego, polityką kulturalną i środowiskową, a także wszelkimi innymi, które mogą oddziaływać na krajobraz. Artykuł 6 wskazuje środki specjalne, które dotyczą: podnoszenia świadomości w zakresie wartości i znaczenia krajobrazów (art. 6 pkt A) oraz szkolenia i edukacji, w tym także kształcenia specjalistów, przygotowania multidyscyplinarnych programów szkolenia, nauki w szkołach i na uniwersytetach. W celu podniesienia wiedzy o krajobrazie w art. 6 pkt C wskazano konieczność identyfikacji, analizy i odnotowania zmian oraz oceny i waloryzacji krajobrazu przy społecznym udziale. Dla zidentyfikowanych i ocenionych krajobrazów powinny zostać określone cele jakości krajobrazu (art. 6 pkt D). Dla wprowadzenia w życie polityki w zakresie krajobrazu każda ze stron powinna wdrożyć stosowne instrumenty dla ochrony, gospodarowania i planowania krajobrazu (art. 6 pkt E).

Rozdział III dotyczy współpracy europejskiej – międzynarodowych programów i polityk oraz wzajemnej pomocy i wymiany informacji, krajobrazów transgranicznych i zasad monitorowania wdrażania konwencji. Ponadto art. 11 ustanawia Nagrodą Krajobrazową Rady Europy za długotrwale skuteczne działania na rzecz ochrony, planowania lub gospodarowania krajobrazem. W rozdziale IV znajdują się postanowienia końcowe.

3. Znaczenie innych aktów prawa międzynarodowego dla ochrony i kształtowania krajobrazu

EKK jest pierwszym europejskim aktem prawnym, który jest w całości i wyłącznie poświęcony krajobrazowi w najszerszym możliwym rozumieniu. Obecnie trwają starania ze strony IFLA (International Federation of Landscape Architects – Międzynarodowego Stowarzyszenia Architektów Krajobrazu), aby powstał również ogóln światowy dokument²⁹ tego rodzaju. Zagadnienia krajobrazu porusza jednak w mniej lub bardziej bezpośredni sposób także wiele innych międzynarodowych

²⁹ K. Moore, *Towards an international landscape convention*, wystąpienie na GIAHS FAO Rome 2012, za: <http://iflaonline.org/wp-content/uploads/2015/05/GIAHS-Presentation-ILC.pdf> (dostęp: 16 lipca 2015 r.).

konwencji i deklaracji. Często są to dokumenty poświęcone problematyce ochrony zabytków i dziedzictwa³⁰ lub przyrody, które w tym kontekście odnoszą się do krajobrazu.

Konwencja UNESCO w sprawie ochrony światowego dziedzictwa kulturalnego i naturalnego³¹ z 1972 r. w zakresie definicji dziedzictwa kulturalnego, które ma chronić, oprócz zabytków rozumianych jako dzieła architektury czy dzieła monumentalnej rzeźby i malarstwa, elementy i budowle o charakterze archeologicznym, napisy, groty i zgrupowania tych elementów, mające wyjątkową powszechną wartość z punktu widzenia historii, sztuki lub nauki, posługuje się także pojęciem zespołu i miejsca zabytkowego (art. 1). Zespoły określone są jako grupy budowli (oddzielne lub łączne), które mają powszechną wartość z punktu widzenia historii, sztuki lub nauki ze względu na swoją architekturę, jednolitość lub zespolenie z krajobrazem. Także definicja miejsca zabytkowego – jako dzieła człowieka lub wspólnego dzieła człowieka i przyrody, jak również strefy, a także stanowiska archeologicznego o wyjątkowej powszechnej wartości z punktu widzenia historycznego, estetycznego, etnologicznego lub antropologicznego – odnosi się do zakresu szerszego niż punktowy lub obiektowy, i tym samym jest zbliżona do kontekstowego ujęcia krajobrazowego. Analogicznie szeroko definiowane jest dziedzictwo naturalne (pomniki przyrody, formacje geologiczne i fizjograficzne oraz miejsca lub strefy naturalne; art. 2), w którym podkreśla się ich znaczenie z punktu widzenia ich zachowania, nauki lub walorów estetycznych i naturalnego piękna. W 1992 r. zdecydowano, że Konwencja w sprawie ochrony światowego dziedzictwa będzie także narzędziem ochrony krajobrazów kulturowych jako „wspólnych dzieł natury i człowieka” (por. art. 1) i opracowano stosowne wytyczne w tym zakresie³², włącznie z definicją krajobrazów kulturowych, będących ilustracją ewo-

³⁰ Szerzej na ten temat pisze np. K. Zalaszińska, *Prawna ochrona zabytków nieruchomych w Polsce*, Warszawa 2010, zwłaszcza rozdział 3.

³¹ Przyjęta na 17 sesji Konferencji Generalnej UNESCO w 1972 r. w Paryżu, ratyfikowana przez Polskę 29 czerwca 1976 r., polski tekst: Dz. U. z 1976 r. Nr 32, poz. 190.

³² *Guidelines on the inscription of specific types of properties on the World Heritage List, Operational Guidelines 2008*, Annex 3, <http://whc.unesco.org/archive/opguide08-en.pdf#annex3> (dostęp: 16 lipca 2015 r.).

lucji w czasie ludzkich społeczności i siedlisk, które podlegają wpływom ograniczeń i możliwości fizycznych ze strony naturalnego środowiska, a także następstw zewnętrznych i wewnętrznych sił społecznych, ekonomicznych i kulturowych (definicja, pkt 6)³³. Zarówno wytyczne operacyjne UNESCO, jak i podręczniki dla zarządzających krajobrazami kulturowymi wpisanymi na Listę Światowego Dziedzictwa³⁴ podają ich podział na trzy grupy:

- krajobrazy jasno zdefiniowane (zaprojektowane i stworzone przez człowieka (jak np. ogrody i parki),
- krajobrazy powstałe w wyniku organicznej ewolucji funkcji społecznych, ekonomicznych administracyjnych lub religijnych w środowisku naturalnym (reliktowe – ich funkcjonowanie ustało, ale ślady są czytelne; kontynuacyjne, żyjące – zachowują swoją funkcję i rolę, związane z tradycyjnym sposobem życia, ale ewoluują),
- krajobrazy skojarzeniowe (asocjacyjne), w których piętno ich pierwotnego użytkowania religijnego, artystycznego czy kulturalnego jest czytelne nawet przy całkowitym braku śladów materialnych.

W skali świata **Lista Światowego Dziedzictwa UNESCO** obejmuje 88 krajobrazów kulturowych (w tym 4 transgraniczne)³⁵. W Polsce jako obiekty krajobrazu kulturowego zakwalifikowano zespół architektoniczny i krajobrazowy oraz park pielgrzymkowy w Kalwarii Zebrzydowskiej, a także Park Mużakowski. Ogółem w Polsce znajduje się 14 obiektów wpisanych na Listę Światowego Dziedzictwa³⁶:

1. Stare Miasto w Krakowie. Wpis na podstawie kryterium IV. Miejsce wpisane na Listę Światowego Dziedzictwa w 1978 r., czyli jako jedno z pierwszych 12 obiektów na świecie.

³³ „They are illustrative of the evolution of human society and settlement over time, under the influence of the physical constraints and/or opportunities presented by their natural environment and of successive social, economic and cultural forces, both external and internal”, *Operational Guidelines 2008...*, pkt 6, s. 85, przekład A. Staniewska.

³⁴ N. Mitchell, M. Rössler, P.M. Tricaud (eds.), *World Heritage Cultural Landscapes. A Handbook for Conservation and Management*, World Heritage Centre UNESCO, Paris 2009, s. 20, wersja on-line: <http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001870/187044e.pdf> (dostęp: 16 lipca 2015 r.).

³⁵ Dane za UNESCO: <http://whc.unesco.org/en/culturallandscape/#1> (dostęp: 16 lipca 2015 r.).

³⁶ Wykaz za witryną Polskiego Komitetu ds. UNESCO, <http://www.unesco.pl/kultura/dziedzictwo-kulturowe/swiatowe-dziedzictwo/polskie-obiekty> (dostęp: 16 lipca 2015 r.).

2. Królewskie Kopalnie Soli w Wieliczce i Bochni (1978 r., rozsz. 2013 r.). Wpis na podstawie kryterium IV.
3. Auschwitz-Birkenau. Niemiecki nazistowski obóz koncentracyjny i zagłady (1940–1945). Tereny byłych obozów Auschwitz-Birkenau zostały wpisane w 1979 r. na podstawie kryterium VI.
4. Puszcza Białowieska Obiekt transgraniczny polsko-białoruski. Wpis na podstawie kryteriów IX i X (1979 r., rozsz. 1992 r., zm. na transgr. 2014 r.).
5. Stare Miasto w Warszawie. Wpis w 1980 r. na podstawie kryterium II i VI.
6. Stare Miasto w Zamościu. Zespół urbanistyczny wpisany w 1992 r. na podstawie kryterium IV.
7. Średniowieczny zespół miejski Torunia. Obszar wpisany w 1997 r. na podstawie kryteriów II i IV.
8. Zamek krzyżacki w Malborku. Wpis w 1997 r. na podstawie kryteriów II, III i IV.
9. Kalwaria Zebrzydowska: manierystyczny zespół architektoniczny i krajobrazowy oraz park pielgrzymkowy. Zespół wpisano w 1999 r. na podstawie kryteriów II i IV.
10. Kościoły Pokoju w Jaworze i Świdnicy. Kościoły zostały wpisane w 2001 r. na podstawie kryteriów III, IV i VI.
11. Drewniane kościoły południowej Małopolski: Binarowa, Blizne, Dębno, Haczów, Lipnica Murowana, Sękowa. Wpis w 2003 r. na podstawie kryteriów III i IV.
12. Park Mużakowski. Obiekt transgraniczny polsko-niemiecki. Wpis w 2004 r. na podstawie kryterium I i IV.
13. Hala Stulecia we Wrocławiu. Wpis w 2006 r. na podstawie kryteriów I, II i IV.
14. Drewniane cerkwie w polskim i ukraińskim regionie Karpat. Seryjny wpis transgraniczny polsko-ukraiński na podstawie kryterium III i IV w 2013 r.³⁷

³⁷ Wyjątkowa wartość uniwersalna obiektu wpisanego na listę Światowego Dziedzictwa stwierdzana jest w oparciu o przynajmniej jedno z kryteriów: I. Wybitne dzieło twórczego geniuszu człowieka; II. Obrazowanie znaczącej wymiany wartości, zachodzącej w danym okresie czasu lub na danym obszarze kulturowym świata w dziedzinie rozwoju architektury lub techniki, sztuk monumentalnych, urbanistyki lub projektowania krajobrazu;