

ALICJA ELIZA MISZCZAK

## Obszar chronionego krajobrazu. Analiza administracyjnoprawna

---

Landscape Protection Area. Administrative Analysis

### 1. GENEZA INSTYTUCJI PRAWNEJ OBSZARU CHRONIONEGO KRAJOBRAZU

#### 1.1. Okres do 1939 roku

Pierwsza ustawa o ochronie przyrody z dnia 10 marca 1934 roku<sup>1</sup> miała przede wszystkim charakter konserwatorski. Głównym jej celem była ochrona i zachowanie tworów przyrody, zarówno ożywionej, jak i nieożywionej. Wśród prawnych form ochrony przyrody ustawa regulowała: parki narodowe, rezerваты przyrody, zabytki przyrody żywej, zabytki przyrody nieożywionej oraz ochronę gatunkową roślin i zwierząt. Wiodącym sposobem ochrony było ustanawianie zakazów i ograniczeń o charakterze rzeczowym, które były nakładane na każdorazowego właściciela przedmiotu ochrony i na osoby, które miały inne prawa do danego przedmiotu. Wydawanie zarządzeń ochronnych było kompetencją wojewody, a na obszarach leśnych wymagało porozumienia z administracją leśną. Administrowanie i nadzór zwierzchni nad ochroną przyrody sprawował Minister Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego. Wprowadzał on także ochronę gatunkową roślin i zwierząt. Był z urzędu przewodniczącym Państwowej Rady Ochrony Przyrody, ale mógł wykonywać te czynności przez swojego delegata. Ustawodawca zezwalał również na tworzenie Komitetów Ochrony Przyrody oraz konserwatora przyrody jako organy władzy administracji ogólnej. Ponadto u.o.p. z 1934 roku umożliwiła rozpoczęcie nowego okresu ochrony przyrody. Jednak lata 1934–1937 pokazały, że nie był to okres w pełni skutecznej działalności ochronnej. Przyczyną tego stanu rzeczy było niewydanie ważnych przepisów wykonaw-

---

<sup>1</sup> Dz.U. z 1934 roku, nr 31, poz. 274 (zwana dalej: u.o.p. z 1934 roku).

cych do ustawy, przede wszystkim dotyczących konserwatorów przyrody<sup>2</sup>. Pomimo że nie wprowadzono obszaru chronionego krajobrazu jako jednej z prawnych form ochrony, to pozostałe wymienione formy prawne stały się punktem wyjścia i podstawą do późniejszego utworzenia nowego rodzaju ochrony przyrody w Polsce.

Mimo trudności efekty działalności ochronnej okazały się znaczące. Należy podkreślić, że w 1932 roku istniały dwa parki narodowe: Białowiecki oraz Pieniński, natomiast Babiogórski, Czarnohorski, Świętokrzyski, Tatrzański i Wielkopolski to obszary chronione, które były parkami narodowymi jedynie z nazwy, ponieważ ze względu na niewielką powierzchnię i brak specjalistycznej administracji nie odpowiadają dzisiejszej definicji parku narodowego. Ponadto utworzono 180 rezerwatów przyrody i zaprojektowano kolejne 68, zaś w inwentarzu Biura Państwowej Rady Ochrony Przyrody znajdowało się prawie 4000 zabytków przyrody żywej i ponad 500 zabytków przyrody nieożywionej. Przepisy o ochronie gatunkowej zastosowano do szarotki i zółwia<sup>3</sup>.

## 1.2. Okres Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej

Następnym aktem regulującym problematykę ochrony przyrody była ustawa z dnia 7 kwietnia 1949 roku<sup>4</sup>, która położyła nacisk nie tylko na ochronę tworów przyrody, ale również na racjonalną gospodarkę jej zasobami. Treść pojęcia ochrony przyrody została rozszerzona na zagadnienia ochrony zasobów przyrody. Na podstawie ówczesnej ustawy tworzono nowe parki narodowe i rezerваты przyrody, ustanawiano pomniki przyrody oraz wprowadzano ochronę gatunkową roślin i zwierząt. Najważniejszym celem ustawodawcy było wprowadzenie planistycznej ochrony zasobów przyrody obok dotychczasowej konserwatorskiej ochrony tworów przyrody.

W 1971 roku Państwowa Rada Ochrony Przyrody wystąpiła z koncepcją ochrony krajobrazu. W ówczesnej u.o.p. z 1949 roku nie było podstaw prawnych do zrealizowania tej koncepcji, więc oparto się na przepisach o planowaniu przestrzennym. Opracowany został projekt tworzenia parków krajobrazowych i obszarów chronionego krajobrazu, które wraz z istniejącymi parkami narodowymi i rezerwatami przyrody miały tworzyć krajowy system ochrony przyrody. Pierwsze obszary chronionego krajobrazu zostały już wyznaczone wcześniej i były to: Leśny Pas Ochronny na terenie Górnośląskiego Okręgu Przemysłowego utworzony uchwałą Komitetu Ekonomicznego Rady Ministrów z dnia 27 czerwca 1968 roku oraz Wschodniobeskidzki Obszar Chronionego Krajobrazu zatwierdzony

<sup>2</sup> W. Radecki, *Ustawa o ochronie przyrody – komentarz*, Warszawa 2008, s. 22–23.

<sup>3</sup> W. Szafer, *Rzut oka na stan ochrony przyrody w Polsce na tle 17-letniej działalności Państwowej Rady Ochrony Przyrody*, Kraków 1937, s. 10–12.

<sup>4</sup> Dz.U. z 1949 roku, nr 25, poz. 180 (zwana dalej: u.o.p. z 1949 roku).

uchwałą Rady Ministrów z dnia 28 stycznia 1969 roku. Ponadto okres intensywnej realizacji koncepcji ochrony krajobrazu przypada na drugą połowę lat 70. Na podstawie art. 41 ustawy z 31 stycznia 1980 roku o ochronie i kształtowaniu środowiska<sup>5</sup> wojewódzkie rady narodowe zostały upoważnione do wprowadzania w formie uchwały zakazów i nakazów niezbędnych ze względu na ochronę terenów o walorach krajobrazowych i wypoczynkowych przed ich niszczeniem lub utratą takich walorów, ponieważ przepis ten stanowił podstawę prawną do tworzenia parków krajobrazowych i wyznaczania obszarów chronionego krajobrazu uchwałami wojewódzkich rad narodowych<sup>6</sup>.

### 1.3. Okres od 1991 roku

Kolejna ustawa z dnia 16 października 1991 roku o ochronie przyrody<sup>7</sup>, obok istniejących już prawnych form ochrony przyrody, tj. parków narodowych, rezerwatów przyrody i pomników przyrody, na mocy art. 13 wprowadziła parki krajobrazowe, obszary chronionego krajobrazu, stanowiska dokumentacyjne, użytki ekologiczne i zespoły przyrodniczo-krajobrazowe. Zgodnie z pierwotnym brzmieniem dyspozycji art. 26 ust. 1 u.o.p. z 1991 roku obszar chronionego krajobrazu obejmował wyróżniające się krajobrazowo tereny o różnych typach ekosystemów. Zagospodarowanie tych systemów powinno zapewnić stan względnej równowagi ekologicznej systemów przyrodniczych. Była to pierwsza definicja legalna tego pojęcia prawnego. Konsekwencją wyznaczenia rozporządzeniem wojewody, a jeżeli tego nie uczynił – uchwałą rady gminy, obszaru chronionego krajobrazu był określony w art. 26 ust. 2 obowiązek uwzględnienia takiego obszaru w planach zagospodarowania przestrzennego. Dnia 7 grudnia 2000 roku została uchwalona ustawa o zmianie ustawy o ochronie przyrody<sup>8</sup>, zwana nowelą grudniową, która wprowadziła nowe brzmienie art. 26, w świetle którego obszar chronionego krajobrazu był terenem chronionym ze względu na: 1) wyróżniające się krajobrazowo tereny o zróżnicowanych ekosystemach, wartościowe w szczególności ze względu na możliwość zaspokajania potrzeb związanych z masową turystyką i wypoczynkiem, lub 2) istniejące albo odtwarzane korytarze ekologiczne. Ponadto celem tworzenia obszarów chronionego krajobrazu było między innymi zapewnienie powiązania terenów poddanych ochronie (parków narodowych, rezerwatów przyrody, parków krajobrazowych i obszarów chronionego krajobrazu) w krajowy system obszarów chronionych stanowiący układ przestrzenny wzajemnie uzupełniających się form ochrony przyrody, łączonych

<sup>5</sup> T.j. Dz.U. z 1994 roku, nr 49, poz. 196 z późn. zm. (zwana dalej: u.o.k.ś.).

<sup>6</sup> W. Radecki, *Ustawa o ochronie...*, s. 27–29.

<sup>7</sup> Dz.U. z 1991 roku, nr 114, poz. 492 (zwana dalej: u.o.p. z 1991 roku).

<sup>8</sup> Dz.U. z 2001 roku, nr 3, poz. 21.

korytarzami ekologicznymi. Nowelą grudniową dodano art. 26a, który zawierał wyliczone enumeratywnie zakazy stanowiące *numerus clausus*.

## 2. Charakterystyka ogólna obszaru chronionego krajobrazu

Głównym aktem prawnym, który reguluje w Polsce zagadnienia związane z ochroną przyrody jest u.o.p. z 16 kwietnia 2004 roku<sup>9</sup>, określająca cele, zasady i formy ochrony przyrody żywej i nieożywionej oraz krajobrazu. Jest to czwarta ustawa o ochronie przyrody w Polsce, która była już wielokrotnie nowelizowana.

Obszar chronionego krajobrazu stanowi jedną z najmniej restrykcyjnych prawnych form ochrony przyrody. Należy do formy ochrony obszarowej, do której zalicza się również parki narodowe, rezerваты przyrody, parki krajobrazowe oraz obszary Natura 2000. Trzeba zaznaczyć, że nie jest to podział rozłączny, gdyż obszary Natura 2000 mogą pokrywać się w stopniu całkowitym bądź częściowym z innymi prawnymi formami ochrony przyrody. Obszar chronionego krajobrazu można określić także jako formę ochrony krajobrazowej, którą stanowi też park krajobrazowy. Obszar chronionego krajobrazu charakteryzuje się wyjątkowym krajobrazem, pełni funkcję łącznika między terenami chronionymi, umożliwia również przemieszczanie się i rozprzestrzenianie występujących tam gatunków roślin i zwierząt.

*De lege lata* przepis art. 23 ust. 1 u.o.p. z 2004 roku stanowi, że obszar chronionego krajobrazu obejmuje tereny chronione ze względu na wyróżniający się krajobraz o zróżnicowanych ekosystemach, wartościowy, biorąc pod uwagę możliwość zaspokajania potrzeb związanych z turystyką i wypoczynkiem lub pełnioną funkcją korytarzy ekologicznych. Oznacza to, że położono nacisk na funkcję turystyczną. Wynika to z tego, że przepis art. 23 jest jedynym w u.o.p. z 2004 roku, który uwzględnia wypoczynek jako jeden z celów tworzenia obszaru chronionego krajobrazu. Natomiast w odróżnieniu od dyspozycji art. 26 uprzedniej u.o.p. z 1991 roku, obecnie określony został organ odpowiedzialny zarówno za wyznaczenie, likwidację lub zmianę granic obszaru chronionego krajobrazu (przy czym w przypadku likwidacji lub zmiany granic potrzebna jest opinia właściwych miejscowo rad gmin), jak i formy, w jakiej zostaje on powołany/zlikwidowany, a także zakazów, które można zastosować w stosunku do konkretnego obszaru lub jego części. Ponadto projekty uchwał sejmiku województwa o utworzeniu obszaru chronionego krajobrazu należy uzgodnić z właściwym regionalnym dyrektorem ochrony środowiska. Z kolei w świetle art. 23 ust. 5 u.o.p. z 2004 roku projekty studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin, miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, planów zagospodarowania przestrzennego województw i planów zagospodarowania przestrzennego morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej, w części dotyczącej

<sup>9</sup> T.j. Dz.U. z 2013 roku, poz. 627 z późn. zm. (zwana dalej: u.o.p. z 2004 roku).

obszaru chronionego krajobrazu, wymagają uzgodnienia z właściwym regionalnym dyrektorem ochrony środowiska w zakresie ustaleń tych planów, mogących mieć negatywny wpływ na ochronę przyrody obszaru chronionego krajobrazu. Należy nadmienić, iż art. 23 ust. 4 został uchylony nowelą u.o.p. z 2009 roku, mocą której nastąpiła zmiana normy kompetencyjnej odnośnie formy prawnej tworzenia obszaru chronionego krajobrazu. Obszar ten tworzony jest uchwałą sejmiku województwa, a nie jak dotychczas rozporządzeniem wojewody. Trzeba także podkreślić, że art. 24 zawierający *numerus clausus* zakazów stanowi *ius dispositivum* w stosunku do art. 26a poprzedniej ustawy z 1991 roku, gdzie zakazy stanowiły *ius cogens*. Obecnie pomniejszono listę z 15 do 9 zakazów, których naruszenie pociąga za sobą odpowiedzialność prawną. W art. 24 pkt 2 u.o.p. z 2004 roku zmieniono podstawę prawną dotyczącą realizacji przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko, ponieważ wprowadzono warunek, przy zaistnieniu którego dopuszczalne jest usunięcie zadrzewień. Ponadto dookreślono cel (gospodarczy), dla którego mogą być wydobywane skały, a także oprócz innych skał wymieniono bursztyn oraz ustalono odległość wymaganą dla lokalizacji obiektów budowlanych. Natomiast trzeba zaznaczyć, że wykreślono zakazy dotyczące: utrzymywania otwartych rowów i zbiorników ściekowych, wylewania gnojowicy, lokalizacji ośrodków chowu, hodowli – posługujących się metodą bezściółkową, organizowania rajdów motorowych i samochodowych oraz pokazów lotów akrobacyjnych, umieszczania tablic reklamowych poza obszarami zabudowanymi oraz używania łodzi motorowych na otwartych zbiornikach wodnych. Ponadto w u.o.p. z 2004 roku, w związku z przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej, unormowano powoływanie i funkcjonowanie Europejskiej Sieci Ekologicznej Natura 2000.

Obszar chronionego krajobrazu obejmuje wyróżniające się krajobrazowo tereny o różnych typach ekosystemów. Ich zagospodarowanie powinno zapewnić stan względnej równowagi ekologicznej systemów przyrodniczych. Pełnią one także ważną rolę łączników ekologicznych oraz otulin dla obszarów o większej wartości przyrodniczej. Inną istotną funkcją obszarów chronionego krajobrazu jest ochrona terenów dla turystyki i rekreacji<sup>10</sup>.

Obszary te tworzone są uchwałą sejmiku województwa w formie aktu prawa miejscowego, określającą jego nazwę, położenie, obszar, sprawującego nadzór, ustalenia dotyczące czynnej ochrony ekosystemów oraz zakazy właściwe dla danego obszaru chronionego krajobrazu lub jego części, wybrane spośród zakazów wymienionych w art. 24 ust. 1, wynikające z potrzeb jego ochrony, których celem jest zabezpieczenie chronionego krajobrazu przed szkodliwą ingerencją człowieka. Projekt uchwały sejmiku województwa wymaga uzgodnienia z właściwym regionalnym dyrektorem ochrony środowiska. Natomiast likwidacja lub zmiana

---

<sup>10</sup> J. Radziejowski, *Stan parków narodowych i innych obszarów chronionych w Polsce*, [w:] *Obszary chronionej przyrody*, Warszawa 2011, s. 188.

granic obszaru chronionego krajobrazu może nastąpić po zaopiniowaniu przez właściwe miejscowo rady gmin z powodu bezpowrotnej utraty wyróżniającego się krajobrazu o zróżnicowanych ekosystemach i możliwości zaspokajania potrzeb związanych z turystyką i wypoczynkiem.

Obszary takie odznaczają się niewielkim stopniem przekształcenia środowiska, zajmują tereny o różnej wielkości, obejmujące „pełne” jednostki środowiska, takie jak: doliny rzeczne, kompleksy leśne, ciągi wzgórz, pola wydmowe, torfowiska.

Obszary chronionego krajobrazu ustanawiane są w celu zachowania tradycyjnego krajobrazu i zapewnienia terenów rekreacyjnych. Większość z takich obszarów zajmuje powierzchnię do 10 tys. ha, a tylko niewielka część z nich zlokalizowana jest na terenie przekraczającym 50 tys. ha. Mimo to obszary chronionego krajobrazu zajmują największą powierzchnię spośród obszarów chronionych w kraju. Bardzo istotne jest to, że nie stanowią jednostek organizacyjnych, nie posiadają własnej administracji publicznej, a także nie są obejmowane planami ochrony w rozumieniu art. 19 ust. 1 u.o.p. Trzeba jednak zaznaczyć, że zgodnie z art. 23 ust. 2 u.o.p. sejmik województwa zobowiązany jest, żeby w akcie kreującym obszar chronionego krajobrazu określić między innymi organ sprawujący nadzór nad obszarem. Ustawodawca nie wskazał jednak, jaki powinien być to organ sprawujący taki nadzór ani na czym ma on polegać. Nie jest to termin użyty w znaczeniu klasycznym dla prawa administracyjnego jako kontrola z możliwością ingerencji władczej do korygowania działań podmiotu poddanego nadzorowi, a jedynie rozumiany jako piecza lub troska nad jego działalnością.

W odróżnieniu od pozostałych form ochrony obszarowej, wokół obszarów chronionego krajobrazu nie można wyznaczyć otuliny, co jest zrozumiałe, ponieważ zwykle obszar chronionego krajobrazu pełni funkcję otuliny parku narodowego, rezerwatu przyrody czy parku krajobrazowego<sup>11</sup>.

Według danych Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska z grudnia 2014 roku w Polsce istniało 395 obszarów chronionego krajobrazu. Najwięcej obszarów znajduje się w województwach mazowieckim i warmińsko-mazurskim. W zasięgu terytorialnym Regionalnego Dyrektora Lasów Państwowych w Lublinie położonych jest 16 obszarów chronionego krajobrazu.

Obszary chronionego krajobrazu można zakwalifikować jako obszary kategorii VI według IUCN<sup>12</sup> (*Resource Reserve*), których głównym celem jest stworzenie warunków do wykorzystywania zasobów przyrodniczych zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju wyrażoną w art. 5 Konstytucji RP<sup>13</sup>.

<sup>11</sup> W. Radecki, *Ustawa o ochronie...*, s. 133.

<sup>12</sup> International Union for Conservation of Nature – Międzynarodowa Unia Ochrony Przyrody, założona w 1948 roku jako pierwsza światowa organizacja zajmująca się problemami środowiska. Jej siedziba mieści się w Gland w Szwajcarii.

<sup>13</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku (t.j. Dz.U. z 1997 roku, nr 78, poz. 483 z późn. zm.).



W obszarach chronionego krajobrazu nie ma zakazów obowiązujących z mocy samego prawa. Zakazy mogą obowiązywać na całym obszarze lub na jego częściach oraz są zróżnicowane w zależności od tego, o jakie części obszaru chodzi. Reżim prawny obszaru chronionego krajobrazu jest zbliżony, lecz w istocie łagodniejszy w porównaniu z reżimem prawnym parku krajobrazowego. Trudna do zaakceptowania różnica występuje między art. 24 ust. 1 pkt 8 a art. 17 ust. 1 pkt 7 u.o.p. Z porównania obu przepisów wynika bowiem, że nawet po wprowadzeniu zakazu budowania nowych obiektów budowlanych w pasie o szerokości 100 m od linii brzegów rzek, jezior i innych zbiorników wodnych, z wyjątkiem obiektów służących turystyce wodnej, gospodarce wodnej lub rybackiej – w parku krajobrazowym wolno budować obiekty służące turystyce wodnej w odległości 100 m od brzegów wód, a w obszarze chronionego krajobrazu nie jest to dozwolone, ponieważ w art. 24 ust. 1 pkt 8 ustawodawca nie wskazał na obiekty służące turystyce wodnej. Wydaje się to być brakiem konsekwencji, przed którym można się „bronić”, sięgając do *argumentum a maiori ad minus* (z „większego” na „mniejsze”) – jeżeli w parku krajobrazowym można budować obiekty turystyki wodnej w odległości 100 m od brzegów wód, to tym bardziej można to czynić na obszarze chronionego krajobrazu<sup>14</sup>.

### 3. Obszar chronionego krajobrazu jako obszar specjalny o charakterze ekologicznym

Obszar specjalny, który jest pojęciem doktrynalnym, obejmuje oznaczoną przestrzeń, na której obowiązuje specyficzny reżim prawny, wyłączający lub co najmniej ograniczający dotychczasowy porządek prawny (normy powszechnie obowiązujące). Jest on tworzony dla realizacji nadrzędnych zadań państwa na danym, wyodrębnionym terenie. Jest to więc środek bezpośredniego gospodarowania przestrzenią. Prawną istotą obszaru specjalnego jest powiązanie wyodrębnionej określonej przestrzeni ze swoistą regulacją prawną wyłączającą lub ograniczającą unormowania powszechnie obowiązujące<sup>15</sup>.

Obszar chronionego krajobrazu jest obszarem specjalnym o charakterze ekologicznym, ponieważ wyodrębnienie takiego obszaru jest następstwem określonych norm prawa administracyjnego materialnego, pod warunkiem, że jest to zgodne z interesem publicznym. Reżim prawny obowiązujący na danym terenie nie jest skutkiem działania właściwego organu, który go tworzy, ale ustanowiony jest w formie aktu prawnego kreującego taki obszar specjalny.

<sup>14</sup> W. Radecki, *Ochrona walorów turystycznych w prawie polskim*, Warszawa 2011, s. 137–138.

<sup>15</sup> J. Stelmasiak, *Instytucja obszaru specjalnego w materialnym prawie administracyjnym na przykładzie obszarów specjalnych o charakterze ekologicznym*, [w:] *Prawo materialne administracyjne*, pod red. R. Hausera, Z. Niewiadomskiego, A. Wróbla, t. 7, Warszawa 2012, s. 652–653.

Funkcja, którą ma pełnić dana przestrzeń, jest równie istotna, ponieważ nie może być ona w kolizji z realizacją innych zadań, np. określonych w ustaleniach miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego<sup>16</sup> (zwany dalej: m.p.z.p.), jeżeli na danym terenie plan miejscowy obowiązuje. Najlepszym rozwiązaniem jest zarządzanie przestrzenią zgodnie z ustaleniami m.p.z.p. jako aktu prawa miejscowego. Jedyne plan miejscowy może pełnić funkcję koordynującą gospodarowanie danym obszarem specjalnym o charakterze ekologicznym. Korelacja poszczególnych interesów podmiotów, które prowadzą działalność gospodarczą na określonym terenie, powinna należeć do kompetencji organów planowania przestrzennego realizowanej w ramach ustaleń m.p.z.p. W przypadku gdy na terenie gminy nie obowiązuje m.p.z.p., gospodarowanie przestrzenią następuje z zastosowaniem odpowiednich ustaw szczególnych, w tym ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 roku – Prawo ochrony środowiska<sup>17</sup> oraz u.o.p. z 2004 roku.

Oczywiście, zawsze cele ogólne, które przemawiają za wyodrębnieniem obszaru specjalnego, muszą być na tyle istotne, że uzasadniają wprowadzenie regulacji odrębnej od ogólnie obowiązującego porządku prawnego. Natomiast tego rodzaju specyficzny reżim prawny ma na celu zabezpieczać odpowiednie warunki przestrzenne i swobodę działania uprawnionemu podmiotowi. Z kolei cel, któremu tego rodzaju działalność ma służyć, jak i rodzaj tej działalności mają charakter priorytetowy. Ponadto utworzenie obszaru specjalnego oznacza, że bezpośrednia realizacja jego celów i zadań zostaje nałożona na odpowiednie organy administracji publicznej pod kątem realizacji stypizowanych zadań charakterystycznych dla danego typu obszaru specjalnego<sup>18</sup>.

Najczęściej właściwe organy administracji publicznej wydają na podstawie upoważnienia ustawowego akty normatywne skierowane do generalnie określonych adresatów, wprowadzające specyficzny reżim prawny, który upoważnia te organy do podejmowania czynności administracyjnoprawnych. Tym samym powyższym organom przyznane zostaje szczegółowe władztwo na określonym terenie. Połączenie takiego szczegółowego władztwa administracyjnego z konkretną przestrzenią przesądza o wyodrębnieniu środka prawnego, jakim jest obszar specjalny.

Powstanie obszaru specjalnego rodzi określone skutki prawne nie tylko w sferze prawa administracyjnego, ale także prawa cywilnego, a nawet prawa karnego. Istota tego środka prawnego tkwi właśnie w skutkach prawnych jego utworzenia dla adresatów rzeczywistych, np. właścicieli lub użytkowników wieczystych nieruchomości położonych na terenach objętych specjalnym reżimem prawnym obowiązującym na danym obszarze, ale również dla adresatów potencjalnych,

<sup>16</sup> Ustawa z dnia 27 marca 2003 roku o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz.U. z 2015 roku, poz. 199 z późn. zm.), zwana dalej: u.p.z.p.

<sup>17</sup> T.j. Dz.U. z 2013 roku, poz. 1232 z późn. zm. (zwana dalej: p.o.ś.).

<sup>18</sup> J. Stelmasiak, *op. cit.*, s. 661.



czyli przebywających czasowo na określonym obszarze specjalnym. Powoduje to zarazem wyznaczenie zakresu ingerencji w sferę przestrzennych uprawnień właściciela lub użytkownika nieruchomości w stosunku do form ochrony przyrody, np. w parku narodowym czy rezerwacie przyrody specjalny reżim prawny będzie bardziej zaostrzony w porównaniu ze specjalnym porządkiem prawnym na terenie parku krajobrazowego czy też obszaru chronionego krajobrazu lub zespołu przyrodniczo-krajobrazowego. Trzeba zaznaczyć, że utworzenie obszaru specjalnego o charakterze ekologicznym nie powoduje uchylecia w całości dotychczasowego porządku prawnego, który obowiązuje na danym terenie, ale następuje zmiana zakresu podmiotowego oraz przedmiotowego w akcie, który kreuje taki obszar specjalny. Wynika z tego, że normy, których nie zmieniono lub nie wyłączono ich obowiązywania po utworzeniu obszaru specjalnego, nadal obowiązują na takim obszarze. Skutki prawne utworzenia określonego typu obszaru specjalnego, w zakresie wdrożenia ich szczególnego reżimu prawnego, są rezultatem nie tylko aktów normatywnych stanowiących taki obszar, ale również innych ustaw szczególnych i przepisów wykonawczych regulujących dany rodzaj zakazu, np. lokalizowania obiektów budowlanych w pasie o szerokości 100 m od linii brzegów rzek, jezior i innych zbiorników wodnych, z wyjątkiem urządzeń wodnych oraz obiektów służących prowadzeniu racjonalnej gospodarki rolnej, leśnej lub rybackiej – art. 24 ust. 1 pkt 8 u.o.p. Należy podkreślić, że z punktu widzenia ochrony zasobów przyrodniczych środowiska szczególnie ważne jest opracowanie zintegrowanej polityki przestrzennej podejmowanej nie tylko na szczeblu krajowym, ale także wojewódzkim i lokalnym w ramach m.p.z.p.

#### **4. Analiza funkcjonowania obszaru chronionego krajobrazu w świetle orzecznictwa sądów administracyjnych**

Jednym z głównych zagadnień poruszanych w orzecznictwie administracyjnym są kwestie związane z ustaleniami m.p.z.p. z punktu widzenia potrzeby harmonizowania systemu obszarów chronionych. Do systemu tego, zgodnie z art. 6 ust. 1 u.o.p., należy między innymi obszar chronionego krajobrazu wraz z ustaleniami m.p.z.p. Jest to nieodzowne dla realizacji nałożonych przez ustawodawcę celów ładu przestrzennego i priorytetu zasady gospodarowania przestrzenią dla utrzymania równowagi przyrodniczej na terenie objętym planem miejscowym.

Na podkreślenie zasługuje wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 28 września 2007 roku (sygn. II OSK 813/07, Legalis nr 116181), który rozpoznał skargę kasacyjną od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z dnia 20 grudnia 2006 roku w sprawie ze skargi osoby fizycznej na uchwałę rady miasta w przedmiocie m.p.z.p. NSA oddalił skargę kasacyjną, orzekając, iż przy uchwalaniu planu miejscowego gmina związana jest przede wszystkim postanowieniami uchwały rady miasta w sprawie studium uwarunko-

wań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz ustawą o ochronie gruntów rolnych i leśnych, które stanowią istotne ograniczenie wykonywania prawa własności nieruchomości. Ponadto położenie nieruchomości w obrębie obszaru chronionego krajobrazu nie przesądza jeszcze o uprawnieniu gminy do wprowadzenia na niej zakazu zabudowy mieszkaniowej. Zakaz taki musi wyraźnie wynikać z przepisów aktu prawnego, na mocy którego utworzono obszar chronionego krajobrazu lub innych aktów prawnych rangi ustawowej wprowadzających na tym obszarze ograniczenia wykonywania prawa własności.

Z kolei w wyroku NSA z dnia 7 lipca 2011 roku (sygn. II OSK 745/11, *Legalis* nr 369657) Sąd stwierdził, że konieczność uwzględnienia postanowień przepisów szczególnych w ustaleniach miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego sprowadza się do ujęcia w planie przeznaczenia terenu określonego w przepisach szczególnych oraz nakazów i zakazów odnoszących się do tego terenu. Ponadto akt prawa miejscowego nie przestaje obowiązywać z chwilą jakiegokolwiek zmiany przepisu zawierającego normę upoważniającą, lecz z chwilą utraty upoważnienia. Zmiana normy upoważniającej skutkuje oceną, że dotychczasowy akt wykonawczy traci moc w zakresie, w jakim stał się sprzeczny z dotychczasową normą upoważniającą.

Na uwagę zasługuje również wyrok NSA z 4 listopada 2011 roku (sygn. II OSK 1899/11, *Legalis* nr 524868), w którym Sąd orzekł, że gmina w ramach procedury planistycznej, która kończy się podjęciem uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, ma obowiązek dolożyć należytych starań, żeby przestrzegać norm prawa w danym zakresie, jak również musi się liczyć, że poniesie negatywne skutki dopuszczenia się różnego rodzaju wadliwości, zwłaszcza powodujących stwierdzenie nieważności uchwały w przedmiocie planu miejscowego w całości lub w części. Możliwość stwierdzenia nieważności takiej uchwały wymaga, aby zostało dokładnie wyważone, czy poszczególna wada uchwały, względnie nagromadzenie wad, powoduje konieczność stwierdzenia nieważności zaskarżonej uchwały w całości czy też nie ma konieczności usunięcia z obrotu prawnego całej uchwały, zaś wystarczające jest stwierdzenie nieważności tylko jej części. Należy jednak brać pod uwagę, czy stwierdzenie nieważności tylko w części takiej uchwały umożliwi funkcjonowanie w obrocie prawnym jej pozostałej części.

Trzeba także zaznaczyć, że NSA w wyroku z dnia 18 stycznia 2007 roku (sygn. II OSK 1627/06, *Legalis* nr 111782) słusznie stwierdził, iż w postępowaniu planistycznym skarżący musi się wykazać nie tylko indywidualnym interesem prawnym lub uprawnieniem, ale również naruszeniem tego interesu lub uprawnienia. Jednak takie naruszenie nie oznacza obowiązku automatycznego uwzględnienia skargi kasacyjnej. Taki obowiązek powstaje, gdy naruszenie interesu prawnego lub uprawnienia związane jest z jednoczesnym naruszeniem przepisu prawa materialnego.

Wyżej przedstawiona linia orzecznictwa NSA podkreśla, że plan miejscowy stanowi podstawę planowania przestrzennego i kształtuje sposób wykonywania prawa własności nieruchomości. Powinien on pełnić rolę koordynującą wszelkie działania przestrzenne podmiotów, które władają nieruchomościami gruntowymi, a więc także na terenie obszaru chronionego krajobrazu.

W przypadku braku na danym obszarze m.p.z.p. wydawana jest decyzja o warunkach zabudowy ustalająca warunki zmiany sposobu zagospodarowania terenu poprzez budowę obiektu budowlanego lub wykonanie innych robót budowlanych albo decyzja o lokalizacji inwestycji celu publicznego – w przypadku gdy teren przeznaczony jest pod inwestycję celu publicznego.

Na podkreślenie zasługuje także wyrok NSA z dnia 26 czerwca 2007 roku (sygn. II OSK 943/06, Legalis nr 116841), w którym Sąd orzekł, że ówczesne rozporządzenie wojewody tworzące obszar chronionego krajobrazu, a wydane na podstawie art. 23 ust. 2 u.o.p. jako akt prawa miejscowego, zawiera przepisy odrębne, przez przyzmat których dokonuje się oceny warunków do wydania decyzji na podstawie art. 61 ust. 1 u.p.z.p. Ponadto nie można skutecznie wywodzić naruszenia art. 140 k.c.<sup>19</sup> w związku z art. 1 u.p.z.p., skoro wszystkie te przepisy z natury swojej ograniczają prawo własności, a tym samym naruszają interes prawny właściciela, jednak w granicach dopuszczalnych przez ustawodawcę.

Trzeba również zaznaczyć, że NSA w wyroku z dnia 10 marca 2011 roku (sygn. II OSK 439/10, Legalis nr 820336) słusznie stwierdził, że osoba niemająca interesu prawnego nie może żądać ochrony na gruncie postępowania sądowno-administracyjnego. Oznacza to, że skarga wniesiona przez podmiot, który nie może mieć legitymacji skargowej, podlega odrzuceniu, natomiast stwierdzenie w toku postępowania, że wnoszący skargę nie legitymuje się interesem prawnym, powoduje oddalenie skargi.

Z kolei wyrok NSA z dnia 15 marca 2011 roku (sygn. II OSK 323/10, Legalis nr 360742) formułuje tezę, że skarżący, uzasadniając zarzut naruszenia prawa materialnego przez jego błędną wykładnię, powinien wykazać, że sąd mylnie zrozumiał stosowany przepis prawa, natomiast uzasadniając zarzut niewłaściwego zastosowania przepisu prawa, musi wykazać, że Sąd, stosując przepis, popełnił błąd w subsumpcji. Ponadto w obu przypadkach autor skargi kasacyjnej musi wykazać w jej uzasadnieniu, jak w jego ocenie powinien być rozumiany stosowany przepis prawa bądź jak powinien być on stosowany, a w przypadku zarzutu niezastosowania przepisu – dlaczego powinien być zastosowany.

Na uwagę zasługuje także wyrok NSA z 20 kwietnia 2011 roku (sygn. II OSK 744/10, Legalis nr 358043), wydany po rozpoznaniu skargi od wyroku WSA w Warszawie z dnia 24 listopada 2009 roku w sprawie ze skargi na postanowienie Gene-

---

<sup>19</sup> Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 roku – Kodeks cywilny (t.j. Dz. U. z 2014 roku, poz. 121 z późn. zm.), dalej: k.c.

ralnego Dyrektora Ochrony Środowiska w przedmiocie odmowy uzgodnienia warunków zabudowy. Sąd oddalił skargę kasacyjną i orzekł, że odmowa uzgodnienia warunków zabudowy dla inwestycji położonej w granicach obszaru chronionego krajobrazu, na terenie którego obowiązują ustalenia ochronne oraz zakaz wykonywania prac ziemnych trwale zniekształcających rzeźbę terenu i zakaz dokonywania zmian stosunków wodnych, jest prawidłowa. Wynika to również z tego, że planowana inwestycja zlokalizowana jest w obszarze Natura 2000. Realizacja tej inwestycji może też w znaczący sposób pogorszyć zarówno stan siedlisk przyrodniczych oraz siedlisk gatunków roślin i zwierząt, jak i wpłynąć negatywnie na gatunki, dla których ochrony został wyznaczony obszar Natura 2000.

Trzeba ponadto zaznaczyć, że NSA w wyroku z dnia 6 września 2012 roku (sygn. II OSK 217/12, Legalis nr 779892) słusznie stwierdził, iż zakazy formułowane w aktach prawa miejscowego, tworzących obszary chronionego krajobrazu, których ustawową podstawą jest art. 24 ust. 1 u.o.p., ograniczają prawo własności nieruchomości, czyli prawo, które jest konstytucyjnie chronione. Oznacza to, że podlegają one ocenie między innymi pod kątem zgodności z konstytucyjną zasadą proporcjonalności wyrażoną w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Zakazami, które wynikają z aktów prawa miejscowego, tworzącymi obszary chronionego krajobrazu, objęta jest wyłącznie działalność polegająca na istotnym, a nie jakimkolwiek przekształceniu rzeźby terenu oraz zmianie stosunków wodnych. Z zasady proporcjonalności wynika konieczność oceny stosowania zakazów ograniczających prawo własności nieruchomości w odniesieniu do zakresu ewentualnych zmian w środowisku.

Natomiast w wyroku NSA z dnia 7 maja 2013 roku (sygn. II OSK 2670/11, Legalis nr 762853) Sąd orzekł, że odstępstwo od zakazu wprowadzonego ówczesnym rozporządzeniem wojewody w sprawie utworzenia obszaru chronionego krajobrazu jest dozwolone, jeżeli inwestycja jest projektowana na obszarze zwartej zabudowy miast i wsi, w granicach określonych w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz kiedy planowana inwestycja ma stanowić uzupełnienie zabudowy mieszkaniowej i usługowej, pod warunkiem wyznaczenia nieprzekraczalnej linii zabudowy od brzegów zgodnie z linią występującą na działkach przyległych.

Z kolei w wyroku NSA z dnia 14 lipca 2011 roku (sygn. II OSK 693/11, Legalis nr 360788) Sąd stwierdził, że warunek jednolitości zabudowy z art. 61 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p. będzie spełniony wyłącznie wówczas, gdy któraś z sąsiednich, a więc przylegających, działek dostępnych z tej samej drogi publicznej jest zabudowana.

Orzecznictwo NSA analizuje także problematykę związaną ze skutkami prawnymi utworzenia obszaru specjalnego o charakterze ekologicznym. Na uwagę zasługuje wyrok NSA z dnia 19 grudnia 2006 roku (sygn. II OSK 17/06, Legalis nr 368183), w którym Sąd orzekł, iż zaprojektowanie inwestycji budowy stacji telefonii komórkowej na obszarach chronionego krajobrazu, na którym istnieje zakaz realizacji przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko,

narusza nie tylko przepisy ówczesnie obowiązującego rozporządzenia wojewody, ale również u.o.p., a także prawa budowlanego<sup>20</sup> nakazującego sprawdzenie zgodności projektu budowlanego z wymaganiami ochrony środowiska.

Z kolei w wyroku NSA z dnia 15 maja 2007 roku (sygn. II OSK 772/06, Legalis nr 749507) Sąd stwierdził, że wydobywanie piasku z dna rzeki, związane z likwidacją zagrożenia powodziowego, a następnie składowania wydobytego piasku na terenie oddalonym od brzegów rzeki nie można uznać za obiekt budowlany, tym bardziej, że tego rodzaju przyzmy nie mają charakteru trwałego. Nie jest to także objęte odpowiednim zakazem obowiązującym na obszarach bezpośredniego zagrożenia powodzią, ponieważ zainteresowany podmiot uzyskał zgodę Dyrektora Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej na odstępstwo w tym zakresie w związku z tym, że jego działalność polega na likwidacji zagrożenia powodziowego.

## 5. Uwagi końcowe

Ustawa z dnia 24 kwietnia 2015 roku o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu<sup>21</sup> dokonuje szeregu zmian w obowiązującym stanie prawnym, wprowadzając mechanizmy zmierzające do stworzenia narzędzi, które umożliwiają skuteczniejszą niż dotychczas ochronę krajobrazu. Celem ustawy jest wdrożenie do polskiego porządku prawnego nowych rozwiązań powstrzymujących degradację krajobrazu oraz zapewniających jego zachowanie.

W prawie polskim nie było dotychczas definicji legalnej krajobrazu. Obecnie wprowadziła ją do u.p.z.p. ustawa krajobrazowa. Zgodnie z dyspozycją art. 7 pkt 1a za krajobraz rozumie się postrzeganą przez ludzi przestrzeń zawierającą elementy przyrodnicze lub wytwory cywilizacji, ukształtowaną w wyniku działania czynników naturalnych lub działalności człowieka. Definicja ta została wprowadzona w art. 2 pkt 16e u.p.z.p.

Należy zauważyć, że sam termin „krajobraz” pojawia się w wielu aktach prawnych, w różnych kontekstach, ale prawna definicja tego pojęcia ogranicza się jedynie do określenia tzw. walorów krajobrazowych, rozumianych jako wartości ekologiczne, estetyczne lub kulturowe obszaru oraz związana z nim rzeźba terenu, twory i składniki przyrody, ukształtowane przez siły przyrody lub działalność człowieka – art. 5 pkt 23 u.o.p. Jest to zgodne z art. 1a Europejskiej Konwencji Krajobrazowej sporządzonej dnia 20 października 2000 roku we Florencji<sup>22</sup>, która

<sup>20</sup> Ustawa z dnia 7 lipca 1994 roku – Prawo budowlane (t.j. Dz.U. z 2013 roku, poz. 1409 z późn. zm.).

<sup>21</sup> Dz.U. z 2015 roku, poz. 774, weszła w życie dnia 11 września 2015 roku, zwana dalej „ustawą krajobrazową”.

<sup>22</sup> Polska podpisała ją dnia 21 grudnia 2001 roku, a dnia 27 września 2004 roku ostatecznie

definiuje krajobraz jako obszar postrzegany przez ludzi, którego charakter jest wynikiem działania i interakcji czynników przyrodniczych lub ludzkich.

W aktualnym stanie prawnym regulacje dotyczące ochrony krajobrazu są rozproszone w wielu aktach normatywnych, tj. w u.p.z.p., p.o.ś., ustawie z dnia 23 lipca 2003 roku o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami<sup>23</sup>, a także oczywiście w u.o.p.

Przyjęcie definicji legalnej krajobrazu jest niezbędne ze względu na potrzebę określenia przedmiotu ochrony. Proponowana definicja jest znaczeniowo bliska definicji zawartej w Europejskiej Konwencji Krajobrazowej, co stanowi o częściowym wdrożeniu Konwencji do polskiego porządku prawnego przez nową ustawę. Definicje krajobrazu oraz krajobrazu kulturowego, zawarte w ustawie o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, stają się spójne, co wpływa pozytywnie na jednorodne podejście do kwestii ochrony zarówno walorów kulturowych, jak i przyrodniczych. Obecna dwutorowość ochrony z jednej strony krajobrazu przyrodniczego (głównie przez przepisy u.o.p.), a z drugiej – kulturowego (przez przepisy u.o.z.o.z.) bardziej ochronę tę osłabia, niż wzmacnia.

W nowelizacji u.p.z.p. przewidziano również, jako zadanie własne samorządu województwa, identyfikowanie krajobrazów występujących na całym obszarze województwa, określanie ich cech charakterystycznych oraz dokonywanie oceny wartości krajobrazów. Narzędziem realizacji tego zadania będzie, wprowadzona w art. 38a i 38b u.p.z.p., instytucja audytu krajobrazowego, który ma być sporządzany przez zarząd województwa, a uchwalany przez sejmik nie rzadziej niż raz na 20 lat. W dokumencie tym zostanie wskazana lokalizacja i granice między innymi krajobrazów priorytetowych, parków kulturowych, parków narodowych, rezerwatów przyrody, parków krajobrazowych, obszarów chronionego krajobrazu, obiektów znajdujących się na listach Światowego Dziedzictwa UNESCO oraz obszarów Sieci Rezerwatów Biosfery UNESCO. W audycie krajobrazowym określone ponadto zostaną zagrożenia dla możliwości zachowania wartości krajobrazów oraz rekomendacje i wnioski dotyczące ich kształtowania i ochrony, które nie mogą być sprzeczne z celami i sposobami ochrony obszarów i obiektów, których wskazuje lokalizacje i granice.

Zarząd województwa, przed przedłożeniem projektu audytu krajobrazowego do uchwalenia przez sejmik, będzie informował w drodze obwieszczenia o przystąpieniu do sporządzania projektu, a także będzie zasięgał opinii regionalnego dyrektora ochrony środowiska, dyrektorów parków narodowych i krajobrazowych położonych w granicach województwa, wojewódzkiego konserwatora za-

---

przyjęła umowę międzynarodową przez ratyfikację. Ustalenia Europejskiej Konwencji Krajobrazowej obowiązują w naszym kraju od dnia 1 stycznia 2005 roku. Tekst umowy został opublikowany w języku polskim w Dz.U. z 2006 roku, nr 14, poz. 98.

<sup>23</sup> T.j. Dz.U. z 2014 roku, poz. 1446 z późn. zm. (zwana dalej: u.o.z.o.z.).



bytków oraz rad gmin położonych na terenie danego województwa. Zgłoszony przed uchwaleniem audytu krajobrazowego wniosek gminy, jeżeli nie zostanie uwzględniony w projekcie audytu, będzie przez sejmik województwa rozstrzygnięty w formie uchwały o zasadności nieuwzględnienia opinii przez zarząd województwa. Ponadto ustawodawca wyraźnie przewiduje, że rozstrzygnięcie sejmiku województwa w tej sprawie będzie miało charakter wiążący, co oznacza, że w razie uwzględnienia przez sejmik opinii rady, będzie musiała ona znaleźć swoje odzwierciedlenie w treści audytu krajobrazowego.

Zgodnie z ustawą krajobrazową audyt krajobrazowy powinien być uchwalony przez sejmik województwa w terminie 3 lat od dnia wejścia w życie przedmiotowej ustawy.

Ustawa krajobrazowa wprowadza między innymi zmiany w u.o.p. dotyczące tworzenia funkcjonowania parków krajobrazowych oraz obszarów chronionego krajobrazu. Sejmik województwa będzie mógł wyznaczyć na obszarze chronionego krajobrazu, w drodze uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego, w granicach krajobrazów priorytetowych zidentyfikowanych w ramach audytu krajobrazowego, strefy ochrony krajobrazu. Są to w szczególności przedpola ekspozycji, osie widokowe, punkty widokowe oraz obszary zabudowane wyróżniające się lokalną formą architektoniczną, istotne dla zachowania walorów krajobrazowych, a także zawierające wykaz obiektów o istotnym znaczeniu historycznym i kulturowym.

Projekt powyższej uchwały będzie wymagał uzgodnienia z właściwym regionalnym dyrektorem ochrony środowiska i właściwą miejscowo radą gminy oraz zaopiniowania przez właściwego wojewódzkiego konserwatora zabytków.

Rada gminy będzie mogła odmówić uzgodnienia powyższej uchwały wyłącznie w przypadku, gdy wprowadzenie zakazów na obszarze chronionego krajobrazu prowadziłoby do ograniczenia możliwości rozwojowych gminy, wynikających z ustaleń studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego lub miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w stopniu nieproporcjonalnym do wartości, jakie obszar chronionego krajobrazu ma chronić.

Nowelizacja wprowadziła art. 16 ust. 1a u.o.z.o.z., w świetle którego rada gminy, żeby utworzyć park kulturowy, musi zasięgać opinii wojewódzkiego konserwatora zabytków, a także ogłosić w prasie oraz przez obwieszczenie o podjęciu prac o utworzeniu parku. Jego celem jest ochrona krajobrazu kulturowego oraz zachowanie wyróżniających się krajobrazowo terenów łącznie z zabytkami nieruchomymi charakterystycznymi dla miejscowej tradycji budowlanej i osadniczej.

Definicja krajobrazu zawarta w ustawie krajobrazowej jest pojęciem szerszym niż obszar chronionego krajobrazu, ponieważ tworzą go elementy przyrodnicze lub wytwory cywilizacji, a zatem krajobraz może być zarówno naturalny, jak i przekształcony w wyniku działalności człowieka. Natomiast obszar chronionego krajobrazu co do zasady ukształtowany jest przez działanie czynników naturalnych.

Mechanizmem służącym powszechnej identyfikacji i waloryzacji krajobrazu

będzie wyżej wspomniany audyt krajobrazowy – pewien rodzaj kontroli. Jego zadanie realizowane będzie głównie przez wskazywanie lokalizacji i granic, między innymi obszarów chronionego krajobrazu, parków kulturowych, krajobrazów priorytetowych.

Szczególnym rodzajem krajobrazu jest krajobraz priorytetowy, ponieważ jest to specjalnie cenny dla społeczeństwa krajobraz ze względu na swoje wartości przyrodnicze, kulturowe, historyczne, architektoniczne, urbanistyczne, ruralistyczne lub estetyczno-widokowe, który może być naturalny, jak również przekształcony przez człowieka. Natomiast krajobraz kulturowy zawiera elementy przyrodnicze i wytwory cywilizacji ukształtowane historycznie. Wynika z tego, że może być zarówno naturalny, jak i przekształcony w wyniku działalności człowieka.

Podsumowując, należy podkreślić, że w dalszym ciągu brak jest spójnej koncepcji prawnej ochrony krajobrazu w prawie polskim, biorąc pod uwagę zupełność i jednolitość w tym zakresie przedmiotowym obecnej regulacji prawnej.

#### BIBLIOGRAFIA

- Radecki W., *Ochrona walorów turystycznych w prawie polskim*, Warszawa 2011.  
Radecki W., *Ustawa o ochronie przyrody – komentarz*, Warszawa 2008.  
Radziejowski J., *Stan parków narodowych i innych obszarów chronionych w Polsce*, [w:] *Obszary chronionej przyrody*, Warszawa 2011.  
Stelmasiak J., *Instytucja obszaru specjalnego w materialnym prawie administracyjnym na przykładzie obszarów specjalnych o charakterze ekologicznym*, [w:] *Prawo materialne administracyjne*, pod red. R. Hausera, Z. Niewiadomskiego, A. Wróbla, t. 7, Warszawa 2012.  
Szafer W., *Rzut oka na stan ochrony przyrody w Polsce na tle 17-letniej działalności Państwowej Rady Ochrony Przyrody*, Kraków 1937.

#### SUMMARY

The article discusses the issue of a landscape protection area, one of the legal forms of conservation of nature in Poland. The aim of this study is to analyse this legal institution in chronological order, starting from the Preservation of Nature Act of 1934, then the Act of 1949 and next the Act of 1991 and currently in force the Act of the 16 of April 2004. The article presents the role and the meaning of a landscape protection area, which is created by a resolution of a voivodship local government in the form of a local legal act. A landscape protection area is a special area of ecological character and belongs to the system of protected areas. The act of the 24 of April 2015 called the landscape act introduces a new solution preventing from the degradation of a landscape and ensure its preservation. The article analyse also in terms of administrative judicial decisions.

**Keywords:** landscape protection area; legal form of preservation of nature; local land development plan; special area of ecological character; administrative law