

Justyna Goździewicz-Biechońska

PRAWNA OCHRONA KRAJOBRAZU WIEJSKIEGO



WYDAWNICTWO NAUKOWE UAM

UNIwersYTET IM. ADAMA MICKIEWICZA W POZNANIU
SERIA PRAWO NR 261

Justyna Goździewicz-Biechońska

Prawna ochrona krajobrazu wiejskiego



POZNAŃ 2026

Recenzenci: prof. dr hab. Zygmunt Niewiadomski
prof. dr hab. Jerzy Stelmasiak

Publikacja sfinansowana przez Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu
oraz Wydział Prawa i Administracji UAM

© Justyna Goździewicz-Biechońska 2026

This edition © Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu,
Wydawnictwo Naukowe UAM, 2026



Ta książka jest udostępniana na licencji Creative Commons –
Uznanie autorstwa – Użycie niekomercyjne –
Bez utworów zależnych 4.0 Międzynarodowe

Zdjęcie na okładce: nadin-nandin / Pexels

Projekt okładki: K. & S. Szurpit

Redakcja: Adam Pielachowski

Redakcja techniczna / DTP: Marcin Tyma

ISBN 978-83-232-4538-4 (Print)

ISBN 978-83-232-4539-1 (e-book)

DOI: 10.14746/amup.9788323245391

ISSN 0083-4262

WYDAWNICTWO NAUKOWE UNIwersYTETU IM. ADAMA MICKIEWICZA W POZNANIU
61-701 POZNAŃ, UL. FREDRY 10
www.press.amu.edu.pl

Sekretariat: tel. 61 829 46 46, faks 61 829 46 47, e-mail: wyd nauk@amu.edu.pl

Dział Promocji i Sprzedaży: tel. 61 829 46 40, e-mail: press@amu.edu.pl

Wydanie I. Ark. wyd. 30,00. Ark. druk. 29,125

DRUK I OPRAWA: VOLUMINA.PL SP. Z O.O., SZCZECIN, UL. KS. WITOLDA 7-9

Spis treści

I. Wprowadzenie	9
1. Tematyka badawcza	9
2. Ocena stanu badań i uzasadnienie wyboru tematyki badawczej	14
3. Sformułowanie problemu badawczego	22
4. Metody badawcze	27
5. Uzasadnienie konstrukcji pracy	31
II. Uwarunkowania konstruowania prawnego pojęcia „krajobrazu wiejskiego”	37
1. Uwagi wstępne	37
2. Etymologia i semantyka krajobrazu	38
3. Zmiany konceptualizacji krajobrazu	44
4. Wieloznaczność krajobrazu w nauce i różnorodność podejść badawczych	48
5. Wiejskość	55
6. Wnioski	67
III. Prawne pojęcie „krajobrazu”	73
1. Uwagi wstępne	73
2. „Krajobraz” jako termin języka prawnego	75
2.1. Występowanie terminu „krajobraz” w aktach prawnych	75
2.2. Definiowanie krajobrazu w prawie	83
3. Krajobraz a inne pokrewne przedmioty ochrony prawnej	93
3.1. Przestrzeń	93
3.2. Ład przestrzenny	103
3.3. Środowisko i przyroda	107
3.4. Dziedzictwo kultury (i pojęcia powiązane)	116
3.5. Ziemia (powierzchnia ziemi, grunty)	124
3.6. Własność (nieruchomości gruntowych)	135
4. Walory krajobrazowe jako kategoria prawna	144
5. Szczególne rodzaje krajobrazu w prawie	149
5.1. Krajobraz kulturowy	149
5.2. Krajobraz priorytetowy	161

6. Klasyfikacja krajobrazów w rozporządzeniu w sprawie sporządzania audytów krajobrazowych	164
7. Wnioski	168
IV. Prawne pojęcie „krajobrazu wiejskiego”	175
1. Uwagi wstępne	175
2. „Krajobraz wiejski” jako termin języka prawnego	177
3. „Obszary wiejskie” jako pojęcie prawne i jego znaczenie dla konstruowania pojęcia „krajobrazu wiejskiego”	180
3.1. Prawne pojęcie „obszarów wiejskich”.	180
3.2. Krajobraz wiejski a krajobraz na obszarach wiejskich	186
3.3. Krajobraz a obszar wiejski	187
4. Wyodrębnienie prawnego pojęcia „krajobraz wiejski”.	189
4.1. Krajobraz wiejski a krajobraz rolniczy	189
4.2. Krajobraz wiejski jako szczególny krajobraz kulturowy i wiejskie dziedzictwo kulturalne	193
4.3. Krajobraz wiejski jako krajobraz pracujący (<i>working landscape</i>)	200
4.4. Krajobraz wiejski, miejski i podmiejski: od dychotomii miejski – wiejski do kontinuum wiejsko-miejskiego	203
5. Wnioski	209
V. Uwarunkowania konstrukcji systemu prawnej ochrony krajobrazu wiejskiego . .	215
1. Uwagi wstępne	215
2. Koncepcje interdyscyplinarne	217
2.1. Krajobraz jako złożony system adaptacyjny w świetle teorii złożoności (<i>complexity theory</i>).	217
2.2. Krajobraz w kontekście ekonomicznej teorii dóbr. Krajobraz jako dobro wspólnie użytkowane (<i>the commons</i>)	226
2.3. Koncepcja pieczy środowiskowej/krajobrazowej (<i>environmental/landscape stewardship</i>).	231
2.4. Podejścia krajobrazowe (<i>landscape approaches</i>)	242
3. Koncepcje ochrony dóbr i wartości w prawie.	247
3.1. Pojęcie dóbr i wartości prawnie chronionych	247
3.1.1. Koncepcja dóbr/rzeczy publicznych	248
3.1.2. Aksjonormatywna ochrona dóbr prawnie chronionych.	251
3.2. Koncepcja ochrony w prawie ochrony środowiska.	257
3.3. Koncepcja ochrony w prawie ochrony dziedzictwa kultury	266
3.4. Koncepcja ochrony w prawie planowania i zagospodarowania przestrzennego	273
3.5. Koncepcja ochrony w prawie rolnym	280
4. Wnioski	284
VI. Konstrukcja systemu prawnej ochrony krajobrazu wiejskiego	291
1. Uwagi wstępne	291
2. System źródeł prawa dotyczących ochrony krajobrazu wiejskiego	292

3. Europejska Konwencja Krajobrazowa – wzorzec zintegrowanego i zrównoważonego podejścia do krajobrazu.	299
3.1. Znaczenie Europejskiej Konwencji Krajobrazowej – uzasadnienie przyjęcia wzorca	299
3.2. Koncepcja regulacyjna EKK dotycząca ustanowienia i wdrożenia polityki w zakresie krajobrazu	301
3.3. Fundamenty polityki krajobrazowej w EKK – identyfikacja i ocena krajobrazów	309
4. Fundamenty polityki krajobrazowej (identyfikacja i ocena) w polskim systemie prawnym – audyt krajobrazowy	312
5. Szczególna ochrona krajobrazu wiejskiego	318
5.1. Pojęcie i zakres szczególnej ochrony krajobrazu wiejskiego	318
5.2. Szczególna ochrona krajobrazu wiejskiego poprzez formy ochrony przyrody	323
5.3. Szczególna ochrona krajobrazu wiejskiego jako zabytku.	330
5.4. Nakładanie się reżimów ochronnych krajobrazu wiejskiego (ochrona przyrody i ochrona zabytków)	340
6. Podmiotowa ochrona krajobrazu wiejskiego	347
6.1. Pojęcie i zakres podmiotowej ochrony krajobrazu wiejskiego.	347
6.2. Piecza krajobrazowa nad krajobrazem pracującym w ramach wspólnej polityki rolnej	348
6.3. Ochrona krajobrazu wiejskiego w ramach praw podmiotowych	355
6.4. Partycypacja publiczna w ochronie krajobrazu wiejskiego.	363
7. Systemowa ochrona krajobrazu wiejskiego	373
7.1. Pojęcie i zakres systemowej ochrony krajobrazu wiejskiego.	373
7.2. Ochrona krajobrazu wiejskiego jako systemu w prawie ochrony przyrody	374
7.3. Ochrona krajobrazu wiejskiego w planowaniu przestrzennym, planowanie krajobrazu a planowanie przestrzenne.	380
7.4. Ochrona krajobrazu wiejskiego w ocenach oddziaływania na środowisko	387
8. Wnioski	394
VII. Podsumowanie	403
1. Polski model prawnej ochrony krajobrazu wiejskiego	403
2. Ocena i uwagi <i>de lege ferenda</i>	414
Bibliografia	425
Wykaz aktów prawnych	451
Wykaz orzecznictwa	457
Wykaz skrótów	459
Summary. Legal protection of the rural landscape	463

I. Wprowadzenie

1. Tematyka badawcza

Krajobraz, w którym toczy się życie człowieka, przenika wszystkie sfery ludzkiej egzystencji, a przez to stanowi fenomen ważny dla zrozumienia relacji między jednostkami a światem, w którym żyją¹. Ma on wielowymiarowo integrujący charakter – łączy bowiem przyrodę z kulturą, naukę i estetykę, geografię oraz historię, przestrzeń i czas, ludzi i ich środowisko we wszystkich skalach i aspektach. Integruje także nauki przyrodnicze i społeczne². Powiązanie krajobrazu z wiejskością jest oczywiste, w języku potocznym wręcz intuicyjne. Wobec zdezaktualizowania się tradycyjnych kryteriów wiejskości współcześnie to właśnie krajobraz pozostał jednym z najważniejszych elementów opisu tego, co wiejskie. Owa doniosłość ochrony krajobrazu wiejskiego i jego charakter decydują o obecności tej tematyki w prawie i czynią interesującym obiektem prawniczych badań naukowych.

Przedmiot badań stanowi zatem krajobraz wiejski oraz normy prawne dotyczące tej materii. Dla określenia tematyki badawczej trzeba zacząć od odniesienia się do jej tytułowych terminów: „prawna ochrona” oraz „krajobraz wiejski”.

Pierwsze z nich należy do kluczowych w prawoznawstwie. Jedną z najważniejszych funkcji prawa³ jest bowiem funkcja ochronna, a ochrona różnych

¹ B. Bender, *Stonehenge: Making Space*, Oxford–New York 1998, s. 6.

² M. Antrop, V. Van Eetvelde, *Landscape Perspectives. The Holistic Nature of Landscape*, Springer 2017, s. 4.

³ Na temat funkcji prawa i ich odróżnienia od roli prawa zob. S. Wronkowska, Z. Ziemiński, *Zarys teorii prawa*, Poznań 2001, s. 223–224.

dóbr należy do podstawowych celów prawa⁴. Ochronę prawną można ująć jako „ochronę za pomocą prawa określonych dóbr i wartości niezbędnych do egzystencji i prawidłowego rozwoju jednostki, grup społecznych i całego społeczeństwa”⁵. Normy prawne budowane są na gruncie pewnych wartości stanowiących ich aksjologiczne uzasadnienie⁶. Prawo wyznacza zespół wartości, które powinny być respektowane przez społeczeństwo oraz zachowania mające służyć realizacji tych wartości⁷. Dobra stanowią zaś ucieleśnienie wartości, są ich nośnikami, stąd przy pewnym uproszczeniu dobra są nieraz w doktrynie zrównywane z wartościami, a oba terminy używane zamiennie⁸.

Takim dobrem objętym ochroną prawną jest tytułowy krajobraz wiejski. Stanowi on termin języka prawnego⁹ i prawniczego¹⁰, nie ma jednak definicji legalnej. Dla określenia terminu „krajobraz wiejski” należy wyjść od stwierdzenia, że jest on rodzajem krajobrazu. Ten ostatni został zdefiniowany w art. 2 pkt 16 e ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym¹¹ jako „postrzegana przez ludzi przestrzeń, zawierająca elementy przyrodnicze lub wytwory cywilizacji, ukształtowana w wyniku działania czynników naturalnych lub działalności człowieka”. Definicja ta jest zbieżna z ujęciem krajobrazu

⁴ M. Szewczyk, *Nadzór w materialnym prawie administracyjnym*, Poznań 1995, s. 58.

⁵ W. Berutowicz, J. Mokry, *Organizacja ochrony prawnej w PRL*, Warszawa 1987, s. 39.

⁶ M. Kordela, *Inter- and extra-legal axiology*, „*Studia Iuridica Lublinensia*” t. 29 nr 3 (2020), s. 30–31.

⁷ S. Wronkowska, Z. Ziemiński, *Zarys teorii prawa...*, s. 235.

⁸ Z. Duniewska, *Zakres regulacji prawa materialnego – wyznaczenie pojęcia instytucji tego prawa*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *Prawo administracyjne materialne. System Prawa Administracyjnego*, t. 7, Warszawa 2017, s. 130.

⁹ Np. ustawa z 20 lutego 2015 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020, dalej jako: ustawa EFRROW; Protokół w sprawie stosowania Konwencji alpejskiej z 1991 r. w zakresie rolnictwa na terenach górskich – Protokół „Rolnictwo na terenach górskich”, Dz.Urz. UE L L. z 2006 r. Nr 271, s. 63, dalej jako Protokół do Konwencji alpejskiej. Termin „krajobraz wiejski” stosowany jest też w aktach prawa miejscowego zwłaszcza z zakresu planowania przestrzennego.

¹⁰ J. Goździewicz-Biechońska, *Formy ochrony krajobrazu wiejskiego w świetle ustawy o ochronie przyrody*, „*Przegląd Prawa Rolnego*” nr 2 (2014); M. A. Król, *Prawna ochrona krajobrazu wiejskiego w kontekście integracji europejskiej*, „*Samorząd Terytorialny*” nr 10 (2000); M. A. Król, A. Kaźmierska-Patryczna, *Prawne instrumenty ochrony krajobrazu wiejskiego w ramach systemów wsparcia bezpośredniego do gruntów rolnych oraz rozwoju obszarów wiejskich na lata 2014–2020*, „*Acta Universitatis Carolinae. Iuridica*” t. LXI nr 2 (2015).

¹¹ Ustawa z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 1130 ze zm.); dalej jako u.p.z.p.

w Europejskiej Konwencji Krajobrazowej z 2000 r.¹² jako „obszaru, postrzeganego przez ludzi, którego charakter jest wynikiem działania i interakcji czynników przyrodniczych i/lub ludzkich” (art. 1 lit. a EKK). „Krajobraz” jest ponadto terminem występującym w różnych obszarach regulacyjnych.

Odnosząc się do ujęcia przedmiotu badań – krajobrazu wiejskiego jako szczególnego rodzaju krajobrazu, trzeba wskazać na konieczność wyodrębnienia go jako osobnego przedmiotu badań. Przede wszystkim warto zauważyć, że krajobraz wiejski jest dominującym rodzajem krajobrazu ze względu na przeważająco wiejski charakter przestrzeni w Polsce (podobnie zresztą jak w Europie i większości rejonów świata). I choć obecnie już 55% światowej populacji żyje w miastach, a prognozuje się wzrost do 68% do 2050 roku¹³, to jednak w aspekcie terytorialnym większość lądowej powierzchni Ziemi tworzą obszary wiejskie.

Co istotne z punktu widzenia prawa, krajobraz wiejski wykazuje swoistość, która wpływa na prawny wymiar jego ochrony. Można to zauważyć zwłaszcza w porównaniu z krajobrazem miejskim. Pewne zjawiska i problemy krajobrazowe występują tylko lub przeważająco na obszarach wiejskich (np. agrosystemy, krajobrazy objęte formami ochrony przyrody zlokalizowane są przede wszystkim poza miastami), inne wykazują szczególny wiejski charakter (np. struktura osadnicza, elementy krajobrazu rolniczego o wysokiej różnorodności). Ponadto, w przeciwieństwie do obszarów heterogenicznych, kosmopolitycznych, dynamicznych i wciąż transformujących miast, przestrzeń wiejska jest szczególnie wrażliwa na przekształcenia¹⁴ i z trudem się do nich dostosowuje. Ma bowiem silnie i jasno ukształtowane w sposób ciągły w procesach historycznych własne, oryginalne cechy tworzące bogatą tożsamość przyrodniczo-kulturową¹⁵.

¹² Europejska Konwencja Krajobrazowa Rady Europy sporządzona we Florencji 20 października 2000 r., ratyfikowana przez Polskę 27 września 2004 r., weszła w życie 1 stycznia 2005 r., Dz.U. z 2006 r. Nr 14 poz. 98 (dalej jako EKK).

¹³ United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division (2019). World Urbanization Prospects: The 2018 Revision (ST/ESA/SER.A/420). New York: United Nations <https://population.un.org/wup/assets/WUP2018-Report.pdf>.

¹⁴ E. Raszeja, *Ochrona krajobrazu w procesie przekształceń obszarów wiejskich*, Poznań 2013, s. passim.

¹⁵ B. Lipińska, *Kultura użytkowania przestrzeni – degradacja krajobrazu wiejskiego*, [w:] I. Liżewska, W. Knercer (red.), *Zachowane – ocalone? O krajobrazie kulturowym i sposobach jego kształtowania*, Olsztyn 2003, s. 129.

Nakazuje to wyjątkową ostrożność w podejmowaniu ingerencji i wyznacza szczególne potrzeby działań ochronnych krajobrazu poza miastami. Współczesna radykalność przekształceń krajobrazu¹⁶ oraz zauważane powszechnie zjawisko narastającego chaosu przestrzennego¹⁷ powodują potrzebę refleksji nad ukształtowaniem ochrony oraz rolą prawa w tym zakresie. Biorąc zaś pod uwagę, że procesy te ze szczególną intensywnością objawiają się na obszarach wiejskich, uzasadnione jest skupienie się na tym kontekście przestrzennym.

Ponadto w aspekcie planowania przestrzennego zauważa się nieadekwatność instrumentów ochronnych wypracowanych w ramach urbanistyki do podejmowania problemów przestrzeni wiejskiej¹⁸. Kolejną kwestią jest immanentna więź krajobrazu wiejskiego z rolnictwem, co przekłada się na specjalny – prawnorolny wymiar ochrony krajobrazu wiejskiego, wymagający odrębnego podejścia badawczego. Znajduje to też odzwierciedlenie w ukształtowaniu polityki rozwoju w odniesieniu do obszarów wiejskich. Wreszcie swoistość krajobrazu wiejskiego wpływa na szczególne na tle innych typów krajobrazu ukształtowanie jego ochrony prawnej.

Przedstawione powyżej argumenty wskazują na istnienie istotnych różnic między krajobrazem wiejskim a miejskim i konieczność wyodrębniania ich jako tematów badawczych. Uzasadnia to uczynienie krajobrazu wiejskiego osobnym przedmiotem badań.

Zróżnicowanie funkcjonowania terminu „krajobraz” w języku prawnym wskazuje na wielowątkowość regulacji dotyczącej tego przedmiotu, co determinuje określenie normatywnego obszaru podjętych badań. Ochrona krajobrazu (w tym wiejskiego) nie została uregulowana w sposób kompleksowy w jednym czy kilku powiązanych aktach prawnych. Normatywny obszar podjętych badań obejmuje zatem przepisy usytuowane w różnych obszarach regulacyjnych. Można zidentyfikować wstępnie cztery z nich: prawo ochrony środowiska¹⁹ (w tym

¹⁶ M. Antrop, *Why landscapes of the past are important for the future*, „Landscape and Urban Planning” t. 70 nr 1–2 (2005), s. 25.

¹⁷ *Polska Polityka Architektoniczna. Polityka jakości krajobrazu, przestrzeni publicznej, architektury*, projekt zespołu autorskiego pod red. K. Chwaliboga, Warszawa 2011, s. 9, https://www.sarp.pl/pokaz/polska_polityka_architektoniczna,2082.

¹⁸ J. Goździewicz-Biechońska, *Planowanie przestrzenne wobec współczesnych tendencji rozwoju obszarów wiejskich*, „Przegląd Prawa Rolnego” nr 17 (2015), s. 168.

¹⁹ Przede wszystkim ustawa z 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (t.j. Dz.U. z 2025 r. poz. 647 ze zm.), dalej jako u.p.o.s., i ustawa z 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 1112 ze zm.); dalej jako u.u.i.s.

ochrony przyrody²⁰), prawo planowania przestrzennego²¹, prawo ochrony dziedzictwa kultury²² i prawo rolne (zwłaszcza w zakresie podstaw prawnych wspólnej polityki rolnej²³). Konieczne jest też sięgnięcie do prawa ponadnarodowego (w tym prawa miękkiego – *soft law*). Zasadnicze dwa akty prawa międzynarodowego dotyczące tej materii stanowią: Europejska Konwencja Krajobrazowa i Konwencja w sprawie ochrony światowego dziedzictwa kulturalnego i naturalnego, przyjęta w Paryżu dnia 16 listopada 1972 r.²⁴ Uwzględnić trzeba też prawodawstwo Unii Europejskiej²⁵.

Należy przy tym zastrzec, że ze względu na wspomnianą rozległość i wielowątkowość podjętej tematyki, z materiału badawczego zostały wyłączone te regulacje, w których ochrona krajobrazu wiejskiego nie jest zasadniczym przedmiotem i celem i ma charakter pośredni. Zatem poza zakresem badań są normy prawne dotyczące ochrony poszczególnych elementów krajobrazu wiejskiego, np. drzew i krzewów (w prawie ochrony przyrody), wód (w prawie wodnym), architektury wiejskiej (w prawie planowania i zagospodarowania przestrzennego i prawie budowlanym), elementów krajobrazu o wysokiej różnorodności na gruntach rolnych²⁶, obiektów małej architektury, elementów reklamowych

²⁰ Przede wszystkim ustawa z 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (t.j. Dz.U. z 2026 r. poz. 13 ze zm.); dalej jako u.o.p.

²¹ Przede wszystkim u.p.z.p.

²² Przede wszystkim ustawa z 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 1292 ze zm.), dalej jako: u.o.z.o.z.

²³ Obecnie przede wszystkim Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/2115 z 2 grudnia 2021 r. ustanawiające przepisy dotyczące wsparcia planów strategicznych sporządzanych przez państwa członkowskie w ramach wspólnej polityki rolnej (planów strategicznych WPR) i finansowanych z Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji (EFRG) i z Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) oraz uchylające rozporządzenia (UE) nr 1305/2013 i (UE) nr 1307/2013, Dz.Urz. UE L 435 z 6.12.2021 r., s. 1 (dalej jako rozporządzenie 2021/2115). W odniesieniu do poprzedniego okresu finansowania – ustawa EFRROW.

²⁴ Dz.U. z 1976 r. Nr 32 poz. 19.

²⁵ Poza wskazanymi wcześniej podstawami prawnymi wspólnej polityki rolnej wymienić tu można także akty prawne dotyczące ochrony środowiska, np. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2011/92/UE z 13 grudnia 2011 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko (Dz.Urz. UE L 26 z 28.01.2012 r., s. 1 ze zm.), dalej jako dyrektywa 2011/92/UE; Dyrektywa Rady 92/43/EWG z 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory (Dz.Urz. UE L 206 z 22.07.1992 r., s. 7).

²⁶ Pojęcie „elementy krajobrazu o wysokiej różnorodności na gruntach rolnych” związane jest ze wskaźnikami różnorodności biologicznej dla ekosystemów rolniczych, o których mowa w art. 11 ust. 2 Rozporządzenia (UE) 2024/1991 Parlamentu Europejskiego i Rady z 24 czerwca 2024 r. w sprawie odbudowy zasobów przyrodniczych i zmiany rozporządzenia (UE) 2022/869, Dz.Urz.

i ogrodzeń²⁷. Wyłączenie dotyczy także regulacji odnoszących się do podtypów krajobrazu wiejskiego (jego szczególnych rodzajów), np. krajobraz leśny czy turystyczno-wypoczynkowy²⁸. Choć takie zespoły norm przyczyniają się niewątpliwie do ochrony krajobrazu wiejskiego, to jednak mają określone inne zasadnicze cele i przedmiot ochrony. Determinuje to odmienne ukształtowanie norm prawnych ochronnych.

W pracy uwaga została zatem skupiona na tych normach, których przedmiot ochrony stanowi krajobraz wiejski. Trzeba jednak zastrzec, że precyzyjne i kategoryczne wyodrębnienie systemu tych norm nie jest możliwe. Wynika to przede wszystkim z charakteru krajobrazu jako przedmiotu ochrony, ale też ze złożoności systemu prawa i powiązań wewnątrz niego.

2. Ocena stanu badań i uzasadnienie wyboru tematyki badawczej

Prawna ochrona krajobrazu wiejskiego nie była jak dotąd tematem monografii. Stanowiła natomiast przedmiot opracowań artykułowych, wśród których można wymienić prace M. A. Król²⁹ i tej autorki z A. Kaźmierską-Patrzyzną³⁰, a także mojego autorstwa *Z prawnej problematyki ochrony krajobrazu na obszarach wiejskich* oraz *Formy ochrony krajobrazu wiejskiego w świetle ustawy o ochronie przyrody*³¹.

UE L, 2024/1991 (dalej jako Rozporządzenie 2024/1991). W załączniku IV do tego rozporządzenia wskazano przykładowo elementy krajobrazu o dużej różnorodności: „strefy buforowe, żywopłoty, pojedyncze drzewa lub grupy drzew, rzędy drzew, miedze śródpolne, skrawki ziemi, rowy, strumienie, małe tereny podmokłe, tarasy, kopce kamienne, kamienne ściany, małe stawy i elementy związane z kulturą, to elementy trwałej naturalnej lub półnaturalnej roślinności występujące w kontekście rolniczym, które zapewniają usługi ekosystemowe i wsparcie dla różnorodności biologicznej”.

²⁷ Te elementy krajobrazu są objęte szczególną regulacją dotyczącą zasad i warunków ich usytuowania, zwłaszcza poprzez uchwały uregulowane w art. 37a-37e u.p.z.p.

²⁸ Zob. np. typy krajobrazu wiejskiego wyróżnione przez J. Falkowskiego: J. Falkowski, *Wielofunkcyjność i próba wyróżnienia funkcjonalno-gospodarczych typów krajobrazu wiejskiego Polski*, [w:] M. Wójcik (red.), *Regionalny wymiar przemian polskiej wsi – aspekty społeczne i środowiskowe. Studia Obszarów Wiejskich*, t. XXXV, Warszawa 2014, s. 15–20.

²⁹ M. A. Król, *Prawna ochrona krajobrazu wiejskiego w kontekście integracji europejskiej...*

³⁰ M. A. Król, A. Kaźmierska-Patrzyzna, *Prawne instrumenty ochrony krajobrazu wiejskiego w ramach systemów wsparcia bezpośredniego do gruntów rolnych oraz rozwoju obszarów wiejskich na lata 2014–2020...*

³¹ J. Goździewicz-Biechońska, *Z prawnej problematyki ochrony krajobrazu na obszarach wiejskich*, „Przegląd Prawa Rolnego” nr 1 (2014); J. Goździewicz-Biechońska, *Formy ochrony krajobrazu wiejskiego w świetle ustawy o ochronie przyrody...*

Dotychczas badania prawnicze w zakresie tematyki krajobrazowej skupiały się przede wszystkim na perspektywie pojęcia nadrzędnego – „krajobrazu”. Ponadto można zauważyć, że na tle innych dyscyplin zainteresowanie tematem krajobrazu w naukach prawnych jest zdecydowanie mniejsze³². Jako przyczyny takiej sytuacji wskazuje się w literaturze okoliczność, że większość aspektów problematyki krajobrazu podejmowana jest w ramach innych obszarów badawczych (w planowaniu przestrzennym i urbanistyce, architekturze krajobrazu, ekologii, polityce rolnej) oraz w kontekście problemów, takich jak na przykład zmiany klimatu³³. Ponadto zauważana jest pewna „problematyczność” krajobrazu z prawnej perspektywy, co wynika z charakteru tego zagadnienia wymykającego się precyzyjnym ramom niezbędnym do zbudowania systemu ochronnej regulacji prawnej³⁴. Jak zauważa D. Trzcińska, „krajobraz jako przedmiot ochrony jest bardzo trudnym elementem – zarówno przestrzeni, jak i środowiska”³⁵. J. Boć wskazuje nawet, że efektywne wyróżnienie przedmiotu ochrony krajobrazu stanowi jeden z najtrudniejszych zabiegów pojęciowych w sferze problematyki ochrony środowiska³⁶. Refleksje te zachowują aktualność także w odniesieniu do krajobrazu wiejskiego.

Wszystko to sprawia, że prawnicze badania dotyczące krajobrazu, choć podejmowane od dłuższego czasu, stanowią duże wyzwanie. Z prekursorskich historycznych opracowań można wskazać zwłaszcza prace W. Brzezińskiego³⁷, W. Radeckiego³⁸, J. Bocia³⁹ i H. Olbrychta⁴⁰. Po 1990 r. problematykę krajobra-

³² V. Jenkins, *Protecting the natural and cultural heritage of local landscapes: Finding substance in law and legal decision making*, „Land Use Policy” t. 73 (2018), s. 72.

³³ A. Strecker, *Landscape Protection in International Law*, Oxford 2018, s. 2.

³⁴ Ibid.

³⁵ D. Trzcińska, *Prawo planowania i zagospodarowania przestrzennego z perspektywy środowiska i jego ochrony*, Warszawa 2018, s. 218.

³⁶ J. Boć, *W sprawie prawnej ochrony krajobrazu*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji” t. XII nr 458 (1979), s. 65.

³⁷ W. Brzeziński, *Ochrona prawna krajobrazu*, [w:] L. Bar (red.), *Studia z dziedziny prawa administracyjnego. Prace ofiarowane z okazji 80 rocznicy urodzin profesora Maurycyja Jaroszyńskiego*, Wrocław 1971. Ochronie krajobrazu poświęcony też jest jeden z rozdziałów monografii W. Brzezińskiego dotyczącej prawnej ochrony środowiska (W. Brzeziński, *Ochrona prawna naturalnego środowiska człowieka*, Warszawa 1975).

³⁸ W. Radecki, *Ochrona krajobrazu w prawie o wykroczeniach*, „Zagadnienia Wykroczeń” nr 6 (1978); W. Radecki, *Ochrona krajobrazu w prawie karnym*, „Nowe Prawo” nr 1 (1983).

³⁹ J. Boć, *W sprawie prawnej ochrony krajobrazu...*

⁴⁰ H. Olbrycht, *Ochrona krajobrazu a prawo*, „Aura” nr 8 (1982); H. Olbrycht, *Prawo człowieka do krajobrazu*, [w:] J. Sommer (red.), *Prawo człowieka do środowiska naturalnego*, Wrocław 1987.

zową podejmowali m.in. w zakresie ochrony krajobrazu kulturowego: K. Bartniak⁴¹, J. Sługocki⁴²; w kontekście planowania przestrzennego: T. Bąkowski⁴³, E. Klat-Górska⁴⁴, J. Kierzkowska⁴⁵, K. Szuma⁴⁶; w aspekcie prawa samorządu terytorialnego: A. Tomczak⁴⁷, Ł. Puszyński⁴⁸, M. Woźniak⁴⁹, B. Kolipiński⁵⁰; w międzynarodowym i innych porządkach prawnych: M. Nyka i J. Ciechanowicz-McLean⁵¹, K. Szuma⁵², A. Nowak-Far⁵³; w zakresie prawa ochrony

⁴¹ K. Bartniak, *Wolność gospodarcza a ochrona prawna krajobrazu kulturowego*, [w:] M. Górski (red.), *Prawo ochrony przyrody a wolność gospodarcza*, Łódź–Poznań 2011.

⁴² J. Sługocki, *Dylematy ochrony prawnej krajobrazu kulturowego*, „Samorząd Terytorialny” nr 12 (2014).

⁴³ T. Bąkowski, *Ochrona krajobrazu w prawie zagospodarowania przestrzennego*, „Prawo – Administracja – Kościół” t. 26 (2006).

⁴⁴ E. Klat-Górska, *Zasady kształtowania krajobrazu w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego*, „Administracja. Teoria – Dydaktyka – Praktyka” t. 43 nr 2 (2016).

⁴⁵ J. S. Kierzkowska, *Krajobraz a normy planowe: wybrane rozważania prawne z uwzględnieniem zmian w zakresie reklam*, [w:] A. Bartczak, P. Korzeniowski (red.), *Administracja a środowisko. Prace dedykowane prof. zw. dr. hab. Markowi Górskiemu z okazji jubileuszu 45-lecia pracy naukowej*, Szczecin 2018.

⁴⁶ K. Szuma, *Prawne uwarunkowania ochrony krajobrazu w planowaniu przestrzennym*, [w:] B. Rakoczy, M. Szalewska, K. Karpus (red.), *Prawne aspekty gospodarowania zasobami środowiska. Oddziaływanie na zasoby środowiska*, Toruń 2014.

⁴⁷ A. Tomczak, *Utopia ochrony krajobrazu codziennego w lokalnej przestrzeni prawnej*, [w:] M. Górski (red.), *Prawo ochrony przyrody a wolność gospodarcza*, Poznań 2011.

⁴⁸ Ł. Puszyński, *Ochrona krajobrazu naturalnego jako zadanie samorządu terytorialnego*, „Casus” nr 2 (2011).

⁴⁹ M. Woźniak, *Newralgiczne problemy gospodarowania przestrzenią i zarządzania krajobrazem na poziomie gminy*, [w:] B. Rakoczy, M. Szalewska, K. Karpus (red.), *Prawne aspekty gospodarowania zasobami środowiska. Korzystanie z zasobów środowiska*, Toruń 2014; M. Woźniak, *Prawna koncepcja ochrony krajobrazu jako dobra publicznego*, [w:] M. Woźniak, E. Pierchała (red.), *Dobra publiczne w administracji*, Toruń 2014.

⁵⁰ B. Kolipiński, *Kilka uwag na temat systemowych uwarunkowań ochrony krajobrazu (z punktu widzenia kompetencji samorządu województwa)*, „Samorząd Terytorialny” nr 12 (2014).

⁵¹ M. Nyka, J. Ciechanowicz-McLean, *Ochrona krajobrazu w Polsce w świetle prawa międzynarodowego i najnowszych inicjatyw krajowych*, [w:] B. Rakoczy, M. Szalewska, K. Karpus (red.), *Prawne aspekty gospodarowania zasobami środowiska. Oddziaływanie na zasoby środowiska*, Toruń 2014.

⁵² K. Szuma, *Prawne aspekty ochrony krajobrazu w ustawodawstwie włoskim*, „Prawo i Środowisko” t. 73 nr 1 (2013).

⁵³ A. Nowak-Far, *Prawnomiędzynarodowa ochrona krajobrazu – regulacje Unii Europejskiej i państw członkowskich*, „Kontrola Państwowa” nr 2 (2016); A. Nowak-Far, *Prawnomiędzynarodowe uwarunkowania ochrony krajobrazu w Unii Europejskiej i w jej państwach członkowskich*, „Studia z Polityki Publicznej” t. 1 nr 1(13) (2017).

przyrody: P. Korzeniowski⁵⁴, A. Habuda⁵⁵; w odniesieniu do innych zagadnień szczegółowych: M. Czech⁵⁶, K. Pawłowska⁵⁷, A. Fogel⁵⁸, K. Stanik-Filipowska⁵⁹, D. Kostrzewa⁶⁰, A. Sypnicki⁶¹, A. Miszczak⁶².

Istotny rozwój doktrynalnych badań dotyczących krajobrazu nastąpił w związku z przyjęciem ustawy z 24 kwietnia 2015 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu⁶³. Wśród prac dotyczących projektu oraz samego aktu wymienić można na przykład komentarze pod red. A. Fogel⁶⁴ oraz M. J. Nowaka i Z. Tokarzewskiej-Żarny⁶⁵,

⁵⁴ P. Korzeniowski, *Krajobraz i walory krajobrazowe jako przedmiot ochrony prawnej przyrody*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” nr 5 (2015).

⁵⁵ A. Habuda, *Instrumenty ochrony krajobrazu w prawie ochrony przyrody*, „Administracja. Teoria – Dydaktyka – Praktyka” t. 43 nr 2 (2016).

⁵⁶ E. K. Czech, M. Czech, *Kilka uwag na temat możliwości traktowania krajobrazu jako dobra osobistego w kontekście prowadzenia działalności gospodarczej*, [w:] R. Biskup i in. (red.), *Działalność gospodarcza na obszarach chronionych*, Lublin 2014.

⁵⁷ K. Pawłowska, *Udział społeczeństwa w ochronie i kształtowaniu krajobrazu*, „Samorząd Terytorialny” nr 12 (2014).

⁵⁸ A. Fogel, *Uwarunkowania prawnoustrojowe ochrony i kształtowania krajobrazu*, „Samorząd Terytorialny” nr 12 (2014).

⁵⁹ K. Stanik-Filipowska, *Ochrona krajobrazu kulturowego w procedurach ocen oddziaływania na środowisko*, [w:] B. Jeżyńska, E. Kruk (red.), *Prawne instrumenty ochrony środowiska*, Lublin 2016.

⁶⁰ D. Kostrzewa, *Krajobraz przyrodniczy a krajobraz kulturowy – porównanie instytucji prawnych*, [w:] W. Pływaczewski, B. Gadecki (red.), *Ochrona dziedzictwa kulturalnego i naturalnego. Perspektywa prawna i kryminologiczna*, Warszawa 2015.

⁶¹ A. Sypnicki, *Prawo szlaku jako przykład korzystania z krajobrazu*, [w:] M. Nyka, T. Bojar-Fijałkowski (red.), *Prawo zarządzania środowiskiem – aspekty sprawiedliwości ekologicznej*, Gdańsk 2017.

⁶² A. Miszczak, *Ewolucja podstaw prawnych w zakresie ochrony krajobrazu*, „Przegląd Prawa Publicznego” nr 4 (2017).

⁶³ Dz.U. z 2015 r. poz. 774 (dalej jako u.w.n.o.k.).

⁶⁴ A. Fogel, G. Goleń, A. Staniewska, *Ustawa krajobrazowa. Komentarz do przepisów wprowadzonych w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu*, Warszawa 2016.

⁶⁵ M. J. Nowak, Z. Tokarzewska-Żarna, *Ustawa krajobrazowa, rewitalizacyjna i metropolitarna. Komentarz do przepisów o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, Warszawa 2016.

a także opracowania M. Rypiny i A. Sypnickiego⁶⁶, A. Staniewskiej⁶⁷, M. Woźniak⁶⁸, A. Fogel⁶⁹, K. Karpus⁷⁰.

Z prawniczej literatury obcojęzycznej dotyczącej krajobrazu w kontekście ogólnym wskazać należy zwłaszcza prekursorskie dla zauważenia relacji krajobrazu i prawa prace D. E. Fisher⁷¹ i J. Holder⁷². Z kolei pierwszej kompleksowej analizy zagadnienia ochrony krajobrazu w obszarze prawa międzynarodowego (zwłaszcza w perspektywie prawa ochrony dziedzictwa kulturowego) dokonała A. Strecker w monografii *Landscape protection in International Law*⁷³. Trzeba też wspomnieć prace interdyscyplinarnej grupy badawczej Landscape, Law & Justice Research Group w Norwegii (the Centre for Advanced Study at the Norwegian Academy of Science)⁷⁴. W literaturze obcojęzycznej temat prawnej ochrony krajobrazu wiejskiego nie jest podejmowany często. W tym zakresie można jednak przykładowo wymienić prace N. Ferrucci⁷⁵ czy M. Brocca⁷⁶.

⁶⁶ M. Rypina, A. Sypnicki, *Propozycje nowych regulacji zakresu ochrony krajobrazu (w tym ochrony widoku)*, [w:] A. Plucińska-Filipowicz, M. Wierzbowski (red.), *Proces inwestycji budowlanych*, Warszawa 2015.

⁶⁷ A. Staniewska, *Potrzeba ochrony, zarządzania krajobrazem i racjonalnego kształtowania krajobrazu w odniesieniu do Europejskiej Konwencji Krajobrazowej i prezydenckiego projektu tzw. ustawy krajobrazowej*, „Samorząd Terytorialny” nr 12 (2014).

⁶⁸ M. Woźniak, *Filary Europejskiej Konwencji Krajobrazowej a polska wizja ochrony krajobrazu w świetle „ustawy krajobrazowej”*, „Administracja. Teoria – Dydaktyka – Praktyka” nr 2 (2016).

⁶⁹ A. Fogel, *Nowe akty planistyczne służące ochronie krajobrazu*, „Administracja. Teoria – Dydaktyka – Praktyka” nr 2 (2016); A. Fogel, *Regulacje prawne w zakresie ochrony krajobrazu przed reklamami wizualnymi – wzmocnienie czy dezintegracja systemu?*, „Samorząd Terytorialny” nr 7–8 (2019).

⁷⁰ K. Karpus, *Legal protection of landscape in Poland in the light of the Act of 24 April 2015 amending certain acts in relation to strengthening landscape protection instruments*, „Polish Yearbook of Environmental Law” nr 6 (2016).

⁷¹ D. E. Fisher, *Can the Law Protect Landscape Values?*, „New Zealand Journal of Environmental Law” nr 9 (2005).

⁷² J. Holder, *Law and Landscape: The Legal Construction and Protection of Hedgerows*, „The Modern Law Review” t. 62 nr 1 (1999).

⁷³ A. Strecker, *Landscape Protection in International Law...*

⁷⁴ M. Jones, *Landscape, law and justice – concepts and issues*, „Norsk Geografisk Tidsskrift – Norwegian Journal of Geography” t. 60 nr 1 (2006), s. 1–14.

⁷⁵ N. Ferrucci, *La tutela del paesaggio: percorsi giuridici*, „Aestimum” t. 50 (2007); N. Ferrucci, *La tutela del paesaggio e il paesaggio agrario*, [w:] L. Costato, G. Alberto, E. Rook Basile (red.), *Trattato di Diritto agrario*, Milano 2011; N. Ferrucci, *Rural Landscape: the Italian law experience*, „Revista Iberoamericana de Derecho Agrario” t. 9 (2019).

⁷⁶ M. Brocca, *Crossing the Boundaries Between Agricultural Law and Landscape Law: The Rural Landscape*, [w:] M. Monteduro i in. (red.), *Law and Agroecology: A Transdisciplinary Dialogue*, Springer 2015.

Ze względu na swój interdyscyplinarny charakter krajobraz wiejski jest przedmiotem badań wielu dziedzin. Tytułem przykładu można wskazać, że tematykę tę podejmowali: E. Raszeja⁷⁷, A. Górka⁷⁸, I. Niedźwiecka-Filipiak i L. Serafin⁷⁹ (z zakresu architektury krajobrazu i planowania przestrzennego); P. Dudzik-Deko⁸⁰, U. Myga-Piątek⁸¹, M. Durydiwka⁸², J. Falkowski⁸³ (nauk geograficznych); Ł. Smyrski⁸⁴, M. Wieruszewska (antropologii)⁸⁵.

Dokonany przegląd stanu badań wskazuje, że prawna ochrona krajobrazu wiejskiego pozostaje tematem niezbadanym w wystarczającym stopniu i istnieje potrzeba wypełnienia tej luki, czemu służyć mają podjęte badania. Trzeba przy tym zaznaczyć, że powołane opracowania stanowią cenną bazę doktrynalną niniejszej pracy.

Uzasadnieniem podjęcia tej tematyki jest też jej doniosłość teoretyczna dla nauki prawa. Warto w tym kontekście podkreślić bardzo złożone i obustronne relacje wzajemnego kształtowania krajobrazu i prawa⁸⁶, a także wykraczanie tej tematyki poza granice poszczególnych obszarów regulacji prawnej.

Można ją też traktować jako dotyczącą problemów granicznych. Są one charakterystyczne np. dla prawa rolnego, a przez to tematyka pracy wpisuje się w wiodące problemy studiów teoretycznych, takie jak ustalenie nowych granic prawa rolnego oraz zależności i powiązania regulacji prawnorolnej z innymi

⁷⁷ E. Raszeja, *Ochrona krajobrazu w procesie przekształceń obszarów wiejskich...*

⁷⁸ A. Górka, *Krajobraz wiejski jako projekt zbiorowy*, „Studia Obszarów Wiejskich” t. 48 (2017).

⁷⁹ L. Serafin, I. Niedźwiecka-Filipiak, *Przemiany krajobrazu przestrzeni publicznych wsi podmiejskich Wrocławia*, Wrocław 2023.

⁸⁰ P. Dudzik-Deko, *Przemiany krajobrazu kulturowego obszarów wiejskich na wybranych przykładach*, Wrocław 2015.

⁸¹ U. Myga-Piątek, *Krajobrazy kulturowe. Aspekty ewolucyjne i typologiczne*, Katowice 2012.

⁸² M. Durydiwka, *Wiejski krajobraz osadniczy i możliwości jego wykorzystania w turystyce (na wybranych przykładach)* Wprowadzenie, „Turystyka Kulturowa” nr 2 (2017).

⁸³ J. Falkowski, *Wielofunkcyjność i próba wyróżnienia funkcjonalno-gospodarczych typów krajobrazu wiejskiego Polski...*, t. XXXV.

⁸⁴ Ł. Smyrski, *Między władzą spojrzenia a praktyką. Antropologia krajobrazu*, Warszawa 2018.

⁸⁵ M. Wieruszewska, *Rural Landscape as a Value of Cultural Heritage*, „Wieś i Rolnictwo” t. 4 nr 173 (2016).

⁸⁶ J. Holder, *Law and Landscape: The Legal Construction and Protection of Hedgerows...*, s. 100–114; D. G. Martin, A. Scherr, *Lawyering Landscapes: Lawyers as Constituents of Landscape*, „Landscape Research” t. 30 nr 3 (2005), s. 379.

materiałami⁸⁷. Dotyka ona również kluczowego dla przyszłości tej gałęzi aspektu aksjologicznego⁸⁸. Podobnie w obszarze prawa ochrony środowiska – zauważa się, że krajobraz i walory krajobrazowe wykazują graniczny charakter w ujęciu wewnętrznym tej gałęzi, sytuując się na pograniczu dynamicznie rozwijających się działów tego prawa⁸⁹. Z kolei postrzeganie krajobrazu jako łącznika między ochroną środowiska a ochroną zabytków obecne jest zarówno w polskiej, jak i zagranicznej doktrynie⁹⁰. Podjęty problem badawczy stanowi też istotne zagadnienie prawa planowania przestrzennego. Wskazuje na to już samo usytuowanie definicji legalnej krajobrazu w u.p.z.p., a także ściśle powiązanie i przeplatanie się materii prawnośrodowiskowych oraz prawa planowania przestrzennego w przepisach prawnych⁹¹.

Ze względu na interdyscyplinarny charakter pojęcia „krajobrazu” podjęcie tego tematu umożliwia także identyfikację recepcji w prawie i naukach prawnych teoretycznych koncepcji z zakresu innych nauk, a w konsekwencji ocenę ich przydatności do realizacji funkcji prawa jako instrumentu ochrony oraz sformułowanie wniosków *de lege ferenda* w tym zakresie.

Wszystko to wskazuje na teoretyczne uzasadnienie podjęcia niniejszych badań i ich znaczenie dla rozwoju szczegółowych nauk prawnych. Ponadto, zważywszy na charakterystyczne dla nauk prawnych związanie z problemami praktycznymi⁹², podjęcie niniejszych badań uzasadniają także argumenty o charakterze społeczno-gospodarczym i praktycznym. Wpływają one przede wszystkim z doniosłości przedmiotu regulacji, jaki stanowi krajobraz i jego ochrona. Jest on bowiem kluczowym elementem indywidualnego i społecznego dobrobytu oraz ważnym składnikiem jakości życia ludzi⁹³.

Bez wątpienia krajobraz jest istotnym elementem rozwoju społeczno-gospodarczego obszarów wiejskich, co wpływa na jego obecność w dyskusji

⁸⁷ R. Budzinowski, *Problemy ogólne prawa rolnego. Przemiany podstaw legislacyjnych i koncepcji doktrynalnych*, Poznań 2008, s. 11, 16.

⁸⁸ Ibid.

⁸⁹ P. Korzeniowski, *Krajobraz i walory krajobrazowe jako przedmiot ochrony prawnej przyrody*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” nr 5 (2015), s. 26.

⁹⁰ W. Radecki, *Ochrona środowiska przyrodniczego a ochrona środowiska kulturowego w prawie polskim, czeskim i słowackim*, „Przegląd Prawa Ochrony Środowiska” nr 1 (2012), s. 56.

⁹¹ D. Trzcińska, *Prawo planowania i zagospodarowania przestrzennego z perspektywy środowiska i jego ochrony...*, s. passim.

⁹² Badania nad prawem kierowane wyłącznie, a nawet głównie nastawieniem poznawczym, stanowią bowiem niewielki margines w tej dziedzinie nauki. Z. Ziemiński, *Metodologiczne zagadnienia prawoznawstwa*, Warszawa 1974, s. 56.

⁹³ Por. Preambuła Europejskiej Konwencji Krajobrazowej.

o przyszłości i tożsamości wsi⁹⁴. Znajduje to odzwierciedlenie np. w *Długoterminowej wizji dla obszarów wiejskich UE z 2021 r.*⁹⁵

Kolejnym argumentem przemawiającym za potrzebą podejmowania badań jest znaczenie tematyki krajobrazowej w polityce rolnej. Potwierdza to wskazanie ochrony krajobrazu wśród dziewięciu celów wspólnej polityki rolnej UE po 2020 r. Celem szóstym, określonym w Tytule II art. 6 rozporządzenia 2021/2115, jest „przyczynianie się do ochrony różnorodności biologicznej, wzmacnianie usług ekosystemowych oraz ochrona siedlisk i krajobrazu”. Wskazuje to nie tylko na polityczne zauważenie znaczenia ochrony krajobrazu dla rozwoju wsi, ale także na przeformułowanie roli rolnictwa, któremu powierza się, poza najważniejszym i tradycyjnym zadaniem zapewnienia bezpieczeństwa żywnościowego, także nowe – ochrony krajobrazu i opieki nad przyrodą. Uzasadnieniem szczególnego traktowania i wspierania działalności rolnictwa nie jest już tylko funkcja dostarczania żywności, ale też zarządzanie krajobrazem i środowiskiem przyrodniczym, wsią i obszarami wiejskimi⁹⁶. Dostrzega się również znaczenie krajobrazu wiejskiego dla turystyki, stanowiącej współcześnie istotną funkcję w rozwoju obszarów wiejskich⁹⁷.

Trzeba przy tym zauważyć, że przestrzeń wiejska stanowi obszar potencjalnych konfliktów i napięć⁹⁸. Zapewnienie ładu przestrzennego oraz zrównoważonego rozwoju wsi, w którym będą uwzględnione zarówno potrzeby jej wszystkich mieszkańców, działalności rolniczej, jak i ochrony krajobrazu jako dobra publicznego jest dużym wyzwaniem. Krajobraz zdaje się jednak wyznaczać płaszczyznę pojęciową, która umożliwia uwzględnienie tych różnych perspektyw. Istnieje zatem potrzeba badań dotyczących roli prawa w tym względzie.

Wreszcie podjęcie niniejszych badań uzasadnia ich potencjalna przydatność dla tworzenia prawa (zwłaszcza lokalnego w zakresie gospodarowania przestrzenią) oraz jego stosowania. Nie ma wątpliwości, że normy prawne de-

⁹⁴ E. Raszeja, *Ochrona krajobrazu w procesie przekształceń obszarów wiejskich...*, s. 11.

⁹⁵ Komunikat Komisji z 30.06.2021 r.: Długoterminowa wizja dla obszarów wiejskich UE – W kierunku silniejszych, lepiej skomunikowanych, odpornych i zamożnych obszarów wiejskich do 2040 r., COM(2021) 345 final. Dalej jako: Komunikat Komisji Długoterminowa wizja dla obszarów wiejskich UE.

⁹⁶ P. Chevalier, G. Lacquement, *Francuska przestrzeń wiejska. Kategorie i wyobrażenia heterogenicznej wiejskości*, „Wieś i Rolnictwo” t. 1 nr 178 (2018), s. 92.

⁹⁷ M. Durydiwka, *Wiejski krajobraz osadniczy i możliwości jego wykorzystania w turystyce (na wybranych przykładach). Wprowadzenie...*, s. 102.

⁹⁸ P. Chevalier, G. Lacquement, *Francuska przestrzeń wiejska. Kategorie i wyobrażenia heterogenicznej wiejskości...*, s. 91.

terminują właściwą ochronę krajobrazu wiejskiego w procesach planowania i zagospodarowania przestrzeni. Ponadto z art. 5 EKK wynika obowiązek Stron Konwencji w zakresie prawnego uznania krajobrazów jako istotnego komponentu otoczenia ludzi. Należy też zauważyć, że ochrona krajobrazu pociąga za sobą prawa i obowiązki dla wszystkich w procesach gospodarowania krajobrazem. Podejmowane w niniejszej pracy badania prawnicze mogą przyczynić się do prawidłowej realizacji tych praw i obowiązków.

3. Sformułowanie problemu badawczego

W przestrzeni nakreślonej tematyki badań można przejść do sformułowania problemu badawczego. W pierwszej kolejności wyjaśnić trzeba jednak przyjętą konwencję pojęciową, w oparciu o którą określony jest cel badawczy i sformułowana hipoteza. Dotyczy to pojęć: „system” i „model”. Są one bowiem różnie rozumiane i stosowane w naukach prawnych i wyznaczają różne ujęcia badawcze.

„System” należy do podstawowych pojęć prawoznawstwa. Szczególnie w perspektywie kontynentalnej kultury prawa stanowionego formułowanie twierdzeń dotyczących prawa ma wyraźny kontekst systemowy⁹⁹. W tym zakresie tradycyjnie najważniejszym i najczęściej używanym pojęciem jest „system prawa”. Ujmuje się go jako „uporządkowany zbiór norm prawnych, zrekonstruowanych przede wszystkim z przepisów prawnych zgrupowanych w aktach normatywnych”¹⁰⁰. Immanentnym elementem semantycznym systemu prawa (tak jak generalnie słowa „system”) jest zatem jego uporządkowanie, a przez to tworzenie określonej całości¹⁰¹. Rozważając system prawa, można ujmować go na dwa sposoby: jako zbiór norm obowiązujących w określonym państwie i określonym czasie albo jako zbiór norm uporządkowanych według pomyślanych relacji między jego elementami (system-typ)¹⁰². W tym pierwszym znaczeniu termin „system prawa” jest stosowany w niniejszych rozważaniach w odniesieniu do generalnych ram obowiązującego prawa wyznaczających za-

⁹⁹ L. Leszczyński, *System prawa w ujęciu teoretycznoprawnym*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska Lublin – Polonia Sectio G” nr 1 (2017), s. 24–25. L. Leszczyński zauważa, że „prawnik kontynentalny myśli systemowo (w odróżnieniu od prawnika anglosaskiego preferującego konteksty funkcjonalno-pragmatyczne)”.

¹⁰⁰ Zob. np. *ibid.*, s. 23 i powołana tam literatura.

¹⁰¹ B. Liżewski, *System prawa a porządek prawny. Między konstrukcją normatywną a prawem w działaniu*, Warszawa 2021, s. VIII.

¹⁰² S. Wronkowska, Z. Ziemiński, *Zarys teorii prawa...*, s. 180.

kres analizy dogmatycznoprawnej. W podobnym kontekście w pracy występuje też pojęcie „porządku prawnego”, choć zaznaczyć trzeba świadomość różnic między pojęciami „system prawa” i „porządek prawny”¹⁰³. Rozróżnienie to nie ma jednak istotnego znaczenia w kontekście przedmiotu badań, nie musi być więc eksponowane w rozważaniach.

Z systemowości prawa w wymiarze struktury poziomej systemu wpływa ponadto jego podział, który może być tworzony na podstawie różnych kryteriów. Rezultatem tego jest wyodrębnienie w ramach systemu prawa działów, gałęzi, subgałęzi (w gałęziach rozbudowanych) i instytucji prawnych¹⁰⁴. Co istotne w kontekście niniejszych rozważań, te ostatnie mogą przekraczać granice podziałów gałęziowych i subgałęziowych. Ponadto podkreślić trzeba, że podziałów systemu prawa w wymiarze jego struktury poziomej można dokonać wiele i zróżnicowanych. Podział taki uznaje się za uzasadniony, jeśli „normy należące do jednej gałęzi charakteryzują się w takim stopniu wspólnymi cechami odróżniającymi od innych norm, że jako całość stanowią przedmiot, o którym można wypowiedzieć jakieś twierdzenia teoretyczne”¹⁰⁵. Warto też zauważyć, że instytucje prawne, składając się z norm o różnym charakterze, tworzą pewne mikro-systemy w obrębie systemu prawnego¹⁰⁶. Zatem można wewnątrz systemu prawa dokonać podziału (na podstawie różnych kryteriów), w wyniku czego dochodzi do wyodrębnienia zbiorów, które także wykazują cechy systemowe. W takim właśnie znaczeniu pojęcie „systemu” – jako (sub)systemu w stosunku do systemu prawa – jest stosowane w pracy w odniesieniu do systemu prawnej ochrony krajobrazu wiejskiego. Badaniu podlega zatem (sub)system norm ochrony krajobrazu wiejskiego, jego ukształtowanie oraz istnienie i charakter powiązań między jego poszczególnymi elementami.

Pojęcie „systemu” występuje wreszcie w pracy w trzecim znaczeniu – w kontekście teorii złożoności. W tym aspekcie pojawia się ono w specyficznym ujęciu – jako złożony system adaptacyjny (*complex adaptive system* – CAS)¹⁰⁷. Pojęcie to odnosi się do krajobrazu wiejskiego, ale trzeba mieć świadomość, że koncepcja ta znajduje odniesienie również do prawa. Systemy prawne wy-

¹⁰³ Na temat relacji tych pojęć, zob. np. B. Liżewski, *System prawa a porządek prawny. Między konstrukcją normatywną a prawem w działaniu...*, s. passim.

¹⁰⁴ L. Leszczyński, *System prawa w ujęciu teoretycznoprawnym...*, s. 27.

¹⁰⁵ W. Lang, J. Wróblewski, S. Zawadzki, *Teoria państwa i prawa*, Warszawa 1986, s. 409.

¹⁰⁶ Z. Ziemiński, *Szkice z metodologii szczegółowych nauk prawnych*, Warszawa–Poznań 1983, s. 90.

¹⁰⁷ Szerzej na temat tego pojęcia w Rozdziale V.2.1.

kazują bowiem charakterystykę złożonego systemu adaptacyjnego i mogą być badane w tej perspektywie.

Drugie pojęcie wymagające wyjaśnienia stanowi „model”. Modelowanie rozumiane jest w pracy jako „metoda badania i poznania, m.in. złożonych zjawisk prawnych, poprzez formułowanie podstawowych właściwości przedmiotu modelowego (modelu)”¹⁰⁸. Przyjęto za R. Tokarczykiem, że „model systemu prawa to abstrakcyjne uproszczenie, pojęciowe wyrażenie określonego systemu prawa, ukształtowane w celu analizy jego właściwości. Poprawnie skonstruowany model systemu prawa (pomijając cechy nieistotne, nietypowe, uboczne) wyjaśnia istotę struktury i funkcjonowania określonego systemu prawa”¹⁰⁹. Choć R. Tokarczyk odnosi pojęcie „modelu” i „modelowania” do systemu prawa w pierwszym ze wskazanych wcześniej znaczeń (jako zbioru norm prawnym obowiązującym w określonym państwie i czasie) i w kontekście badań porównawczych, to ujęcie takie może być też zastosowane do systemu prawnej ochrony krajobrazu wiejskiego. Istota tego rozumienia terminu „model” osadzona jest bowiem w systemowości i modelowaniu, których możliwości zastosowania wykraczają szeroko nawet poza kontekst systemów prawa. Trzeba też zaznaczyć, że w pracy pojęcie-narzędzie „model” ma charakter deskryptywny. Służyć ma bowiem syntezie prowadzącej do uchwycenia istoty badanego systemu prawnego.

W ramach nakreślonej powyżej konwencji pojęciowej można sformułować cel pracy. Jest nim scharakteryzowanie systemu norm prawnych dotyczących ochrony krajobrazu wiejskiego i sformułowanie modelu (deskryptywnego) tego systemu, aby wysnuć wnioski co do jego istoty¹¹⁰. Chodzi zatem o udzielenie odpowiedzi na dwa pytania. Po pierwsze, co jest chronione w prawie jako krajobraz wiejski? I po drugie, w jaki sposób krajobraz wiejski jest chroniony w prawie?

¹⁰⁸ H. Wolska, *Model jako forma poznania naukowego. Próba zdefiniowania*, „Prawo i Więź” t. 45 nr 2 (2023), s. 54.

¹⁰⁹ R. Tokarczyk, *Uwagi ogólne o niektórych modelach systemów prawnych*, „Państwo i Prawo” nr 11 (1986), s. 30.

¹¹⁰ Przez „istotę” rozumiane jest określenie doniosłych cech i elementów, istotnie ważnych wyróżniających ten system prawny. Jak pisał T. Kotarbiński: „przez to co «istotne» dla danej sprawy, będziemy rozumieli, co dla niej ma pewną doniosłość w odróżnieniu od rzeczy, tej sprawy obcych; w poszczególnym przypadku – to, co dla tej sprawy osobliwie doniosłe, specjalnie ważne. Dalej przez cechy «istotne» dla elementów danego zakresu rozumiemy te cechy, na których podstawie stosunkowo najwięcej ważnych rzeczy, dla tego zakresu swoistych, wykryć można”. T. Kotarbiński, *Elementy teorii poznania, logiki formalnej i metodologii nauk*, Warszawa 1947, s. 47.

Ten cel poznawczy uzupełnia cel praktyczny, który stanowi ocena systemu norm prawnych dotyczących ochrony krajobrazu wiejskiego i sformułowanie uwag dotyczących jego ewentualnego udoskonalenia. Należy jednak podkreślić, że uwagi z zakresu polityki prawa mają w założeniu charakter uzupełniający. Odnośnie do celów naukowych pracy można zatem wskazać przede wszystkim jej charakter teoretyczno-poznawczy. Skupia się ona na analizie norm prawnych dotyczących ochrony krajobrazu wiejskiego i na prawniczym badaniu oraz wyjaśnieniu owego fenomenu, w szczególności w perspektywie instytucji prawnych (przedmiotu tych norm) oraz instrumentów prawnych (perspektywie funkcjonalnej i teleologicznej). Wyniki tych badań mogą być zaś pomocne w ocenie społecznej przydatności i efektywności norm prawnych ochrony krajobrazu wiejskiego¹¹¹.

W pracy przyjęto następujące dwa założenia badawcze. Po pierwsze, w badaniach prawniczych dotyczących krajobrazu wiejskiego konieczne jest uwzględnienie dorobku innych nauk zajmujących się krajobrazem. Przedmiot ochrony prawnej determinuje bowiem ukształtowanie norm prawnych ochronnych, szczególnie w instytucjach o charakterze ochronnym. Zależność ta jest od dawna zauważana np. w prawie ochrony środowiska. Przejawia się to w tak czytelnej w tym obszarze regulacyjnym technicznej złożoności norm, stanowiącej konsekwencję ich rozległej podbudowy naukowej, technicznej czy ekonomicznej. W rezultacie, jak zauważa się w doktrynie, większość prawa ochrony środowiska może być zrozumiana tylko z uwzględnieniem wiedzy pozaprawnej (innych dziedzin)¹¹². Podobne powiązanie z naukami pozaprawnymi występuje w innych obszarach regulacyjnych dotyczących przedmiotu badań: prawie rolnym¹¹³, prawie ochrony dziedzictwa kulturowego¹¹⁴, prawie planowania przestrzennego¹¹⁵.

¹¹¹ W kwestii poznawczych i pozapoznawczych zadań nauk prawnych i ich wzajemnego stosunku zob. Z. Ziemiński, *Metodologiczne zagadnienia prawoznawstwa...*, s. 59 i n.

¹¹² T. S. Aagaard, *What Legal Scholarship Can Contribute to Environmental Law*, [w:] O. W. Pedersen (red.), *Perspectives on Environmental Law Scholarship. Essays on Purpose, Shape and Direction*, Cambridge 2018, s. 12.

¹¹³ W doktrynie prawa rolnego wskazuje się na przykład, że poszukiwanie prawnorolnej koncepcji dla pojęć, konstrukcji prawnych i instytucji prawnych wymaga sięgnięcia do dorobku nauki o wsi i rolnictwie. Zob. np. R. Budzinowski, *Problemy ogólne prawa rolnego. Przemiany podstaw legislacyjnych i koncepcji doktrynalnych...*, s. 39.

¹¹⁴ Dla ustalenia statusu zabytku kluczowe jest wartościowanie opierające się na dorobku teorii konserwatorskiej. Zob. np. J. Brudnicki, *Co chcemy chronić? Refleksje na temat kryteriów obejmowania zabytku ochroną konserwatorską*, „Ochrona Zabytków” nr 2 (2023), s. 9–34.

¹¹⁵ M. J. Nowak, *Wymiar prawny gospodarki przestrzennej*, Warszawa 2025, s. 40–53. W tym kontekście M. J. Nowak zwraca uwagę np. na geografie prawa (*legal geography*) jako kształtującą

Te uwarunkowania pozaprawne nie mogą więc być pominięte w prawniczych analizach dotyczących krajobrazu wiejskiego, zarówno na etapie jego badania jako przedmiotu ochrony prawnej, jak i ukształtowania prawnego systemu jego ochrony.

Drugie założenie badawcze można sformułować następująco: transgraniczny i integrujący charakter pojęcia „krajobraz” determinuje ujęcie systemu prawnej ochrony krajobrazu wiejskiego jako wykraczającego poza jedną gałąź prawa¹¹⁶. Pociąga to konieczność badań w ramach różnych gałęzi prawa, a ponadto uwzględnienie swoistości koncepcji ochronnych wypracowanych w ich ramach.

Biorąc pod uwagę przyjęte założenia badawcze, w ramach sformułowanego wcześniej celu można dalej sprecyzować problem badawczy poprzez następujące problemy szczegółowe odpowiadające poszczególnym pytaniom badawczym:

1. Określenie prawnego pojęcia „krajobraz wiejski” oraz jego charakteru jako dobra chronionego (jego doniosłych, odróżniających od innych przedmiotów ochrony prawnej cech, które determinują kierunki i konstrukcję systemu norm prawnych ochronnych). Rozwiązaniu tego problemu służą następujące pytania: Jakie jest znaczenie terminu „krajobraz wiejski” w języku prawnym i prawniczym? Jaka jest relacja prawnego pojęcia „krajobraz” oraz jego szczególnego rodzaju – „krajobraz wiejski” do innych, pokrewnych mu przedmiotów ochrony prawnej?
2. Zidentyfikowanie wpływu koncepcji pozaprawnych dotyczących krajobrazu wiejskiego na ukształtowanie systemu norm prawnych jego ochrony. Z tym związane są pytania badawcze: Które koncepcje pozaprawne tworzą uwarunkowania konstrukcji systemu prawnej ochrony krajobrazu wiejskiego? W jaki sposób są one uwzględniane w ramach instrumentów prawnych ochronnych?
3. Określenie konstrukcji prawnej systemu norm dotyczących ochrony krajobrazu wiejskiego. Z tym problemem wiążą się pytania: Jaka jest treść, zakres i charakter norm prawnych wyznaczających ochronę krajobrazu wiejskiego? W ramach jakich instytucji prawnych jest chronio-

się dziedzinę stanowiącą próbę szerszej odpowiedzi na wyzwania dotyczące powiązania prawa, przestrzeni i władzy.

¹¹⁶ Na potrzebę prawniczych badań międzygałęziowych, zwłaszcza w prawie ochrony środowiska, zwraca uwagę np. P. Korzeniowski: P. Korzeniowski, *Bezpieczeństwo ekologiczne jako instytucja prawna ochrony środowiska*, Łódź 2012, s. 89.

ny krajobraz wiejski? Jakie są prawne instrumenty ochrony krajobrazu wiejskiego?

4. Wyjaśnienie istoty struktury systemu prawnej ochrony krajobrazu wiejskiego. Ten problem szczegółowy wiąże się z pytaniami: Jaki jest model prawnej ochrony krajobrazu wiejskiego? Jakie prawidłowości występują w układzie, strukturze i powiązaniu norm prawnych tego modelu?
5. Ocena modelu prawnej ochrony krajobrazu wiejskiego w Polsce w aspekcie jego adekwatności przy rozwiązywaniu zagadnień ochrony. Ocena ta oparta jest na pytaniu: Czy model ten odpowiada wzorcowi wyznaczanemu przez Europejską Konwencję Krajobrazową?

Wszystko to pozwoli na sformułowanie wniosków dotyczących ukształtowania polskiego prawa w zakresie ochrony krajobrazu wiejskiego oraz rozważenia, czy i w jaki sposób należałoby je ewentualnie udoskonalić.

Cele pracy ukierunkowane pytaniami badawczymi z uwzględnieniem przyjętej konwencji pojęciowej i założeń stanowią podstawę do sformułowania dwóch hipotez badawczych. Zgodnie z pierwszą, **normy prawne dotyczące ochrony krajobrazu wiejskiego są rozproszone i zróżnicowane w ramach całego systemu prawnego, ale wykazują łączność funkcjonalno-treściową ze względu na swoistość przedmiotu ochrony – krajobrazu wiejskiego oraz cel i pełnioną funkcję ochronną**. Druga hipoteza stanowi, że **w systemie prawnej ochrony krajobrazu wiejskiego można zidentyfikować kierunki ochrony, w których normy prawne grupują się, ale jednocześnie zachowują charakter zdeterminowany swoimi gałęziowymi kontekstami normatywnymi**.

4. Metody badawcze

Dobór płaszczyzn oraz metod badawczych zdeterminowany został celem badawczym oraz swoistością badań w naukach prawnych¹¹⁷. Biorąc pod uwagę wieloparadygmatyczność prawoznawstwa, trzeba w tym miejscu określić przyjęte w pracy założenia metodologiczne.

¹¹⁷ Mając świadomość wątpliwości co do istnienia swoistej prawniczej metody badawczej, badania kierowane są postawą refleksyjną i poszukującą. Podejście takie sugerują: M. Dubowska, A. Dyrda, *Metoda prawnicza: nieurzeczywistniony ideał czy szkodliwy mit?*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” nr 1 (2025), s. 73–94.

Badania oparto na paradygmacie integracyjnym prawoznawstwa¹¹⁸, w którym centralnym elementem jest pojęcie „zjawiska prawnego” mającego dwa aspekty: formalny (językowy) oraz realny (socjologiczny, psychologiczny, polityczny, ekonomiczny)¹¹⁹. Zgodnie z modelem integracyjnym w pracy prowadzone są i wzajemnie uzupełniają się badania w wymiarze wewnętrznym i zewnętrznym¹²⁰. W wymiarze wewnętrznym zastosowano charakterystyczną dla dogmatyki prawa i adekwatną do analizy materiału normatywnego metodę formalno-dogmatyczną (logiczno-językową), identyfikowaną też jako należącą do metod semiotycznych¹²¹. Akceptując postrzeganie prawa od strony metodologicznej jako zjawiska kulturowego¹²² i uwzględniając pluralizm i heteronomiczność metod prawniczych¹²³, w prowadzonych badaniach uwzględniany jest kontekst interpretacji oraz uwarunkowania zewnętrzne badanych norm prawnych¹²⁴. Na poziomie problematyki pierwszego stopnia są zastosowane: analiza językowa, argumentacja oraz tzw. ważenie zasad prawnych, czyli pro-

¹¹⁸ D. van Kędzierski, *Metodologia i paradygmat polskich szczegółowych nauk prawnych*, „Transformacje Prawa Prywatnego” nr 3 (2018), s. 34–46; M. Zirk-Sadowski, *Metodologia nauk administracyjnych na tle metodologii prawoznawstwa*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Koncepcja systemu prawa administracyjnego. Zjazd Katedr Prawa Administracyjnego i Postępowania Administracyjnego, Zakopane 24–27 września 2006 r.*, Warszawa 2007, s. 617–631.

¹¹⁹ Istnienie tych dwóch aspektów zjawiska prawnego podkreślał Z. Ziemiński (Z. Ziemiński, *Metodologiczne zagadnienia prawoznawstwa...*, s. 76). Modyfikując koncepcję Z. Ziemińskiego, D. van Kędzierski sformułował definicję zjawiska prawnego (D. van Kędzierski, *Metodologia i paradygmat polskich szczegółowych nauk prawnych*, „Transformacje Prawa Prywatnego” 2018, nr 3, s. 35).

¹²⁰ Model integracyjny zakłada prowadzenie i wzajemne uzupełnianie się badań w wymiarze wewnętrznym i zewnętrznym prawa (zgodnych z wyróżnionym przez H. Harta wewnętrznym i zewnętrznym aspektem normy prawnej). Problematyka pierwszego stopnia obejmuje prawniczy opis instytucji, definicji pojęć, opis struktur i systemów danego państwa. Formami metodyki charakterystycznymi dla tego poziomu są komentarze, glosy, monografie opisowe i opisowo-porównawcze. Natomiast problemy drugiego stopnia dotyczą badań nad podstawami nauki, budową twierdzeń, projektów nowych rozwiązań prawnych, budowy nowych instytucji i doktryn prawa administracyjnego. W zakresie metodyki na tym poziomie charakterystyczne są monografie abstrahujące od konkretnych rozwiązań prawnych, poszukujące nowych modeli administracji (M. Zirk-Sadowski, *Metodologia...*, s. 617–631).

¹²¹ T. Barankiewicz grupuje metody analizy logiczno-językowej, hermeneutyczne i argumentacyjne jako „metody semiotyczne”. T. Barankiewicz, *Współczesne metody badania prawa*, „Studia Prawnicze KUL” t. 41 nr 1 (2010), s. 118–119.

¹²² A. Kotowski, *Podstawowe założenia badań empirycznych w prawoznawstwie – próba konfrontacji*, „Studia Prawnicze / The Legal Studies” t. 2 nr 210 (2017), s. 112.

¹²³ J. Stelmach, B. Brożek, *Metody prawnicze*, Kraków 2006, s. 34.

¹²⁴ F. Cieply, *Uwagi w przedmiocie paradygmatu nauk prawnych*, „Studia Prawnicze KUL” t. 70 nr 2 (2017), s. 34.

ces wyboru zasad prawnych w sytuacji ich kolizji¹²⁵. Na poziomie problematyki drugiego stopnia prowadzone są zaś badania dotyczące rozwiązywania problemów szczegółowych odnoszących się do budowy twierdzeń, modelu teoretycznego i uwag *de lege ferenda*.

Kolejność realizowania zadań badawczych wyznaczona została przez metodologiczne zasady rozwiązywania problemów dogmatycznych w ramach szczegółowych nauk prawnych. Punktem wyjścia do rozważań nad aspektami zjawisk prawnych i formułowania twierdzeń teoretycznych (o strukturze systemu norm prawnych, jego kształtowaniu się i skutkach obowiązywania w nim norm) jest zatem analiza dogmatyczna¹²⁶. Prowadzi ona do „ustalenia w szczegółach koncepcji źródeł prawa rozważanego systemu prawnego, ustalania faktów uznawanych według tej koncepcji źródeł prawa za fakty prawotwórcze, ustalania, jakie normy postępowania ze względu na te fakty prawotwórcze (w szczególności wydanie przepisów o określonym brzmieniu) uznawane są za obowiązujące normy danego systemu”¹²⁷.

Jeśli chodzi o metody rozumowania, w pracy przyjęto metody analityczną i syntetyczną – adekwatnie do poszczególnych szczegółowych celów badawczych. Zastosowana przy rozwiązywaniu problemu naukowego analiza materiału normatywnego zostanie przeprowadzona w oparciu o zasadę nakazującą „dążyć do rozłożenia go na tyle części (tez, struktur, zjawisk, faktów), na ile jest to możliwe, dopuszczalne i niezbędne, by można było zgłębić (ustalić) istotę, związku przyczynowo-skutkowe i właściwości”¹²⁸. Zidentyfikowane w ten sposób struktura i mechanizmy działania analizowanego systemu norm prawnych stanowią podstawę dla następującej w kolejnym etapie syntezy (modelowania) – całościowego poznawczego ujęcia ukierunkowanego na wykrycie konstrukcji systemu prawnej ochrony krajobrazu wiejskiego, czyli „w połączonej nowej całości istotnych właściwości i zależności (związków)”¹²⁹.

Z akceptacji postulatu niepozytywistycznych filozofii prawa co do ontologicznej złożoności zjawiska prawnego wynika też konieczność jego wielopłaszczyznowej analizy. Przyjętymi w pracy płaszczyznami badania są: normatywna, aksjologiczna oraz w pewnym zakresie historyczna i prawnoporównawcza. Prowadzone rozważania uwzględniają perspektywę historyczną, jednakże w pracy zrezygnowano z wyodrębnionego rysu historycznego, aby ograniczyć

¹²⁵ M. Zirk-Sadowski, *Metodologia...*, s. 629–630.

¹²⁶ Z. Ziemiński, *Metodologiczne zagadnienia prawoznawstwa...*, s. 104–105.

¹²⁷ Ibid., s. 104.

¹²⁸ J. Apanowicz, *Metodologia ogólna*, Gdynia 2002, s. 25.

¹²⁹ Ibid.

elementy opisowe oraz ze względu na rozległość tematyki badawczej. Tym bardziej, że metoda historyczno-prawna pełni rolę uzupełniającą i komplementarną w stosunku do innych metod prawniczych¹³⁰. Została więc ona zastosowana w zakresie niezbędnym do uwzględnienia ewolucji legislacji oraz zrozumienia istoty współczesnych koncepcji doktrynalnych.

Jeśli chodzi o metodę komparatystyczną, należy wskazać, że praca nie ma charakteru studium prawnoporównawczego. Możliwość badań tego rodzaju ogranicza bowiem przede wszystkim charakter przedmiotu badań – krajobrazu wiejskiego. Wyznacza on bardzo szeroki zakres problemowy badań już w ramach jednego porządku prawnego. Do przeprowadzenia badań komparatystycznych niezbędna jest zaś najpierw charakterystyka, ustalenie cech, właściwości systemów prawa, które będą ze sobą porównywane. Jak wskazywano wcześniej, stan wiedzy prawniczej w zakresie systemu ochrony krajobrazu wiejskiego w polskim prawie nie jest wystarczający, a przez to nie daje podstaw do przejścia do kolejnego etapu – badań prawnoporównawczych. Ponadto trzeba wziąć pod uwagę, że prawne pojęcie „krajobrazu” jest silnie zdeterminowane kontekstem krajowym – istnieją duże różnice w konceptualizacji krajobrazu w różnych językach, tradycjach i systemach prawnych. Niewątpliwa przydatność analizy prawnoporównawczej do formułowania twierdzeń uogólniających i budowania modeli teoretycznych¹³¹ wpływa jednak na pojawienie się w rozprawie elementów tej metody w zakresie koniecznym z uwagi na cele badawcze.

Złożony i interdyscyplinarny charakter krajobrazu jako zjawiska prawnego determinuje też zastosowanie elementów badań o charakterze wielodyscyplinowym. Jest to też uzasadnione znaczeniem tego typu badań dla rozwoju wiedzy w wyniku integracji jako nurtu procesów poznania naukowego¹³². W tym względzie w pracy zostaną wykorzystane koncepcje pozaprawne do budowania

¹³⁰ P. Dobosz, *Problemy metodologii współczesnej nauki prawa administracyjnego na tle metody historyczno-prawnej*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” nr 1 (2001), s. 31.

¹³¹ F. Longchamps, *Z badań porównawczych w dziedzinie prawa. Refleksja metodologiczna*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Prawo” t. 125 nr 32 (1970), s. 129–134.

¹³² S. Wierchosławski, *Wielodyscyplinowość i interdyscyplinarność statystycznych badań zjawisk społecznych*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” nr 1 (1996), s. 90. Warto też podkreślić potencjał właśnie badań prawniczych w tym zakresie. Edukacja prawnicza nie obejmuje przedmiotów metodologicznych. Z jednej strony wpływa to na ograniczone stosowanie metod badawczych typowych dla nauk społecznych, ale z drugiej, to pewne uwolnienie od rygorów naukowości pozwala prawnikom rozwijać ciekawe transdyscyplinarne koncepcje ze spekulatywną wolnością niedostępną dla innych, rygorystycznych dyscyplin naukowych. (Por. B. Du Laing, *Promises and pitfalls of interdisciplinary legal research: the case of evolutionary*

prawnego pojęcia „krajobrazu wiejskiego” oraz do określenia konstrukcji prawnej systemu jego ochrony.

W świetle typologii badań interdyscyplinarnych w prawie sformułowanej przez B. van Klinka i S. Taekemę podjęte w pracy badania można zakwalifikować jako typ, w którym dyscypliny pozaprawne mają funkcję wspierającą (*supporting disciplines*)¹³³. W procesach badawczych tego typu problem zdefiniowany w prawniczym badaniu nie może być rozwiązany tylko metodami prawniczymi, dlatego konieczny jest wkład innych dyscyplin¹³⁴. Wnioski z tych badań mają jednak charakter prawniczy, a badania z dyscypliny wspierającej stanowią tylko jeden z elementów szerszej struktury prawnej, ale wkład ten jest niezbędny dla prowadzonego rozumowania i argumentacji prawniczej¹³⁵. Z elementów, które wyznaczają perspektywę określonej dyscypliny (konceptje, metody, przedmiot, uświadomienie problemu i obraz własny dyscypliny), w pracy uwaga skupiona jest na koncepcjach. W związku z tym interdyscyplinarny komponent tych badań nie polega na włączeniu metodologicznych narzędzi z innej dyscypliny, ale dotyczy ram teoretycznych, zgodnie z uznaniem rozróżnienia między „integracją teoretyczną” a „integracją metodologiczną”¹³⁶.

5. Uzasadnienie konstrukcji pracy

Konstrukcja pracy wynika z przyjętego toku procesu badawczego wyznaczanego sformułowanymi problemami badawczymi. Poza wprowadzeniem (ujętym jako osobny rozdział pierwszy ze względu na swoją objętość) praca obejmuje zasadniczo dwie części. Pierwsza z nich (rozdziały: drugi, trzeci i czwarty) koncentruje się na krajobrazie wiejskim jako przedmiocie ochrony prawnej, a druga (rozdziały piąty i szósty) dotyczy prawnego systemu jego ochrony. Całość

analysis in law, [w:] *Methodologies of legal research: which kind of method for what kind of discipline?*, Oxford–Portland 2011, s. 255).

¹³³ P. D. B. van Klink, S. Taekema, *A Dynamic Model of Interdisciplinarity: Limits and Possibilities of Interdisciplinary Research into Law*, „SSRN Electronic Journal” nr 10 (2011), s. 18–22.

¹³⁴ W niniejszych badaniach będą to dyscypliny, w ramach których podejmowana jest problematyka krajobrazu wiejskiego. Ze względu na interdyscyplinarny charakter tego przedmiotu badań oraz ich zróżnicowany dobór adekwatnie do szczegółowych wątków badawczych nie jest celowe wymienienie ich w tym miejscu.

¹³⁵ P. D. B. van Klink, S. Taekema, *A Dynamic Model of Interdisciplinarity: Limits and Possibilities of Interdisciplinary Research into Law...*

¹³⁶ B. Du Laing, *Promises and pitfalls of interdisciplinary legal research: the case of evolutionary analysis in law...*

zamyka podsumowanie – rozdział siódmy. Ta dwudzielna konstrukcja pracy wymaga wyjaśnienia.

Ochronna funkcja norm prawnych oznacza, że zawierają one nakazy i zakazy (czerpiące siłę z przymusu państwowego) skierowane do ludzi i oddziałujące na nich w ten sposób, że skłaniają ich do takiego zachowania się, które nie koliduje z prawidłowym funkcjonowaniem przedmiotu ochrony, a nawet kierują ludzi na podejmowanie działań mających na celu ochronę i rozwój tych procesów¹³⁷. Funkcja ochronna prawa przejawia się przede wszystkim w dwóch aspektach: (1) wyznaczeniu (wyraźniej zarysowanemu niż poprzez inne normy społecznie wiążące) zespołu wartości, które mają być respektowane przez członków społeczeństwa oraz (2) określenie zachowań mających służyć realizowaniu tych wartości¹³⁸. Pojęcie „funkcji prawa” jest różnie ujmowane w naukach prawnych¹³⁹, ale w kontekście funkcji ochronnej można skupić się na jej dwóch zasadniczych ujęciach: jako celu (funkcje założone) i skutku – rezultatu działania (funkcje realizowane)¹⁴⁰.

Te dwa aspekty funkcji ochronnej prawa uzasadniają dwuczęściowy podział pracy. Rozważania zawarte w pierwszej części zorientowane są na określenie krajobrazu wiejskiego jako przedmiotu ochrony, a więc zidentyfikowanie dobra i wartości podlegających ochronie prawnej (funkcje założone) – krajobrazu wiejskiego i określenie jego pojęcia. Pozwala to następnie na przejście w drugiej części pracy do zbadania konstrukcji norm prawnych wyznaczających zachowania służące realizacji ochrony krajobrazu wiejskiego.

Zgodnie z pierwszym założeniem badawczym ustalenie pojęcia „krajobrazu wiejskiego” jako przedmiotu ochrony prawnej wymaga osadzenia w kontekście nauk pozaprawnych, czego dotyczy rozdział drugi pracy. Pozwala to na sformułowanie cech charakterystycznych krajobrazu wiejskiego, a przez to pozaprawnych determinant budowania tego pojęcia w prawie. Dotyczy to dwóch pojęć składowych badanego przedmiotu: „krajobrazu” i „wiejskości”.

Przejście do określenia prawnego pojęcia „krajobraz wiejski” wymaga następnie dwuetapowego badania. Pierwszy z nich zorientowany jest na pojęcie o charakterze nadrzędnym – „krajobraz” (rozdział trzeci pracy). W drugim

¹³⁷ Tak w odniesieniu do środków ochrony własności: T. Dybowski, *Ochrona własności w polskim prawie cywilnym (rei vindicatio – actio negatoria)*, Warszawa 1969, s. 102.

¹³⁸ S. Wronkowska, Z. Ziemiński, *Zarys teorii prawa...*, s. 235.

¹³⁹ I. Bogucka, *Funkcje prawa. Analiza pojęcia*, Kraków 2000, s. 9. Autorka wyróżnia cztery zasadnicze ujęcia funkcji: relacja, rola, cel i skutek; Z. Ziemiński, *O pojmowaniu celu, zadania, roli i funkcji prawa*, „Państwo i Prawo” t. 12 (1987), s. 15–28.

¹⁴⁰ I. Bogucka, *Funkcje prawa. Analiza pojęcia...*, s. 67.

etapie następuje wyodrębnienie pojęcia węższego – szczególnego rodzaju krajobrazu: „krajobrazu wiejskiego” (rozdział czwarty). Zakres i wielokierunkowość badań w obu etapach uzasadnione są potrzebą rozwijania wrażliwości teoretycznej poprzez proces teoretyzowania, polegający na działaniach zatrzymywania się nad problemem, rozważania wielokrotnie od nowa poprzez różne pytania badawcze, przemyślenia poprzez fragmentaryzowanie, badanie części i porównywanie¹⁴¹.

Ustaleniu znaczenia prawnego pojęcia „krajobrazu” we wspomnianej pierwszej fazie służy więc przeprowadzenie szeregu badań, co znajduje odzwierciedlenie w konstrukcji rozdziału trzeciego. Po pierwsze, poprzez analizę dogmatyczną określony jest zakres występowania w języku prawnym terminu „krajobraz” i sposób jego definiowania. Po drugie, pojęcie „krajobrazu” jest przedmiotem badania porównawczego poznawczego. W ramach tej procedury badawczej pojęcie „krajobrazu” zostaje zestawione z innymi pojęciami stanowiącymi przedmioty ochrony prawnej – dla zrozumienia podobieństw i różnic oraz wzajemnych zależności między nimi. To badanie porównawcze ma na celu identyfikację cech specyficznych „krajobrazu” jako pojęcia prawnego, a przez to jego adekwatne scharakteryzowanie. Wybór przedmiotów ochrony prawnej jako *comparans* podyktowany został wspólnymi kontekstami normatywnymi, ale także powiązaniami w języku prawnym¹⁴². Dodatkowo przedmiotem analizy pojęciowej są „walory krajobrazowe” ze względu na ich wyodrębnienie jako przedmiotu ochrony w prawie. Po trzecie, badane są terminy języka prawnego, w których „krajobraz” występuje wraz z określeniem przymiotnikowym: „krajobraz kulturowy” i „krajobraz priorytetowy”, a ponadto rodzaje krajobrazów określonych klasyfikacją w rozporządzeniu w sprawie sporządzania audytów krajobrazowych.

Drugą fazę określenia prawnego pojęcia „krajobraz wiejski” stanowi jego wyodrębnienie jako rodzaju krajobrazu, czego dotyczy rozdział czwarty. Następuje to w podobnym toku badawczym jak w odniesieniu do pojęcia nadrzędnego – „krajobrazu”. Najpierw podjęte są badania dogmatyczne zorientowane na ten termin w języku prawnym. Następnie ustalone jest prawne znaczenie pojęcia „obszar wiejski” jako istotnego kontekstu znaczeniowego dla pojęcia „krajobraz wiejski” i podstawy do rozstrzygnięcia różnicy między oboma pojęciami.

¹⁴¹ Na temat rozwoju wrażliwości teoretycznej poprzez teoretyzowania w postępowaniu badawczym, zob. K. Charmaz, *Constructing Grounded Theory. A Practical Guide through Qualitative Analysis*, London–Thousand Oaks–New Delhi 2006, s. 135.

¹⁴² Szerzej w kwestii uzasadnienia doboru pojęć objętych badaniem porównawczym w uwagach wstępnych do rozdziału III.

Dalsze rozważania ukierunkowane są na określenie przesłanek wyodrębnienia oraz ich uzasadnienie. Mają one dwa zasadnicze kierunki: po pierwsze, dotyczą rozpoznania swoistych rysów krajobrazu wiejskiego – jako krajobrazu kulturowego i „pracującego” oraz po drugie, podobnie jak w poprzednim rozdziale, badań porównawczych poznawczych poprzez zestawienie z pojęciami o powiązanych kontekstach znaczeniowych („obszar wiejski”, „krajobraz rolniczy”). Ponadto uwzględniona jest perspektywa rozróżnienia krajobrazów wiejskiego i miejskiego oraz przemian podejścia w tym zakresie (od dychotomii do kontinuum miejsko-wiejskiego).

Określenie pojęcia „krajobrazu wiejskiego” pozwala następnie na przejście do zbadania prawnego systemu jego ochrony, czemu poświęcona jest druga część pracy obejmująca rozdziały piąty i szósty. Także na tym etapie procesu badawczego, zgodnie z pierwszym założeniem badawczym, uwzględniono kontekst innych nauk.

Znajduje to odzwierciedlenie w konstrukcji rozdziału piątego poświęconego podstawom budowy modelu. Rozważania wychodzą od koncepcji, które istotnie wpływają na ukształtowanie norm w ramach systemu prawnej ochrony krajobrazu wiejskiego, ale w większym lub mniejszym stopniu wykraczają poza kontekst prawa. Dalszy kierunek rozważań w rozdziale piątym obejmuje sferę prawa i zorientowany jest na zidentyfikowanie zróżnicowania i swoistości koncepcji ochrony w poszczególnych obszarach regulacyjnych w ramach przyjętego normatywnego obszaru badań. Wspólnym punktem wyjścia dla tych koncepcji jest pojęcie dóbr i wartości prawnie chronionych, dlatego włączone są ustalenia znaczeniowe dotyczące tych pojęć.

Na podstawie wniosków z rozdziału piątego dotyczących wpływu koncepcji na budowę modelu prowadzone są w rozdziale szóstym rozważania odnoszące się do systemu prawnej ochrony krajobrazu wiejskiego. Rozdział zawiera określenie charakterystycznych cech struktury tego systemu i koncepcji normatywnej układu instrumentów i instytucji prawnych ochronnych. Punktem wyjścia jest scharakteryzowanie systemu źródeł prawa dotyczących ochrony krajobrazu wiejskiego. Kolejny etap stanowi uznanie miejsca i roli EKK w tym systemie (jako wzorca ochrony). Wyjście od koncepcji normatywnej EKK uzasadnione jest też jej rolą jako podstawy i punktu odniesienia dla polskiego systemu prawnej ochrony krajobrazu.

Zasadnicza część rozważań zawartych w rozdziale szóstym poświęcona jest jednak scharakteryzowaniu systemu prawnej ochrony krajobrazu wiejskiego poprzez wyodrębnienie kierunków jego ochrony, oddających swoiste ukształtowanie norm w ramach tego systemu. Stanowi to propozycję pogru-

powania instrumentów prawnych w ramach kierunków. Kierunek rozumie się jako pewne podejście, sposób działania, traktowanie, nastawienie w kontekście ukierunkowania na coś – tutaj na określone ujmowanie krajobrazu wiejskiego jako przedmiotu ochrony. Na podstawie tego kryterium (swoistego ujęcia krajobrazu wiejskiego jako przedmiotu ochrony) są wyodrębnione trzy kierunki prawnej ochrony krajobrazu wiejskiego: szczególna, podmiotowa i systemowa.

Ostatni rozdział pracy, podsumowanie, obejmuje rozważania prowadzące do generalizacji i syntezy – określenia modelu prawnej ochrony krajobrazu wiejskiego oraz weryfikacji sformułowanych na wstępie hipotez badawczych. Zawiera także ocenę tego modelu wraz z uwagami *de lege ferenda*.

Pragnę złożyć podziękowania Recenzentom wydawniczym – prof. dr. hab. Zygmuntowi Niewiadomskiemu oraz prof. dr. hab. Jerzemu Stelmasiakowi, których wnikliwe i cenne uwagi znacząco przyczyniły się do ostatecznego kształtu niniejszej książki.

Praca uwzględnia stan prawny na dzień 1 stycznia 2026 r.

II. Uwarunkowania konstruowania prawnego pojęcia „krajobrazu wiejskiego”

1. Uwagi wstępne

Zgodnie z przyjętymi założeniami wyjściowymi określenie prawnego pojęcia „krajobrazu wiejskiego” wymaga najpierw sięgnięcia do szerszego kontekstu i dorobku innych nauk. Idea krajobrazu, choć obecnie szeroko i wszechstronnie uznawana, interpretowana jest różnie zarówno w nauce, praktyce, jak i w mowie potocznej¹. Dodatkowa złożoność wiąże się z historycznie uwarunkowanym usytuowaniem krajobrazu na granicy sztuk pięknych i nauki². Ponadto istotne są zmiany konceptualizacji krajobrazu i rozumienia wiejskości oraz rozchodzenie się pól semantycznych wsi i rolnictwa.

Wyjście poza obszar badawczy prawa jest też niezbędne do określenia celu regulacji prawnej w zakresie ochrony krajobrazu wiejskiego. Pozwoli bowiem odpowiedzieć na pytanie, co stanowi dobro chronione i dlaczego zostało ono objęte ochroną prawną. Jednakże, ze względu na prawniczy zakres pracy oraz rozległość i multidyscyplinarność literatury dotyczącej tego tematu, wyodrębnione zostały te aspekty, które są kluczowe dla określenia znaczenia terminu „krajobraz wiejski” w prawie oraz realizacji celów badań.

Słownik języka polskiego podaje aż cztery znaczenia słowa „krajobraz”:
„1. «przestrzeń powierzchni ziemi widziana z pewnego punktu» 2. «obszar

¹ E. Raszeja, *Ochrona krajobrazu w procesie przekształceń obszarów wiejskich...*, s. 65.

² Ł. Smyrski, *Antropologia krajobrazu – na pograniczu dyscyplin*, „Etnografia Polska” t. 61 (2017), s. 125.

wydzielony ze względu na swoje charakterystyczne cechy przyrodnicze, topograficzne itp.» 3. *przen.* «ogół czynników składających się na jakieś zjawisko» 4. «obraz przedstawiający jakąś okolicę»³. Ta językowa złożoność i wieloznaczność krajobrazu jest w dużej mierze pochodną jego etymologii. Przy tym warto od razu zaznaczyć, że choć złożenie słowne („kraj” i „obraz”) eksponuje aspekt wizualny (co zresztą mylnie zawęży jego rozumienie⁴), to jednak współcześnie termin ten nie jest już redukowany tylko do wymiaru widokowego, fizjograficznego, a nawet środowiskowego.

Jak trafnie wskazuje J.-F. Seguin język odzwierciedla myślenie ludzi (populacji), a prawo odzwierciedla myślenie społeczeństw⁵. Dla określenia uwarunkowań konstruowania prawnego pojęcia „krajobrazu wiejskiego”, w pierwszej kolejności należy zatem sięgnąć do etymologii „krajobrazu”, a następnie do znaczeń, jakie przypisuje się temu terminowi w różnych dziedzinach nauki, ze szczególnym uwzględnieniem zmiany konceptualizacji wywołanej przez rewolucję nowej geografii i nowej archeologii⁶. Przy tym zasygnalizowane zostaną jedynie najważniejsze tendencje ewolucyjne w tym względzie, które są istotne dla wskazania natury i źródeł problemu badawczego. Konieczne jest też odwołanie się do tych ujęć, które będą odpowiadać jego współczesnemu rozumieniu. Następnie ze względu na obrany jako przedmiot rozważań typ krajobrazu – krajobraz wiejski oraz jego immanentne powiązanie z wiejskością niezbędne jest poczynienie ustaleń związanych z tym pojęciami: „wiejskość” i „obszar wiejski”. Wszystkie te uwarunkowania stworzą podłoże do dalszych analiz prawniczych.

2. Etymologia i semantyka krajobrazu

W języku polskim krajobraz stanowi złożenie słów „kraj” i „obraz”. Pierwsze użycie tego terminu w Polsce przypisuje się J. Lelewelowi, który na początku XIX wieku zastosował go do przedstawienia dwunastu różnych, kolejnych histo-

³ Słownik języka polskiego PWN online: <https://sjp.pwn.pl/szukaj/krajobraz.html>.

⁴ Warto zwrócić uwagę, że w innych językach to wizualne zakorzenienie krajobrazu nie jest tak mocne (np. w języku angielskim *landscape* czy niemieckim *Landschaft*).

⁵ J.-F. Seguin, *Wealth and Variety of Terms, Instruments and Approaches to Landscape in Europe*, [w:] *Landscape Dimensions. Reflections and proposals for the implementation of the European Landscape Convention*, Strasbourg 2017, s. 222.

⁶ Ł. Smyrski, *Antropologia krajobrazu – na pograniczu dyscyplin...*, s. 131.

rycznych opisów kraju⁷, a więc w znaczeniu odmiennym od obecnego⁸. Jak podaje twórca pierwszego słownika etymologicznego w Polsce – A. Brückner, słowo krajobraz zastąpiło wcześniej używaną wyłącznie formę „landczaft”⁹. Wskazuje to na niemiecki źródłosłów tego słowa w języku polskim (krajobraz – niem. *Landschaft*). Warto więc sięgnąć do jego etymologii w językach germańskich, tym bardziej że większość badaczy wskazuje, iż to właśnie w tym obszarze językowym słowo „krajobraz” ma swoje korzenie¹⁰. Trzeba jednak też odnotować poszukiwania źródeł tego terminu w języku hebrajskim i tekstach biblijnych¹¹.

W językach germańskich słowo krajobraz powstało ze złożenia: *land* oznaczającego ziemię¹² i *skapjan* (*scapes*) znaczącego: kształtowanie, formowanie, tworzenie, a zatem odnoszącego się do tego, co zostało utworzone przez ludzką aktywność¹³. Korzenie starogermańskiego „krajobrazu” sięgają początku IX wieku. Starowysokoniemieckie słowo *lantscapf* miało jednak odmienne znaczenie niż ukształtowane potem. Odnosiło się bowiem do zwyczajowego zachowania na pewnym obszarze i norm społecznych osób tam zamieszkujących¹⁴. Nie miało właściwie konotacji ściśle terytorialnych, nie określało fizycznych jednostek przestrzennych o wydzielonych granicach. Podczas, gdy słowo *land* (ziemia) odnosiło się do gleby i terytorium, krajobraz jako „zorganizowana ziemia” (*organized land*) obejmował swym znaczeniem także ludzi, którzy tworzyli ją¹⁵. *Lantscapf* nie był więc tylko fragmentem danego terytorium,

⁷ J. Lelewel, *Dzieje Polski Joachim Lelewel potocznym sposobem opowiedział, do nich dwaście krajobrazów skreślił*, Warszawa 1829. (online: Repozytorium Wielkopolskiej Biblioteki Cyfrowej www.wbc.poznan.pl/dlibra/show-content/publication/edition/82446?id=82446).

⁸ K. Kopczyński, J. Skoczylas, *Krajobraz przyrodniczy i kulturowy. Próba ujęcia interdyscyplinarnego*, Poznań 2008, s. 9.

⁹ A. Brückner, *Słownik etymologiczny języka polskiego*, Kraków 1927, s. 283.

¹⁰ M. Antrop, *Interacting Cultural, Psychological and Geographical Factors of Landscape Preference*, [w:] D. Bruns i in. (red.), *Landscape Culture – Culturing Landscapes*, Wiesbaden 2015, s. 53.

¹¹ Zob. U. Myga-Piątek, *Krajobrazy kulturowe. Aspekty ewolucyjne i typologiczne...*, s. 26 i powołana tam literatura.

¹² Należy jednak zauważyć, że słowo „land” ma złożoną etymologię powiązaną z procesami historycznymi. (K. R. Olwig, *Recovering the Substantive Nature of Landscape*, „Annals of the Association of American Geographers” t. 86 nr 4 (1996), s. 633.

¹³ O. Kühne, *The Evolution of the Concept of Landscape in German Linguistic Areas*, [w:] D. Bruns i in. (red.), *Landscape Culture – Culturing Landscapes...*, s. 43.

¹⁴ *Ibid.*, s. 44.

¹⁵ M. Antrop, *A brief history of landscape research*, [w:] P. Howard, I. Thompson, E. Watterton (red.), *The Routledge Companion to Landscape Studies*, London–New York 2019, s. 12.

lecz wpływał na budowanie osobistej i zbiorowej identyfikacji¹⁶. Następnie w XII wieku to znaczenie zostało uzupełnione elementem politycznym i prawnym¹⁷, a krajobraz rozumiany był jako regionalnie zdefiniowana jednostka społeczno-polityczna, synonim regionu, ziemi, prowincji¹⁸. W tym znaczeniu krajobraz odnosił się do konkretnego miejsca¹⁹, a nie miał znaczenia typologicznego (przypisywanego często współcześnie)²⁰.

K. Olwig, po przeprowadzeniu gruntownych badań nad wczesnym znaczeniem słowa krajobraz, podkreśla następujące jego immanentne elementy znaczeniowe: terytorium i wspólnota, sprawiedliwość wspólnotowa, prawo zwyczajowe, osobista i polityczna identyfikacja z miejscem²¹. Najstarsze terytorialne znaczenie krajobrazu odnosiło się więc do niezbyt ściśle odgraniczonej przestrzeni życia lokalnej wspólnoty, dla której prawa zwyczajowe tworzyły i organizowały relacje między ludźmi a zbiorem „rzeczy” stanowiących krajobraz²². Warto też zauważyć, że w tradycji krajów nordyckich „prawa krajobrazowe” oznaczały swoiste regionalne regulacje dotyczące sposobu użytkowania gruntów, krajobraz miał więc konotacje prawne²³. Owo wczesne znaczenie tego słowa dalekie jest od później utrwalonych (zwłaszcza widokowego), a bliższe jest idei dóbr wspólnie użytkowanych (*the commons*)²⁴. Zatem na samym początku krajobraz był związany znaczeniowo z terytorium, na którym żyli ludzie²⁵.

Podobny źródłosłów można zidentyfikować w pewnym zakresie także w językach romańskich. Francuskie *paysage*, włoskie *paesaggio* czy hiszpańskie *paisaje* pochodzą od łacińskich słów *pagus* oznaczającego wieś (jednostkę osadni-

¹⁶ K. R. Olwig, *Recovering the Substantive Nature of Landscape...*, s. 631–632.

¹⁷ Ibid., s. 44.

¹⁸ N. Fischer, *Landschaft als kulturwissenschaftliche Kategorie*, „Zeitschrift für Volkskunde” t. 104 nr 1 (2008), s. 22.

¹⁹ Na temat rozróżnienia między pojęciami „przestrzeń” i „miejsce” zob. Y.-F. Tuan, *Przestrzeń i miejsce*, Warszawa 1987, s. passim.

²⁰ U. Myga-Piątek, *Krajobrazy kulturowe. Aspekty ewolucyjne i typologiczne...*, s. 26.

²¹ K. R. Olwig, *Recovering the Substantive Nature of Landscape*, „Annals of the Association of American Geographers” t. 86 nr 4 (1996), s. 631.

²² Ibid.

²³ M. Antrop, *Interacting Cultural, Psychological and Geographical Factors of Landscape Preference...*, s. 55.

²⁴ L. Menatti, *Landscape: from common good to human right*, „International Journal of the Commons” t. 11 nr 2 (2017), s. 646; K. R. Olwig, *Recovering the Substantive Nature of Landscape...*, s. 630–653.

²⁵ J.-F. Seguin, *Wealth and Variety of Terms, Instruments and Approaches to Landscape in Europe...*, s. 223.

czą) i *ager* (pola, rola uprawiana przez mieszkańców wsi)²⁶. Charakterystyczne dla języków romańskich jest jednak uartystycznienie (*artialisation*)²⁷ pojęcia ziemi, właśnie poprzez koncepcję krajobrazu²⁸. Pojawienie się słowa *paysage* w języku francuskim (skąd trafiło prawdopodobnie do pozostałych języków romańskich) datuje się na XVI wiek, kiedy to odnosiło się do malarstwa pejzażowego, oznaczając widok uchwycony jednym spojrzeniem²⁹. W tym przypadku myślenie krajobrazowe odnosi się do wyrażenia satysfakcji z estetycznej więzi z ziemią³⁰.

W wielu językach słowo „krajobraz” powiązane jest etymologicznie ze słowami oznaczającymi ziemię, kraj, np. estońskie *maastik* z *maa*, fińskie *maise-ma* oraz w językach słowiańskich: słowackim i czeskim *krajina*; słoweńskim *pokrajina*. W języku greckim zaś krajobraz – *topio* – pochodzi od słowa *topos* (miejsce)³¹. „Krajobraz” oddziela się jednak znaczeniowo od słowa „ziemia”. Dlatego w niektórych ujęciach właśnie na podstawie rozróżnienia tych dwóch pojęć proponuje się określenie znaczenia pojęcia „krajobrazu”. W koncepcji tej ziemia stanowi przestrzeń postrzeganą w aspekcie użytkowym, a krajobraz używany jest tylko w perspektywie estetycznej³².

Badając znaczenie słowa „krajobraz” w różnych językach, M. Antrop zwraca uwagę na jego wieloznaczność i subtelne różnice znaczeniowe³³. Istotą niemieckiego *Landschaft* jest znaczenie terytorialne (rozumiane jako miejsce życia wspólnoty), angielski *landscape* odnosi się zaś głównie do scenerii – aspektu wizualnego. W słownikowych definicjach „krajobrazu” w wielu językach europejskich dominuje znaczenie widokowe i często o konotacji wiejskiej³⁴. Po-

²⁶ M. Antrop, V. Van Eetvelde, *Landscape Perspectives. The Holistic Nature of Landscape...*, s. 39; A. Strecker, *Landscape Protection in International Law...*, s. 10.

²⁷ Uartystycznienie (*artialisation*) oznacza interwencję artystyczną w przyrodzie dokonywaną bezpośrednio (*in situ*) lub pośrednio (*in visu* – za pomocą spojrzenia).

²⁸ L. Menatti, *Landscape: from common good to human right...*, s. 646.

²⁹ Ibid.

³⁰ J.-F. Seguin, *Wealth and Variety of Terms, Instruments and Approaches to Landscape in Europe...*, s. 222.

³¹ M. Antrop, V. Van Eetvelde, *Landscape Perspectives. The Holistic Nature of Landscape...*, s. 41–42.

³² A. Davidovic, *On Melting Grounds*, [w:] A. Haug, L. Käppel, J. Müller (red.), *Past Landscapes. The Dynamics of Interaction between Society, Landscape, and Culture*, Leiden 2019, s. 57.

³³ M. Antrop, *Interacting Cultural, Psychological and Geographical Factors of Landscape Preference...*, s. 55.

³⁴ A. Strecker, *Landscape Protection in International Law...*, s. 10–11.

wiązaną z wiejskością jest szczególnie obecne np. w języku angielskim³⁵, z tym że pewna różnica występuje między brytyjskim a amerykańskim znaczeniem *landscape*³⁶. W tym ostatnim poza estetycznym, widokowym ujęciem ważne jest też rozumienie krajobrazu jako przestrzeni fizycznej z elementami przyrodniczymi (także w miastach i ogrodach)³⁷.

Co ciekawe, słowo „krajobraz” nie występuje w języku arabskim ani tureckim. Tłumaczone jest to tym, że w obliczu charakterystycznego dla Bliskiego Wschodu kontrastu między nieprzyjazną dla człowieka pustynią a antropogenicznymi terenami miejskimi i rolniczymi, gdzie żyją ludzie, to właśnie te drugie cenione są jako bliskie człowiekowi, uporządkowane środowisko kulturowe, zapewniające komfort i bezpieczeństwo. Im przypisuje się więc wartość i piękno³⁸. W tradycji francuskiej wskazuje się jednak, że pojawienie się idei krajobrazu w historycznym rozwoju danego społeczeństwa nie wiąże się tylko z estetycznym docenieniem krajobrazu, ale raczej wymaga zaistnienia tego pojęcia w języku naukowym. W tym kontekście we francuskim nurcie kulturowego podejścia do krajobrazu identyfikuje się następujące kryteria „uświadomienia krajobrazu”: (1) językowa reprezentacja (pojawienie się terminu „krajobraz” w języku); (2) literatura opisująca krajobraz; (3) wizualna reprezentacja krajobrazu (pojawienie się malarstwa pejzażowego); (4) ogrody rekreacyjne³⁹.

Niezależnie od zróżnicowania etymologicznego i semantycznego „krajobrazu” kluczowym elementem znaczeniowym jest silna więź, jaka tworzy się między jednostkami i społecznościami a światem, w którym one żyją. J.-F. Seguin⁴⁰ identyfikuje w tym kontekście trzy główne typy tej więzi: (1) wi-

³⁵ Na dowód tego J.-F. Seguin przytacza zdziwienie brytyjskiego reprezentanta w grupie ekspertów pracujących nad projektem Europejskiej Konwencji Krajobrazowej, który zdał sobie sprawę, że dla Francuzów słowo „krajobraz” obejmuje zarówno wieś, jak i miasta, podczas gdy dla niego odnosiło się ono tylko do obszarów wiejskich (countryside). J.-F. Seguin, *Wealth and Variety of Terms, Instruments and Approaches to Landscape in Europe...*, s. 222.

³⁶ D. Hokema, *The construction of the Term Landscape by US-American Laypersons*, [w:] D. Bruns i in. (red.), *Landscape Culture – Culturing Landscapes...*, s. 69–80.

³⁷ Przy tym w odróżnieniu od przyrody (*nature*), która interpretowana jest jako dzicz (*wilderness*) – stanowiąca istotny element północnoamerykańskiego mitu pionierskiego, znaczenie słowa „landscape” koncentruje się na aspektach kulturowych i uprawy (tworzenia) krajobrazu (D. Hokema, *The construction of the Term Landscape by US-American Laypersons...*, s. 78).

³⁸ M. Antrop, V. Van Eetvelde, *Landscape perspectives. The Holistic Nature of Landscape...*, s. 41.

³⁹ L. Menatti, *Landscape: from common good to human right...*, s. 645.

⁴⁰ J.-F. Seguin, *Wealth and Variety of Terms, Instruments and Approaches to Landscape in Europe...*, s. 224–225.

zualna i estetyczna (wyrażenie poprzez krajobraz satysfakcji z harmonijnej natury zamieszkiwanego i przekształcanego dla potrzeb ludzi obszaru; krajobraz stanowi w tym kontekście zarówno ziemię, jak i jej portretowanie w literaturze i sztuce); (2) więź z ziemią jako zasobem naturalnym (wyrażenie satysfakcji z naturalnych zasobów dostarczanych przez naturę i wykorzystywanych – uprawianych przez człowieka, w tym kontekście krajobraz ma zwłaszcza konotacje wiejskie oraz przyrodnicze); (3) więź z ziemią jako przestrzenią przyczyniającą się do „spełniania się człowieka” (poprzez krajobraz jednostki i wspólnoty wyrażają satysfakcję z jakości otoczenia, kształtowanego przez stosunki społeczne i ekonomiczne, krajobraz nie może tu być redukowany ani do natury, ani kultury, stanowi też konstrukt tworzony przez obserwatora będącego jednocześnie uczestnikiem).

W języku polskim „krajobraz” jest używany w różnych znaczeniach, co obrazuje przytoczona jego definicja słownikowa. W. Andrejczuk wyróżnia w tym zakresie dwa ujęcia: ontologiczne i ogólne (potoczne). Pierwsze odnosi się do takich znaczeń jak tło, pewna tematyczna rzeczywistość, sfera, przeglądowe zjawisko (zwłaszcza społeczne). Tak rozumiany krajobraz ma granice wyłącznie przedmiotowe. Drugie znaczenie jest synonimem otoczenia, obrazu, odzwierciedlenia, całokształtu pewnej rzeczywistości, w której człowiek nie utożsamia się z krajobrazem w sensie przestrzennym, lecz mentalnym. Granicą tak rozumianego krajobrazu przestrzenno-mentalnego jest horyzont⁴¹. Ujęcie ontologiczne przenika też do języka informatycznego (krajobraz cyfrowy, fraktalny) i literackiego⁴². Taką koncepcję krajobrazu odnaleźć można też w naukach społecznych i humanistycznych⁴³.

Jednak mimo tej wieloznaczności w języku potocznym dominuje utożsamienie krajobrazu z widokiem⁴⁴. Krajobraz nie jest pojmowany jako obiektywny byt materialny, lecz stanowi raczej subiektywne wrażenie rzeczywistości (zróżnicowane w zależności od punktu obserwacji, stanu zmysłów, doświadczenia i tradycji patrzącego), widok o określonej zindywidualizowanej treści, znaczeniu i estetyce. Zdaniem J. Solona takie ujęcie nie może znaleźć zastoso-

⁴¹ W. Andrejczuk, *Krajobraz a turystyka: Aspekt konceptualny*, „Prace Komisji Krajobrazu Kulturowego” t. 14 (2010), s. 16.

⁴² U. Myga-Piątek, *Krajobrazy kulturowe. Aspekty ewolucyjne i typologiczne...*, s. 33.

⁴³ Ibid., s. 34.

⁴⁴ F. Plit zauważa, że w języku polskim jest położony szczególny nacisk na postrzeganie zmysłowe, konkretnie wzrokowe („obraz”). F. Plit, *Badania krajobrazu kulturowego szansą na integrację polskiej geografii? Artykuł dyskusyjny*, „Prace Komisji Krajobrazu Kulturowego” t. 39 nr 1 (2018), s. 65.

wania w badaniach podstawowych, gdyż uniemożliwia typologizację. Może być natomiast traktowane jako epifenomen (zjawisko wtórne, współwystępujące ze zjawiskiem podstawowym, ale niewywierające istotnego wpływu na jego charakter i przebieg) oraz jako pewien atrybut przestrzeni⁴⁵.

Zarysowane aspekty językowe ukazują bogactwo znaczeniowe pojęcia „krajobraz”, co oczywiście wpływa też na funkcjonowanie tego terminu w języku prawnym i prawniczym. Obrazuje też, jakim wyzwaniem było stworzenie prawnomiędzynarodowej płaszczyzny dla ochrony krajobrazu. Warto też zauważyć, że znaczenie tego pojęcia istotnie uwarunkowane jest kontekstem, w jakim jest ono używane i przez kogo (z uwzględnieniem złożonego tła kulturowego i osobistego danego użytkownika)⁴⁶. Wszystkie te aspekty trzeba wziąć pod uwagę, określając prawne znaczenie terminu „krajobraz”.

3. Zmiany konceptualizacji krajobrazu

Przywołane wcześniej pierwotne, starogermańskie znaczenie krajobrazu jako przestrzeni, region określony zwyczajowym prawem lokalnym (swoistymi regułami społeczno-politycznymi) uległo na przestrzeni wieków w społeczeństwach Europy Zachodniej (i Centralnej) istotnym przemianom⁴⁷, z których dwie szczególnie mocno wpłynęły na współczesne rozumienie tego pojęcia i rozwój dyscyplin zajmujących się badaniem krajobrazu.

Pierwsza, stanowiąca rezultat renesansu i humanizmu w kulturze europejskiej w XV i XVI wieku, doprowadziła do ukształtowania się estetycznego, wizualnego rozumienia krajobrazu, które na długi czas zdominowało jego postrzeganie i badanie. Znalazło to też odzwierciedlenie w prawnych ujęciach charakterystycznych dla wielu krajowych aktów prawnych dotyczących ochrony krajobrazu obowiązujących do końca pierwszej połowy XX wieku⁴⁸. To ujęcie pozostaje też współcześnie jedną z istotnych warstw semantycznych idei

⁴⁵ J. Solon, *Krajobraz jako przestrzeń integrująca różne podejścia do ochrony dziedzictwa przyrodniczego i kulturowego oraz kształtowania warunków życia społeczeństwa*, [w:] S. Ratajski, M. Ziółkowski (red.), *Krajobraz kulturowo-przyrodniczy z perspektywy społecznej*, Warszawa 2015, s. 33.

⁴⁶ J. L. Łapiński, *O definiowaniu pojęć dotyczących krajobrazu – kilka uwag metodologicznych*, „Prace Komisji Krajobrazu Kulturowego” t. 30 (2015), s. 16; J.-F. Seguin, *Wealth and Variety of Terms, Instruments and Approaches to Landscape in Europe...*, s. 41.

⁴⁷ Na temat historii badań nad krajobrazem zob.: M. Antrop, *A brief history of landscape research...*, s. 12–22.

⁴⁸ E. Raszeja, *Ochrona krajobrazu w procesie przekształceń obszarów wiejskich...*, s. 63.

krajobrazu, na co wskazuje chociażby przywołana polska definicja słownikowa. W okresie odrodzenia zaczęła kształtować się idea krajobrazu jako terminu wizualnego wyrastającego na gruncie ówczesnego, swoistego pojmowania i konstruowania przestrzeni⁴⁹. Krajobraz – w tym wizualnym ujęciu – mógł bowiem zaistnieć dopiero wraz z odejściem od średniowiecznej wizji świata (jako całości, kosmosu, dzieła Bożego i jego emanacji) i dopuszczeniem skolonizowania natury przez ogłód wzrokowy i podporządkowania jej twórczym aktom woli człowieka⁵⁰.

Krajobraz odnosił się więc do sposobu postrzegania świata zewnętrznego, którego odzwierciedleniem było malarstwo tego okresu, szczególnie w rozwiniętych gospodarczo i zaludnionych regionach XV-wiecznej Europy: w Niderlandach i północnych Włoszech⁵¹. To wtedy w Italii zaczęto stosować metodę wykresu perspektywicznego, opracowaną z punktu widzenia obserwatora i pozwalającą na ustanowienie ścisłego związku między dziełem a widzem⁵². W początkach XVI wieku krajobraz z elementami przyrodniczymi wkracza coraz szerzej w obrazy, by następnie stać się po raz pierwszy w dziejach sztuki samodzielnym tematem⁵³. Malarstwo pejzażowe rozwijało się w późniejszym czasie, by osiągnąć apogeum popularności w okresie romantyzmu jako jeden z przejawów opozycji do postępującego uprzemysłowienia i oświecenia. Koncepcja krajobrazu została też wtedy rozszerzona o wymiar mitologiczny i historyczny⁵⁴. Estetyczna perspektywa krajobrazu przyjęta została także w literaturze, aby następnie zmaterializować się od XVIII wieku w formie komponowanych krajobrazowo parków i ogrodów⁵⁵, ale także później, w latach 60. i 70. XX wieku w dziełach sztuki ziemi (*land art*)⁵⁶.

⁴⁹ D. Cosgrove, *Prospect, perspective and the evolution of the landscape idea*, „Transactions of the Institute of British Geographers” t. 10 nr 1 (1985), s. 46.

⁵⁰ Ł. Smyrski, *Miedzy władzą spojrzenia a praktyką. Antropologia krajobrazu...*, s. 47.

⁵¹ W sztuce niderlandzkiej i niemieckiej zainteresowanie pejzażem wystąpiło niezależnie od dominujących w ówczesnej Europie wpływów włoskiego renesansu (J. Białostocki, *Sztuka cenniejsza niż złoto*, Warszawa 2001, s. 366).

⁵² J. Białostocki, *Sztuka cenniejsza niż złoto...*, s. 138.

⁵³ W plastyce włoskiego renesansu nie nastąpiło jednak jeszcze usamodzielnienie pejzażu jako tematu malarskiego. Faktycznych początków pejzażu samodzielnego szukać należy u schyłku XVI i pierwszej połowy XVII wieku (A. Wojciechowski, *Z dziejów malarstwa pejzażowego: od renesansu do początków XX wieku*, Warszawa 1965, s. 9, 21).

⁵⁴ O. Kühne, *The Evolution of the Concept of Landscape in German Linguistic Areas...*, s. 45.

⁵⁵ N. Fischer, *Landschaft als kulturwissenschaftliche Kategorie...*, s. 24.

⁵⁶ Jedną z najbardziej znanych realizacji sztuki ziemi jest *Spiral Jetty* Roberta Smithsona z 1970 r.

Takie estetyczne rozumienie krajobrazu powiązane jest ściśle z ideą natury (przyrody)⁵⁷. Krajobrazy były „odkrywane” w przestrzeni fizycznej jako inspiracje dla obrazów, a to prowadziło następnie do „reifikacji” krajobrazu i rozszerzenia jego wizualno-estetycznego rozumienia⁵⁸. Owa całościowa, przyrodnicza koncepcja krajobrazu, zgodnie z przypisywanym A. von Humboldtowi stwierdzeniem definiującym krajobraz jako „totalny charakter pewnej części ziemi”⁵⁹, dała też podstawy pojmowania tego terminu w naukach przyrodniczych⁶⁰. Nowy, renesansowy sposób postrzegania świata jako przedmiotu odrębnego od działalności człowieka, nie tylko ukształtował estetyczną narrację dotyczącą przyrody (natura jako dzika przyroda oglądana, podziwiana i wywołująca jednostkowe przeżycie, stany emocjonalne), lecz także dał początek narracji naukowej, w której natura stanowi materię podlegającą badaniom naukowym⁶¹.

Kolejny przełomowy okres dla rozumienia krajobrazu miał miejsce od końca lat 70. XX wieku i wiązał się z krytyką modernizmu (a w szczególności modernistycznej przestrzeni kartezjańskiej rozumianej jako pusta, mierzalna, nieskończona i jednorodna). Powstające na tym gruncie nowe koncepcje jak np. przywiązanie do miejsca, *topophilia*, regeneracyjne działanie środowiska, psychologia ekologiczna otworzyły nowe perspektywy dla badań relacji człowieka i krajobrazu, a przez to pozwoliły na przewyciężenie jego wizualnej idei⁶². Procesy te wpłynęły też na zmianę paradygmatów naukowych.

W geografii na przełomie lat 70. i 80. XX wieku zakwestionowano użyteczność dotychczasowych koncepcji przestrzeni jako abstrakcyjnego tworu, poddawanego badaniu zobiektywizowanymi metodami nauk przyrodniczych⁶³. W „nowej geografii” krajobraz nie był już, jak dotychczas, sprowadzany wyłącznie do cech fizycznych i materialnych powłoki ziemskiej badanych przy

⁵⁷ N. Fischer, *Landschaft als kulturwissenschaftliche Kategorie...*, s. 26.

⁵⁸ Ibid.; O. Kühne, *The Evolution of the Concept of Landscape in German Linguistic Areas...*, s. 44.

⁵⁹ „Landschaft ist der Totalcharakter einer Erdgegent” (za: M. Antrop, V. Van Eetvelde, *Landscape Perspectives. The Holistic Nature of Landscape...*, s. 13).

⁶⁰ C. Kwa, *Alexander von Humboldt's invention of the natural landscape*, „The European Legacy” t. 10 nr 2 (2005), s. 149–162.

⁶¹ Ł. Smyrski, *Między władzą spojrzenia a praktyką. Antropologia krajobrazu...*, s. 35, 44.

⁶² L. Menatti, *Landscape: from common good to human right...*, s. 646–647.

⁶³ K. Rembowska, *Współczesny humanizm i jego wpływ na przemiany w obrębie geografii*, „Acta Universitatis Lodziensis. Folia Geographica Socio-Oeconomica” t. 7 (2006), s. 3–18; Ł. Smyrski, *Między władzą spojrzenia a praktyką. Antropologia krajobrazu...*, s. 66 i n.

użyciu metod przyrodoznawczych. W nowym, humanistycznym paradygmacie skierowano uwagę na cechy jednostkowe wartościowania przestrzeni, z uwzględnieniem codzienności i praktyki ludzi zamieszkujących dane miejsce⁶⁴. W ten sposób przedstawiciele „nowej geografii” (wśród nich najważniejszymi byli K. Olwig⁶⁵ i D. Cosgrove⁶⁶) przekierowali pozycję krajobrazu z nurtu pozytywistycznego, sytuując go na pograniczu geografii, humanistyki i nauk społecznych.

Podobny zwrot nastąpił w tym okresie w archeologii, kiedy to zaprzestano utożsamiania krajobrazu ze środowiskiem i traktowania jako obiektywne tło ludzkich praktyk, obojętne wobec podmiotów w nim działających⁶⁷. Zaczęła powstawać idea krajobrazu jako proces historyczny i społeczny, różne przestrzenie, realnie istniejące byty tworzone przez konkretne praktyki ludzkie⁶⁸. W miejsce dominujących w archeologii do lat 90. XX wieku statycznych ujęć krajobrazu, badanego obiektywizującymi metodami z perspektywy zewnętrznego obserwatora, ukształtowała się nowa wizja, w której krajobraz ma charakter procesualny, niestały, blisko związany z aktywnością ludzi żyjących w danym miejscu⁶⁹.

Koncepcja krajobrazu ulegała więc istotnym przemianom w przeszłości, odzwierciedlającym zmieniające się koncepcje filozoficzne, kulturowe, procesy historyczne i paradygmaty naukowe. Bez wątpienia ukształtowane przez sztukę i estetykę dominujące wizualne ujęcie krajobrazu nie jest jedynym. Oczywiście rozumienie to nadal jest obecne w teorii i zarządzaniu krajobrazami, ale współcześnie uzupełnia się je o aspekty przyrodnicze i humanistyczne oraz znaczenia związane z procesami i czynnikami kształtującymi przestrzeń. Krajobraz wykazuje złożoną i ambiwalentną naturę: usytuowany jest między estetyką a praktycznym działaniem, między scenerią a realnością wspólnoty⁷⁰.

⁶⁴ Ł. Smyrski, *Między władzą spojrzenia a praktyką. Antropologia krajobrazu...*, s. 68.

⁶⁵ K. R. Olwig, *Recovering the Substantive Nature of Landscape...*

⁶⁶ D. Cosgrove, *Prospect, perspective and the evolution of the landscape idea...*; D. E. Cosgrove, *Social Formation and Symbolic Landscape*, Madison Wisconsin 1998.

⁶⁷ Ł. Smyrski, *Antropologia krajobrazu – na pograniczu dyscyplin...*, s. 131.

⁶⁸ C. Tilley, *A Phenomenology of Landscape. Places, Paths and Monuments*, Oxford 1994, s. 7–8.

⁶⁹ Ł. Smyrski, *Między władzą spojrzenia a praktyką. Antropologia krajobrazu...*, s. 111–112.

⁷⁰ L. Menatti, *Landscape: from common good to human right...*, s. 646.

4. Wieloznaczność krajobrazu w nauce i różnorodność podejść badawczych

Badania nad krajobrazem cechują się dużym pluralizmem podejść badawczych i koncepcji, co trafnie oddaje konstatacja B. Bender, że krajobrazy nie dają się dyscyplinować i wymykają się jednoznacznym klasyfikacjom, „kpiąc z opozycji, jakie tworzymy pomiędzy czasem (historia) a przestrzenią (geografia) albo pomiędzy przyrodą (nauki przyrodnicze/*science*) a kulturą (antropologia)”⁷¹. Można wyróżnić wiele dyscyplin naukowych podejmujących temat krajobrazu. Poniższy przegląd nie może być więc traktowany jako wyczerpujący. Ukierunkowany jest on na uchwycenie specyfiki podejść badawczych przyjmowanych w poszczególnych dyscyplinach naukowych, które zajmują się krajobrazem i ukazanie ich zróżnicowania.

Jak wspomniano, krajobraz był ważnym przedmiotem badań w geografii już na jej wczesnym etapie rozwoju jako nauki empirycznej, gdzie ujmowany był jako synteza interakcji zachodzących między środowiskiem naturalnym i społeczeństwem, charakteryzowany za pomocą indywidualnych regionów geograficznych⁷². Przedmiotem badań w tym kontekście było zagospodarowanie przestrzenne i rozmieszczenie roślinności systemów agrarnych i wzorów osadniczych, sieci hydrologicznej i komunikacyjnych. Zróżnicowanie przestrzenne tłumaczone było różnorodnością czynników ekologicznych i kulturowych, z uwzględnieniem perspektywy dynamicznej, obejmującej ewolucję geologiczną i historię⁷³. Z uwagi na wieloznaczność pojęcia „krajobrazu” postulowano nawet zastąpienie go innymi terminami. Na przykład T. Bartkowski sugerował stosowanie terminu „geokompleks” (dla oddania sensu materialnego i terytorialnego określonego terytorium/ struktury), podczas gdy termin „krajobraz” odnosiłby się tylko do kontekstu fizjonomicznego (co zapewniłoby zgodność między sensem naukowym i potocznym)⁷⁴.

Krajobraz odgrywał ważną rolę w całej historii myśli geograficznej. Zmieniały się jednak podejścia badawcze. W XX wieku wyróżnić można dwa główne nurty badawcze: przyrodoznawczy (z zobiektywizowanym zestawem metod

⁷¹ B. Bender, *Time and Landscape*, „Current Anthropology” t. 43 Supplement, August–October (2002), s. 106.

⁷² M. Antrop, V. Van Eetvelde, *Landscape Perspectives. The Holistic Nature of Landscape...*, s. 71.

⁷³ Ibid.

⁷⁴ T. Bartkowski, *Zastosowania geografii fizycznej*, Warszawa 1986, s. 37.

badawczych, głównie ilościowych) i zorientowany humanistycznie – dający początek geografii humanistycznej, a następnie „nowej” geografii czy geografii kultury⁷⁵. W tym humanistycznym podejściu, jak wskazano, krajobraz nie jest już ujmowany tylko jako obiektywny, choć złożony przedmiot badań. Uwzględnia się bowiem subiektywizm i wartości, a zatem „perspektywę od wewnątrz” ludzi żyjących w danym miejscu⁷⁶.

Z kolei w nauce ekologii krajobrazu specyfiką jest całościowe podejście do przedmiotu badań. A. Richling i J. Solon wskazują, że „ekologia krajobrazu obejmuje analizę składowych krajobrazu i zachodzących między nimi relacji, identyfikację przyrodniczych jednostek przestrzennych, ich hierarchiczną klasyfikację oraz waloryzację układów środowiska przyrodniczego dla różnych form działalności człowieka, a także diagnozę sposobu organizacji przestrzeni przyrodniczej”⁷⁷. A. Vink obrazowo zauważa, że ekologia krajobrazu jest efektem małżeństwa geografii i biologii⁷⁸, co wskazuje na silne powiązanie i twórcze korzystanie z dorobku tych nauk. Dziedzina ta tworzy jednak własną bazę teoretyczną i metodologiczną. Aspekt przestrzenny został tu włączony do stosowanej w ekologii klasycznej teorii systemów, a głównym paradygmatem jest ujmowanie krajobrazu jako struktury przestrzennej, mozaiki skomponowanej z elementów krajobrazowych, charakteryzującej się pewnymi metawłasnościami, takimi jak zróżnicowanie, heterogeniczność, porządek⁷⁹. Krajobraz w ujęciu ekologii krajobrazu stanowi całość zorganizowaną hierarchicznie, funkcjonującą zgodnie z prawami przyrody, obejmującą także człowieka i jego wytwory (w ujęciu strukturalnym, sprawczym i funkcjonalnym), wykazującą zdolności samoregulacji i pewien indywidualizm⁸⁰. Jest on pewnym obszarem o sprecyzowanej wielkości lub odnoszącym się do określonej skali. Definiuje się go z punktu widzenia różnych gatunków (w tym ludzi) i wiąże z ich ekologią behawioralną⁸¹. Można zauważyć, że w ekologii krajobrazu ujmowany jest on raczej statycznie (jako trójwymiarowa jednostka przestrzenna), skupiając się

⁷⁵ Ł. Smyrski, *Między władzą spojrzenia a praktyką. Antropologia krajobrazu...*, s. 76–77.

⁷⁶ Ibid., s. 85.

⁷⁷ A. Richling, J. Solon, *Ekologia krajobrazu*, Warszawa 2011, s. 25.

⁷⁸ A. P. A. Vink, *Landscape Ecology and Land Use*, London 1983, s. 4.

⁷⁹ M. Antrop, V. Van Eetvelde, *Landscape Perspectives. The Holistic Nature of Landscape...*, s. 73.

⁸⁰ A. Richling, J. Solon, *Ekologia krajobrazu...*, s. 20–21.

⁸¹ M. Jones i in., *Multiple interfaces of the European Landscape Convention*, „Norsk Geografisk Tidsskrift – Norwegian Journal of Geography” t. 61 (2007), s. 210.

na aspektach konfiguracji i kompozycji, dla których głównymi aspektami są pokrycie i użytkowanie terenu⁸².

Kolejna dziedzina – archeologia krajobrazu – jest stosunkowo młoda. Powstała w latach 90. XX wieku jako wyspecjalizowana archeologia tematyczna, bliska nurtom archeologii procesualnej i postprocesualnej. Obiera ona za przedmiot swych badań krajobraz *per se*. Nie traktuje go już jak w tradycyjnej archeologii jako tła i miejsca, w którym występują zjawiska społeczne. Uznaje, że krajobraz nie może być redukowany do sfery materialnej. Stanowi bowiem horyzont sposobów bytowania człowieka, na który składają się oprócz warstwy materialnej, także niematerialna, czyli rozumienie przestrzenności przez cywilizacje w pradziejach⁸³. Poczucie krajobrazu przez ludzi w przeszłości kształtowało się w czasie codziennych aktywności w nim, a więc jednostki ludzkie są istotną kategorią badań archeologicznych⁸⁴. Archeolodzy krajobrazu wprowadzili takie koncepcje jak głębokość czasowa krajobrazu, jego ścieżki i trajektorie⁸⁵.

Podobnie w antropologii – początkowo krajobraz nie stanowił odrębnego przedmiotu badań i utożsamiany był ze środowiskiem naturalnym – warunkami, w których żyją społeczności. Wyodrębniająca się z czasem antropologia krajobrazu, czerpiąc wiele z myśli „nowej archeologii”, odrzuciła zarówno wizualne ujęcia krajobrazu, jak i traktowanie go jako obiektywnego tła ludzkich aktywności i wartości. Przekraczając granicę między perspektywami *outsidera* i *insidera*, dostrzeżono znaczenie lokalnych konceptualizacji krajobrazu, nadawanych mu znaczeń oraz sposobów przemieszczania się w nim⁸⁶. W ten sposób „krajobraz wymknął się «zachodniej» władzy spojrzenia i stał się aktywnym czynnikiem wchodzącym w relacje z zamieszkującymi podmiotami”⁸⁷. W dyscyplinie tej, skupiając się nie na aspektach fizycznych, lecz znaczeniowych, postrzega się krajobraz jako sprzężenie zwrotne uwzględniające zarówno po-

⁸² J. T. Czochoński, *Audyt krajobrazowy – nowy pretekst do badań krajobrazowych czy krok wstecz? Pierwsze wnioski z procedury opracowania audytu*, „Prace Geograficzne” t. 177 (2024), s. 45.

⁸³ S. Iwaniszewski, *Archeologia krajobrazu*, [w:] S. Tabaczyński i in. (red.), *Przeszłość społeczna. Próba konceptualizacji*, Poznań 2012, s. 284–291.

⁸⁴ Ł. Smyrski, *Antropologia krajobrazu – na pograniczu dyscyplin...*, s. 96.

⁸⁵ M. Antrop, V. Van Eetvelde, *Landscape Perspectives. The Holistic Nature of Landscape...*, s. 74.

⁸⁶ Ł. Smyrski, *Między władzą spojrzenia a praktyką. Antropologia krajobrazu...*, s. 157.

⁸⁷ *Ibid.*, s. 156.

tencjał ziemi, jak i sposoby życia ludzi, włączając w to ludzkie technologie, kosmologie i systemy wiedzy⁸⁸.

Swoiste podejście do krajobrazu jako przedmiotu badań występuje w naukach stosowanych, takich jak architektura i planowanie krajobrazu oraz architektura i urbanistyka. Koncentrują się one na aspektach formalnych i kompozycyjnych oraz metodach identyfikacji, interpretacji i oceny krajobrazu, wykorzystywanych w twórczym procesie jego kształtowania⁸⁹. Krajobraz jest w tych naukach ujmowany jako „wyraz – fizjonomia otoczenia”, a także jako „wnętrze labiryntów struktur naturalno-kulturowych”⁹⁰. Celem architektury krajobrazu jest zorganizowanie złożoności krajobrazu we wszechstronne, produktywne i piękne miejsca, aby poprawić funkcje, zdrowie i doświadczenie życia⁹¹. Mimo że aspekty wizualne są w tych dyscyplinach znaczące (ze względu na charakter jako nauki stosowanej oraz architektoniczne proveniencje), to współcześnie wartości architektury krajobrazu obejmują, poza estetycznym, także wymiar ekologiczny i społeczny⁹².

W zależności od preferencji zawodowych cele i uwaga architektów krajobrazu skupiają się na: funkcjonalno-przestrzennej jakości (w przypadku osób odczuwających pokrewieństwo z warsztatem architektów) lub rozwiązaniach zapewniających równowagę warunków naturalnych uzupełnianych walorem estetycznym (architekci krajobrazu skłaniający się ku etosowi nauk przyrodniczych). „Oprócz estetyki, wspólne dla obu opcji jest utożsamianie krajobrazu z terytorium, przy czym w pierwszym przypadku więcej uwagi poświęca się jego stronie fizjonomicznej, zaś w drugim – fizjologicznej”⁹³. Krajobraz jest ujmowany jako definiowany przez zmysły i interpretowany przez intelekt byt odzwierciedlający doświadczenia ludzi oraz ich wartości kulturowe, społeczne i ekonomiczne. Krajobrazy, oprócz swojego biofizycznego wyglądu, wyrażają

⁸⁸ L. M. Johnson, E. S. Hunn, *Landscape Ethnoecology: Concepts of Biotic and Physical Space*, New York–Oxford 2010, s. 3.

⁸⁹ E. Raszeja, *Ochrona krajobrazu w procesie przekształceń obszarów wiejskich...*

⁹⁰ P. Patoczka, *Pojęcia stosowane w architekturze krajobrazu*, „Teka Komisji Architektury, Urbanistyki i Studiów Krajobrazowych” t. VIII nr 1 (2012), s. 121. Wnętrza (kompozycyjnie wydodrębnione postaci otoczenia) i jednostki architektoniczno-krajobrazowe ARK (względnie jednolite części planistyczne) stanowią podstawowe terminy systemu pojęć architektoniczno-krajobrazowego.

⁹¹ M. D. Murphy, *Landscape Architecture Theory. An Ecological Approach*, Washington–Covelo–London 2016, s. 5.

⁹² *Ibid.*, s. 7.

⁹³ T. Zwiech, *Krajobraz – zupełnie inna wartość, zabytek, ochrona*, „Ochrona Zabytków” nr 3–4 (1995), s. 288–289.

ukształtowany historycznie charakter społeczeństwa, jego technologie i aspiracje. Architektura krajobrazu jest dziedziną twórczą zorientowaną na kształtowanie krajobrazu, ale jej zadaniem jest zachowanie równowagi w środowisku, którego forma i funkcja są przekształcane, aby jednocześnie zachować bogactwo, integralność i żywotność systemów ekologicznych i kulturowych⁹⁴.

Dokonany przegląd potwierdza, że wieloznaczność i złożoność pojęciowa krajobrazu wpływa na różnorodność koncepcji przyjmowanych w zależności od obranego podejścia badawczego. Próbuąc dokonać porządkującej i syntetyzującej typologii, można w tym kontekście wyróżnić za M. Antropem i V. Van Eetvelde⁹⁵ trzy zasadnicze ujęcia krajobrazu:

1) krajobraz jako złożony przestrzenny system obiektów (elementów) i ciągłych zjawisk w interakcji. Zasadnicze koncepcje używane w tym podejściu to: struktura, wzór, funkcje, ekosystem, zmiana, dynamika. Głównym paradygmatem zaś jest teoria systemów;

2) krajobraz jako sceneria albo obraz, fizjonomia (możliwy do opisu regułami percepcji). Zasadnicze koncepcje: widok, pole widzenia, izowista (*isovist*), perspektywa, lecz również koncepcje związane z preferencjami, takie jak estetyka, otwartość, naturalność, zakłócenie. Główne teorie: percepcji środowiskowej i psychologii postaci (Gestalt), również zasady projektowe;

3) krajobraz jako zjawisko egzystencjalne z silnymi znaczeniami symbolicznymi i wartościami. Zasadnicze koncepcje: dom, mała ojczyzna, dziedzictwo, historia, *genius loci*, charakter, punkt orientacyjny (*landmark*), konstrukt społeczny, narracje itp. Ujęcie to przyjmowane jest w sztuce, filozofii, geografii humanistycznej i socjologii.

Oczywiście te ujęcia nie są odrębne ani przeciwstawne. Nawet w ramach poszczególnych dyscyplin naukowych zmieniały się, kształtując nurty badawcze dominujące w danym okresie, a nawet traktowane były jako współwystępujące i uzupełniające się w ramach jednej teorii.

Warto też przywołać nieco inną typologię proponowaną przez J.-D. Gerbera i G. Hessa, którzy wyróżniają cztery koncepcje krajobrazu⁹⁶:

1) podejście kulturalistyczne (*culturalist approach*) związane ze sztukami wizualnymi i reprezentacją, w którym krajobraz odpowiada rozpozna-

⁹⁴ M. D. Murphy, *Landscape Architecture Theory. An Ecological Approach...*, s. 11.

⁹⁵ M. Antrop, V. Van Eetvelde, *Landscape Perspectives. The Holistic Nature of Landscape...*, s. 62.

⁹⁶ J.-D. Gerber, G. Hess, *From landscape resources to landscape commons: focussing on the non-utility values of landscape*, „International Journal of the Commons” t. 11 nr 2 (2017), s. 711–712.

niu przez widza elementów przyrodniczych i ich dopasowaniu do „schematów” w wyniku procesu przenikania przez wyobrażenia wytworzone przez działalność twórczą (w szczególności malarstwo i fotografię). Krajobraz w tym ujęciu jest statycznym faktem kulturowym, ocenianym głównie wizualnie, postrzeganym poprzez „soczewki” kulturowe w wyniku działania wcześniej zinternalizowanych schematów;

- 2) podejścia geografii historycznej i kulturowej, gdzie zwraca się uwagę na zmienność postrzegania krajobrazu w czasie i jego zależności od jednostek lub grup, których to dotyczy, oraz zmienność ocen piękna i brzydoty krajobrazu; w podejściu tym eksponuje się też relację władzy i ideologii kształtujących krajobraz. Idea władzy leży również w centrum uwagi marksistowskiej analizy krajobrazu (praca ludzka i relacje dominacji kształtują krajobraz na przestrzeni wieków, jednak skupianie się wyłącznie na walorach widokowych krajobrazu ma zastrzeżenie te ślady);
- 3) ujęcie fenomenologiczne, inspirowane filozofią Husserla, Heideggera i Merleau-Ponty'ego. W przeciwieństwie do podejścia kulturalistycznego, dla którego krajobraz sprowadza się przede wszystkim do zjawiska rozpoznania wzrokowego, fenomenologia kładzie nacisk na doświadczenie zmysłowe i fizyczne, relacja z krajobrazem aktywuje bowiem wszystkie zmysły (nie tylko wzrok). Wiąż między człowiekiem a naturą jest stale odnawiana i niepowtarzalna przy każdej okazji. Ujęcie to czerpie też z ekologicznego podejścia do percepcji z wykorzystaniem pojęcia „afordancji” dla wyrażenia kulturowego i społecznego wymiaru krajobrazu opartego na bazie ekologicznej.
- 4) podejście zintegrowane A. Berque'a. Według niego „milieu” to przestrzeń, w której społeczeństwo działa, a które w biologicznym, politycznym itp. aspekcie wpływa z kolei na społeczeństwo. „Milieu” jest w równym stopniu kształtowane przez działania człowieka, jak ono samo kształtuje ludzkie zachowanie. Na tej podstawie Berque definiuje środowisko i krajobraz jako dwa wymiary składowe „milieu”. Środowisko odpowiada fizycznemu i faktycznemu wymiarowi, a krajobraz odwołuje się do interpretacji pierwszego wymiaru. Krajobraz stanowi więc fenomenologiczny, sensoryczny i symboliczny wymiar „milieu”. Należy jednak zauważyć, że definitywne oddzielenie tych dwóch wymiarów nie jest możliwe.

Na koniec można przytoczyć otwarte wyliczenie ukazujące wielość ujęć krajobrazu i kontekstów, w których występuje, z odpowiadającymi im podej-

ściami teoretycznymi (badawczymi), sformułowane przez O. Kühne⁹⁷. Wskazuje on, że „krajobraz” może stanowić:

- istotę (lub jej wyraz) lub „superorganizm” z syntezy kultury i natury (esencjalizm);
 - obiektywnie istniejący przedmiot, który może być badany empirycznymi metodami (pozytywizm);
 - konstrukt społeczny, będący rezultatem procesów socjalizacji i negocjacji (konstruktywizm społeczny);
 - tekst, który podczas odczytywania ujawnia struktury władzy wpisane w przestrzeń fizyczną (krajobraz jako tekst);
 - konstrukt utworzony ze zróżnicowanych logik np. ekonomicznych, politycznych, wspólnoty społecznej, moralnej oraz komunikacji (radikalny konstruktywizm);
 - obiekt dyskursu w celu osiągnięcia dominujących interpretacji (teoria dyskursu);
 - przestrzeń życiową, indywidualnie doświadczaną, pełną znaczeń (fenomenologia);
 - obiekt i medium procesów władzy społecznej (krytyczne badania krajobrazu);
 - palimpsest utworzony z nawarstwiających się historycznych zdarzeń kulturowych (szkoła Berkeleyy);
 - sposób postrzegania świata (nowa geografia kulturowa);
 - medium konfliktów społecznych (badania krajobrazu w teorii konfliktu);
 - medium procesów partycypacyjnych (perspektywa *governance*);
- ...oraz „wiele innych znaczeń” (jak podsumowuje O. Kühne).

Zaprezentowany pluralizm podejść badawczych wskazuje, że nie istnieje jedna ogólna koncepcja krajobrazu w nauce. Stanowi on fenomen płynny i nieokreślony treściowo, czasowy (gdyż konteksty historyczne nieustannie zmieniają ten konstrukt), obejmujący wielość znaczeń i praktyk. W związku z tym niektórzy badacze podważają nawet adekwatność i użyteczność tego terminu w kontekście teoretycznym i analitycznym⁹⁸. Zważywszy jednak na występowanie definicji legalnej krajobrazu, zastrzeżenia te mają mniejsze znaczenie dla badań prawnych. Niewątpliwie jednak owa wielość kontekstów znaczeniowych i badawczych musi być uwzględniona jako uwarunkowania odcodowania znaczenia terminu prawnego „krajobraz” oraz wykładni przepisów dotyczących jego ochrony.

⁹⁷ O. Kühne, *Landscape Theories. A Brief Introduction*, Springer Nature 2019, s. 138.

⁹⁸ A. Davidovic, *On Melting Grounds...*, s. 67.

5. Wiejskość

Podobnie jak krajobraz, „wiejskość” jest także pojęciem wielowymiarowym, a definiowanie i określenie jego znaczeń nastręcza trudności. Nie budzi więc zaskoczenia wielość sposobów definiowania wsi i wiejskości, determinowanych zwłaszcza przez zakresy i swoistość dyscyplin naukowych. Dlatego warto zasygnalizować konteksty semantyczne wiejskości, szczególnie te, które łączą się z krajobrazem.

Za M. Halamską można wyróżnić zasadniczo trzy osie wiejskości: ekonomiczną (dla której pojęciem kluczowym jest działalność rolnicza i społeczność chłopska), socjologiczną (identyfikującą znaczenie systemu wartości takich jak rodzina, własność i przywiązanie do ziemi) oraz geograficzną (poprzez charakterystykę ekonomicznie ekstensywnego użytkowania ziemi i zasobów naturalnych)⁹⁹. Podobne triady ujęć mających znaczenie dla konceptualizacji wiejskości, choć z zastosowaniem nieco odmiennej terminologii, odnaleźć można w typologiach M. Blanca¹⁰⁰ (wyróżniającego podejście przestrzenne, terytorialne i konstruktywistyczne), P. Cloke’a¹⁰¹ (wskazującego ujęcia funkcjonalne, polityczno-gospodarcze i społeczno-konstruktywistyczne) i M. Stanny¹⁰² (identyfikującej trzy ścieżki interpretacyjne pojęcia „wsi”: socjologiczną, ekonomiczną i geograficzną).

Z kolei A. Kołodziejczak¹⁰³ wyróżnia w rozważaniach naukowych na temat wsi trzy kategorie: wieś (kategoria potoczna jako jednostka osiedleńcza i jej najbliższe otoczenie, zwłaszcza rolnicze); przestrzeń wiejską (kategoria używana w socjologii i antropologii społeczno-kulturowej, obejmująca obok elementów przestrzenno-materiałnych także elementy symboliczne związane z dziedzictwem kulturowym i systemowe podstawy życia ludności wiejskiej); obszary wiejskie (zdaniem autorki najczęściej używana kategoria przez analityków i na potrzeby polityki gospodarczej). Przykłady te obrazują wielowątkowość i złożoność pojęcia „wiejskości”. Poniżej przybliżony zostanie podział

⁹⁹ M. Halamska, *Wiejskość jako kategoria socjologiczna*, „Wieś i Rolnictwo” t. 150 nr 1 (2011), s. 39–40.

¹⁰⁰ M. Blanc, *La ruralité : diversité des approches*, „Economie Rural” nr 242 (1997).

¹⁰¹ P. Cloke, *Conceptualizing rurality*, [w:] P. Cloke, T. Marsden, P. Mooney (red.), *The Handbook of Rural Studies*, London–Thousand Oaks–New Delhi 2006, s. 20.

¹⁰² M. Stanny, *Wieś, obszar wiejski, ludność wiejska – o problemach z ich definiowaniem. Wielowymiarowe spojrzenie*, „Wieś i Rolnictwo” t. 162 nr 1 (2014), s. 124.

¹⁰³ A. Kołodziejczak, *Obszar wiejski – definicje, klasyfikacja, typologia*, [w:] A. Kołodziejczak (red.), *Obszary wiejskie w zintegrowanym planowaniu rozwoju*, Poznań 2021, s. 9.

P. Cloke’a, który wydaje się najbardziej wieloaspektowym, a jednocześnie integrującym pozostałe wskazane.

Podejście *funkcjonalne* w podziale P. Cloke’a skupia się na identyfikacji elementów funkcjonalnych wiejskiego terenu, krajobrazu czy społeczności, wśród których można wskazać: dominację ekstensywnego sposobu użytkowania terenu, w większości rolniczego i leśnego; małe osady o silnym powiązaniu zabudowy z otwartym krajobrazem; uosobienie sposobu życia charakteryzującego się spójną tożsamością opartą na szacunku dla środowiskowych i behawioralnych wartości życiowych¹⁰⁴. To ujęcie zdaje się odpowiadać wyróżnianemu przez Blanca podejściu przestrzennemu, które opiera się na koncepcjach z zakresu gospodarki przestrzennej (hierarchicznej organizacji przestrzeni, miejsc centralnych i oddziaływania sił skupiających i rozpraszających). Wiejskość ma w tym ujęciu charakter stopniowalny i narasta wraz z oddalaniem się od centrum¹⁰⁵. Także Halfacree identyfikuje to podejście, określając je mianem lokalizacyjnego (*rural as locality*), w którym wiejskość jest traktowana jako swoisty typ przestrzeni posiadającej konkretną geograficzną lokalizację o zobiektywizowanych cechach fizycznych i społecznych¹⁰⁶.

Drugie ujęcie Cloke’a bazuje na koncepcjach *polityczno-gospodarczych*, ukierunkowanych na wyjaśnienie natury i pozycji wsi z uwzględnieniem krajowej i międzynarodowej dynamiki gospodarczo-politycznej (a zatem także czynników spoza obszarów wiejskich i oderwanych od kryteriów przestrzennych)¹⁰⁷. Blanc opiera ujęcie terytorialne też na odwołaniu do pojęć z zakresu ekonomii, w tym gospodarki lokalnej, jednak o dużo szerszym zakresie znaczeniowym¹⁰⁸.

Trzecie ujęcie – *konstruktywistyczne* ujmuje wiejskość jako społeczny konstrukt, a znaczenia tego, co wiejskie poszukuje w płaszczyźnie społecznych, kulturowych i moralnych wartości przypisywanych wiejskości, przestrzeniom wiejskim i wiejskiemu życiu¹⁰⁹. Wiejskość jest tu społeczną reprezentacją, tworzoną w procesie dyskursu społecznego, wielowątkowego, jednak z dominującym motywem – zakorzenienia w przeszłości. Stanowi dziedzictwo, warto-

¹⁰⁴ P. Cloke, *Conceptualizing rurality...*, s. 20.

¹⁰⁵ M. Blanc, *La ruralité : diversité des approches...*, s. 5–7.

¹⁰⁶ K. H. Halfacree, *Locality and social representation: space, discourse and alternative definitions of the rural*, „Journal of Rural Studies” t. 9 nr 1 (1993), s. 32.

¹⁰⁷ P. Cloke, *Conceptualizing rurality...*, s. 20.

¹⁰⁸ M. Blanc, *La ruralité : diversité des approches...*, s. 7–9.

¹⁰⁹ P. Cloke, *Conceptualizing rurality...*, s. 20.

ściowane pozytywnie lub negatywnie¹¹⁰. Wiejskość funkcjonuje w zbiorowej wyobraźni i praktyce życia codziennego jako przestrzeń wyobrażeniowa powiązana z całym zakresem znaczeń kulturowych (od idyllicznych do opresyjnych), które są przypisywane przestrzeni wiejskiej i utożsamiane z nią¹¹¹. Co istotne, w tym ujęciu wiejskość stanowi koncept, który odrywa się od aspektu przestrzennego (lokalizacyjnego) – konkretnej geograficznej lokalizacji. Wiejskość jest tu raczej wyrażana niż obserwowana i interpretowana niż badana oraz jest kulturowo relatywna (poprzez opozycję do reprezentacji innych przestrzeni – zwłaszcza miejskiej)¹¹².

Współcześnie dyskusję wokół pojęcia wiejskości kształtuje całe spektrum narracji, których skrajne dwa bieguny stanowią wizja sielankowa (eksponująca jako wartościowe elementy wiejskiego stylu życia, bliski kontakt z przyrodą i płynące z niego doznania estetyczne oraz brak zagrożeń ekologicznych i uciążliwości wielkomiejskich) i wizja promodernistyczna (która uwypukla zapóźnienie i zastój wsi oraz powiązane z nimi negatywne zjawiska społeczne, takie jak bieda, bezrobocie i niedorozwój infrastruktury technicznej i publicznej)¹¹³. Generalnie jednak trafna jest konstatacja, że „zbiorowa wyobraźnia umieściła wieś w afirmowanej przeszłości lub w utopii”¹¹⁴. Narracja ta trwa od starożytności (od rzymskich wyobrażeń wiejskiej idylli, przez renesansowe arkadyjskie wizje wsi w malarstwie i literaturze, czy XVIII-wieczny angielski mit *rural England*) po czasy współczesne, w których dla mieszkańców miast wieś jest miejscem schronienia przed korporacyjnym pośpiechem, gdzie można kontemplować widoki, doznać kontaktu z naturą, prowadzić zdrową aktywność fizyczną i korzystać z „prawdziwej” żywności¹¹⁵.

Warto zwrócić uwagę na trzy kwestie ważne dla dyskursu wokół wiejskości.

Po pierwsze, charakterystyczne jest dialektyczne ujmowanie relacji wieś – miasto, przy czym to właśnie miasto stanowi pojęcie naczelne. Raczej przyjmuje się bowiem wyjściowe definiowanie miasta¹¹⁶, z nadawaniem mu statusu

¹¹⁰ M. Blanc, *La ruralité : diversité des approches...*, s. 9–11.

¹¹¹ P. Cloke, *Conceptualizing rurality...*, s. 18.

¹¹² J. Gray, *The CAP and the Re-Invention of the Rural in the European Community*, „Sociologia Ruralis” t. 40 nr 1 (2000).

¹¹³ H. Podedworna, *Wiejskość jako obcość*, [w:] D. Kasprzyk (red.), *Nie tylko o wsi... Szkice humanistyczne dedykowane Profesor Marii Wieruszewskiej-Adamczyk*, Łódź 2013, s. 144.

¹¹⁴ A. Górka, *Krajobraz wiejski jako projekt zbiorowy...*, s. 21.

¹¹⁵ Ibid.

¹¹⁶ K. Halfacree, *Rural space: constructing a three-fold architecture*, [w:] P. Cloke, T. Marsden, P. Mooney (red.), *The Handbook of Rural Studies*, London–Thousand Oaks–New Delhi 2006, s. 45.

przestrzeni i rzeczywistości społecznej o charakterze centralnym, dominującym. Prowadzi to do uogólnienia relacji miasto – wieś w kategoriach przeciwstawienia centrum – peryferie¹¹⁷. Pojęcie wsi i tego, co wiejskie budowane jest relacyjnie i opozycyjnie, poprzez podwójną dychotomię dotyczącą sposobu życia i sposobu produkcji (rolnictwo/przemysł) oraz jako brak owych miejskich charakterystycznych cech¹¹⁸. Owa dychotomiczna, dwubiegunowa koncepcja miasto/wieś jest jednak współcześnie coraz częściej podważana jako zbyt redukująca i nieuwzględniająca względności pojęcia „wiejskości”. Dany obszar można określić jako bardziej lub mniej wiejski czy miejski niż precyzyjnie wyznaczyć granice podziału. Wobec tego proponowana jest koncepcja kontinuum – przechodzenia jednej przestrzeni w drugą (kontinuum miejsko-wiejskie)¹¹⁹. Z kolei w miejsce przeciwstawienia centrum – peryferia pojawiła się bardziej zrównoważona europejska idea partnerstwa miejsko-wiejskiego¹²⁰.

Po drugie, można zauważyć ewolucyjną tendencję stopniowego uniezależniania się kategorii pojęciowej wiejskości od rolnictwa. Podczas gdy w fazie agrarnej (od początku cywilizacji europejskiej do XX wieku) oraz fazie produktywistycznej (do lat 70. XX wieku) to „rolnictwo jest soczewką, przez którą postrzega się wiejskość”¹²¹, w okresie postproduktywistycznym sytuacja zmienia się. Pojawia się nowa racjonalność (odejście od koncepcji wzrostu na rzecz rozwoju zrównoważonego), a jej elementami definiującymi stają się ochrona zasobów naturalnych, integracja jednostki w społeczeństwie i organizacja gospodarki wiejskiej¹²². Ta malejąca rola rolnictwa jako elementu definiującego wiejskość odzwierciedla zmiany rozwojowe zachodzące na obszarach wiejskich (społeczne, ekonomiczne i technologiczne, stymulowane także czynnikami zewnętrznymi). Istotnym kierunkiem tych procesów jest przemiana „od wsi produkcji do wsi konsumpcji”¹²³. Obszary wiejskie nie są już utożsamiane wyłącznie z terenami produkcji żywności.

Ponadto rolnictwo rozszerza swój zasięg przestrzenny – uczestniczy w krajowym i globalnym, a nie tylko lokalnym rynku, a obszary wiejskie nie stanowią

¹¹⁷ A. Górka, *Krajobraz wiejski jako projekt zbiorowy...*, s. 21.

¹¹⁸ M. Halamska, *Wiejskość jako kategoria socjologiczna...*, s. 38, 51.

¹¹⁹ S. Depraz, *Czy powstanie międzynarodowa definicja obszaru wiejskiego w Europie?*, „Wieś i Rolnictwo” t. 132 nr 2 (2008), s. 32–33.

¹²⁰ A. Górka, *Krajobraz wiejski jako projekt zbiorowy...*, s. 21.

¹²¹ M. Halamska, *Wiejskość jako kategoria socjologiczna...*, s. 42.

¹²² Ibid.

¹²³ E. Raszeja, *Ochrona krajobrazu w procesie przekształceń obszarów wiejskich...*, s. 27–28.

już tylko żywicielskiego zaplecza pobliskich miast¹²⁴. Zresztą rozszerza się też postrzeganie samego rolnictwa, które nie tylko pełni funkcje produkcyjno-rynkowe, lecz – wytwarzając dobra publiczne – także środowiskowe, społeczne i kulturowe. Stanowi to podstawę budowy pojęcia rolnictwa wielofunkcyjnego¹²⁵, zrównoważonego¹²⁶. Rozchodzenie się pól semantycznych wiejskości i rolnictwa znajduje też potwierdzenie w kontekście dyskursu dotyczącego zrównoważonego rozwoju (*sustainability*). Idea ta w odniesieniu do rolnictwa (*sustainable agriculture*) koncentruje się na poziomie gospodarstwa rolnego, rolnikach i wymogach środowiskowych, podczas gdy w relacji do rozwoju obszarów wiejskich (*sustainable rural development*) obejmuje szersze spektrum zagadnień w zakresie skali (regionalnej i grup aktorów – interesariuszy)¹²⁷.

Po trzecie, istnieje zróżnicowanie koncepcji wiejskości w ramach różnych grup społecznych, które mają osobne jej wizje, często wzajemnie sprzeczne. Jest to kwestia nie tylko istotna w analizowanym w tym miejscu kontekście pojęciowym, ale także dla dalszych rozważań dotyczących systemów ochrony krajobrazu wiejskiego. Dotyka bowiem problemów określenia tego, co ma stanowić przedmiot ochrony i w jaki sposób dobro to ma być chronione. Jak okazuje się, przedstawiciele różnych grup społecznych mają w tym zakresie różne wizje, cele i wartości, a co za tym idzie, koncepcje polityki rozwojowej.

Przykładowo J. Frouws wyróżnia trzy rodzaje dyskursów dotyczących wiejskości w Holandii: tradycyjny agro-wiejski (*agri-ruralist*), neoliberalny utylitarny (*utilitarian*) i hedonistyczny (*hedonistic*)¹²⁸. W pierwszym państwo i sektor rolniczy, kierując się tradycyjnymi wartościami, postrzegają wieś i rolników jako sprawujących pieczę nad środowiskiem i krajobrazem wiejskim. Dyskurs utylitarnej wiejskości prowadzą konsumenci i producenci (gracze rynkowi i lokalne władze) zainteresowani wartością produkcyjną natury i krajobrazu. Wreszcie podejście hedonistyczne prezentują turyści, mieszkańcy miasta

¹²⁴ A. Górka, *Krajobraz wiejski jako projekt zbiorowy...*, s. 21.

¹²⁵ J. Martinez, *Pojęcie „obszar wiejski” jako odpowiedź na wielofunkcyjność przyszłej działalności rolniczej*, „Przegląd Prawa Rolnego” nr 2 (2010), s. 53, 56. J. Martinez zwraca uwagę na wielofunkcyjność jako ogólną legitymację dotacji rolniczych.

¹²⁶ M. Stanny wskazuje na proces zmian konceptualizacji rolnictwa i jego powiązań z rozwojem wsi: od rolnictwa tradycyjnego do ponowoczesnego, trwałego, wielofunkcyjnego, zrównoważonego. M. Stanny, *Wieś, obszar wiejski, ludność wiejska – o problemach z ich definiowaniem. Wielowymiarowe spojrzenie...*, s. 125.

¹²⁷ F. Hermans i in., *The Contested Redefinition of a Sustainable Countryside: Revisiting Frouws' Rural Discourses*, „Sociologia Ruralis” t. 50 nr 1 (2010), s. 46–47.

¹²⁸ J. Frouws, *The Contested Redefinition of the Countryside. An Analysis of Rural Discourses in The Netherlands*, „Sociologia Ruralis” t. 38 nr 1 (2002), s. 54–68.

i aktywiści ekologiczni, dla których przyroda i bioróżnorodność mają wartość samą w sobie i wymagają ochrony niezależnie od wartości produkcyjnej. Każda z tych grup i prowadzony przez nie dyskurs mają odrębną koncepcję wiejskości, inaczej identyfikują problemy wsi i potencjalne ich sposoby rozwiązania¹²⁹.

Warto zauważyć, że współcześnie ważnym składnikiem wiejskości staje się też przyroda, ujmowana jednak często jako wyidealizowana i konstruowana wizja przestrzeni wiejskiej¹³⁰. Związane jest to ze społecznymi oczekiwaniami w stosunku do wsi, zróżnicowanymi i nieraz pozostającymi w konflikcie¹³¹. Jak trafnie zauważa M. Halamska, obecnie wieś „ma produkować «wiejskość», także poprzez wielofunkcyjne rolnictwo i powrót do tradycyjnych produkcji i wyrobów. To miejsce wyznacza jej społeczeństwo globalne w ramach społecznego podziału pracy. Wiejskość, która ma produkować lepsze środowisko życia, utrzymać środowisko naturalne i wiejskie krajobrazy dla przyszłych pokoleń. Ta funkcja wsi została tak wyraziście wyartykułowana dopiero przez rodzące się społeczeństwo ponowoczesne”¹³². W rezultacie obszary wiejskie stają się „przestrzenią konsumpcji”¹³³, w której realizowane są zarówno funkcje rezydencjalne – jako „miejsce dobrego życia” i rekreacyjne – gdzie następuje sprzedaż i konsumpcja „wiejskiego ideału”¹³⁴.

Istotny wpływ na współczesną koncepcję wiejskości wywarła też wspólna polityka rolna UE, jak również polityka rozwoju regionalnego i inne polityki publiczne¹³⁵. Wpływają one nie tylko na przekształcanie przestrzeni geograficznej obszarów wiejskich, lecz również na jej reprezentacje funkcjonujące w dyskursie społecznym. Wiejskość nie jest już nieuchwytną, zależną od kontekstu narodowego improwizowaną praktyką socjolingwistyczną, lecz publicznie identyfikowalną, zobiektywizowaną, sformalizowaną i zgeneralizowaną w granicach UE reprezentacją społeczną¹³⁶.

Mimo wielości i zróżnicowania definicji i podejść badawczych dotyczących wiejskości można jednak uznać, że występuje konsensus co do dwóch kwestii.

¹²⁹ Ibid.

¹³⁰ H. Podedworna, *Wiejskość jako obcość...*, s. 140.

¹³¹ E. Raszeja, *Ochrona krajobrazu w procesie przekształceń obszarów wiejskich...*, s. 23, 31–46.

¹³² M. Halamska, *Wiejskość jako kategoria socjologiczna...*, s. 18.

¹³³ H. Podedworna, *Urynkowanie zasobów wsi w Polsce*, „Uniwersyteckie Czasopismo Socjologiczne” nr 5 (2011), s. 4–21.

¹³⁴ E. Raszeja, *Ochrona krajobrazu w procesie przekształceń obszarów wiejskich...*, s. 38–44.

¹³⁵ J. Goździewicz-Biechońska, *Prawne pojęcie obszarów wiejskich i kształtowanie go pod wpływem polityki Unii Europejskiej*, „Przegląd Prawa Rolnego” nr 1 (2024), s. 73–90.

¹³⁶ J. Gray, *The CAP and the Re-Invention of the Rural in the European Community...*, s. 33.

Po pierwsze, „wiejskość” stanowi termin (niemal intuicyjnie oczywisty), który jednak trudno jest zdefiniować. Po drugie, jej definiowanie zależy od: kontekstu globalnego (charakterystyki systemów społeczno-gospodarczych, których wiejskość jest częścią); kontekstu politycznego i realizowanych celów w tym zakresie oraz społecznych reprezentacji różnych kategorii zaangażowanych podmiotów¹³⁷.

Powiązanie pojęć „krajobrazu” z „wiejskością” jest z jednej strony oczywiste, z drugiej także bardzo złożone. Wobec zdezaktualizowania się tradycyjnych kryteriów wiejskości opartych na dychotomii miasto – wieś, to właśnie wymiar przestrzenny wskazywany jest jako kryterium nadal definiujące wieś¹³⁸. Socjologowie wsi zauważają w swych badaniach, że w krajobrazie łatwiej – w porównaniu do innych form przestrzennych – jest odczytywany przez ludzi fenomen mentalny i społeczny oraz zmieniające się historycznie znaczenia kulturowe¹³⁹. Problematyka krajobrazowa stanowi więc ważny element określania wiejskości zarówno na gruncie badań naukowych, jak i w rozumieniu potocznym, konstytuując najistotniejszy element opisowy tego pojęcia¹⁴⁰. Prowadzi to nawet do ujęć, w których wiejskość jest empiryczną kategorią przestrzenną, a krajobraz – medium tego, co wiejskie¹⁴¹. W niektórych koncepcjach definiowania krajobrazu (szczególnie wcześniejszych) próbowano nawet ograniczyć jego zakres znaczeniowy poprzez odniesienie tylko do obszarów wiejskich¹⁴². K. Halfacree stwierdza wręcz, że określenie „przestrzeń wiejska” ma charakter pleonazmu, gdyż pojęcie „wiejski” jest immanentnie przestrzenne¹⁴³.

¹³⁷ S. Féret i in., *Framework providing definitions, review and operational typology of rural areas in Europe*, SHERPA Rural Science-Society-Policy Report, 31.03.2020, www.rural-interfaces.eu.

¹³⁸ A. Górka, *Wsparcie dla wiejskości. Znaczenie doświadczeń w kształtowaniu wiejskiego krajobrazu*, „Studia Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN” t. CLXIII (2015), s. 71.

¹³⁹ G. Vonderach, *Nowe zadania socjologii obszarów wiejskich*, [w:] A. Kaleta, G. Vonderach (red.), *Nowa socjologia wsi w Niemczech*, Toruń 2006, s. 17.

¹⁴⁰ Z badań ankietowych przeprowadzonych przez K. Halfacree w dystrykcie Lancaster wynika, że większość respondentów (68%) kojarzyła pojęcie „wiejskości” z otwartym niezabudowanym krajobrazem (K. H. Halfacree, *Talking About Rurality: Social Representations of the Rural as Expressed by Residents of Six English Parishes*, „Journal of Rural Studies” t. 11 nr 1 (1995), s. 1–20).

¹⁴¹ A. Górka, *Wsparcie dla wiejskości. Znaczenie doświadczeń w kształtowaniu wiejskiego krajobrazu...*, s.75.

¹⁴² A. Davidovic, *On Melting Grounds...*, s. 57.

¹⁴³ K. Halfacree, *Rural space: constructing a three-fold architecture*, [w:] P. Cloke, T. Marsden, P. Mooney (red.), *The Handbook of Rural Studies*, London–Thousand Oaks–New Delhi 2006, s. 45.

Można też zauważyć, że współcześnie wieś stanowi już raczej fenomen geograficzny, krajobrazowy i mityczno-symboliczny, a nie „adres społeczny”, co powiązane jest ściśle z tendencją rozchodzenia się pól semantycznych terminów „wieś” i „chłopi”¹⁴⁴. Warto przy tym nadmienić, że to właśnie poprzez czynniki socjologiczne (takie jak styl życia, system wartości i stosunek do ziemi i rodziny) próbowano w latach 70. definiować pojęcie „wiejskości” w socjologii i geografii¹⁴⁵. Współcześnie to raczej krajobraz – wraz z naturą i środowiskiem naturalnym – staje się nowym, dominującym elementem definiowania wiejskości. Znajduje to też odzwierciedlenie we wspomnianej, formującej się w latach 90. XX wieku, nowej tożsamości wsi za sprawą nowej ekologicznej myśli społecznej, w której (szczególnie w oczach mieszkańców miast) o wiejskości decyduje przyroda, a nie rolnictwo¹⁴⁶.

W tym kontekście trzeba zatem podkreślić, że obecnie nie można utożsamiać pojęcia „krajobrazu wiejskiego” z „krajobrazem rolniczym”, choć oczywiście rolnictwo nadal pełni istotną rolę w kształtowaniu krajobrazu wiejskiego. W nowej „ekologicznej” wizji wiejskości rolnictwo jest nadal obecne, ale zmieniają się jego funkcje i znaczenie, poprzez eksponowanie zdolności do kształtowania krajobrazu, środowiska naturalnego i terytorium, a zatem wsi i wiejskości¹⁴⁷ oraz odpowiedzialności za dobre zarządzanie przyrodą. „Krajobraz jest tu polem gry, gdzie natura, ceniony przedmiot troski i ochrony, przeciwstawiona jest działalności rolniczej – przemysłowej i dążącej do wydajności, obciążonej współwiną za degradację środowiska i postrzeganej w coraz mniejszym stopniu jako część środowiska wiejskiego”¹⁴⁸. Taka narracja zdaje się być też przeformułowanym wcześniejszym obrazem wiejskości w kulturze jako idylli zbudowanej na nostalgii za utraconym rajem i na fundamencie związku człowieka z przyrodą, przywiązaniu do ziemi i do wspólnoty oraz tęsknocie za otwartą przestrzenią i wolnością¹⁴⁹.

Kolejny kontekst pojęciowy dotyczący wiejskości wyznaczany jest przez pojęcie „obszaru wiejskiego”. Choć powiązane z pojęciami „wsi” i „wiejskości”,

¹⁴⁴ H. Podedworna, *Wiejskość jako obcość...*, s. 145.

¹⁴⁵ S. Féret i in., *Framework providing definitions, review and operational typology of rural areas in Europe...*

¹⁴⁶ P. Chevalier, G. Lacquement, *Francuska przestrzeń wiejska. Kategorie i wyobrażenia heterogenicznej wiejskości...*, s. 91.

¹⁴⁷ M. Halamska, *Wiejskość jako kategoria socjologiczna...*, s. 44.

¹⁴⁸ P. Chevalier, G. Lacquement, *Francuska przestrzeń wiejska. Kategorie i wyobrażenia heterogenicznej wiejskości...*, s. 91.

¹⁴⁹ H. Podedworna, *Wiejskość jako obcość...*, s. 142.

ma ono jednak swoistą konotację – koncentruje się na określonym elemencie charakterystyki: obszarze, przestrzeni wyróżnionej ze względu na pewną szczególną cechę¹⁵⁰. Ze względu na ten dominujący aspekt przestrzenny pojęcie „obszaru wiejskiego” ma istotne znaczenie w kontekstach i naukach, dla których przestrzeń jest przedmiotem szczególnego zainteresowania¹⁵¹, z geografią na czele¹⁵². Z kolei w innych dziedzinach (np. ekonomii, historii, etnologii) pojęcie to nie jest nawet szerzej wyjaśniane czy definiowane¹⁵³. „Obszar wiejski” ujmowany jest tam często jako synonim wsi. Nie ulega jednak wątpliwości, że „bez względu [...] na konotacje tego terminu w różnych językach nauk społecznych, ich wspólnym elementem jest aspekt przestrzenny”¹⁵⁴.

Dla problematyki krajobrazowej pojęcie „obszaru wiejskiego” i jego zestawienie z krajobrazem jest więc kluczowe. Wcześniej jednak warto spróbować odnieść się do relacji między przedstawionymi pojęciami „wiejskości” i „wsi” a pojęciem „obszaru wiejskiego”. W tym kontekście istotna wydaje się ewolucja dyskursu i podejść badawczych, którą można zauważyć w państwach Europy Zachodniej. Od lat 80. do końca 90. stopniowo odchodzono tam od skupienia się na definiowaniu „wiejskości” oraz ujmowania tego, co wiejskie poprzez pojęcie „społeczności” – na rzecz koncepcji „obszarów wiejskich”¹⁵⁵. Stanowi to odzwierciedlenie zmian ekonomicznych i społecznych zachodzących na wsi, takich jak modernizacja rolnictwa i dywersyfikacja gospodarki wiejskiej, zmiany strukturalne oraz zmniejszenie populacji rolniczej i wyludnianie wsi¹⁵⁶. Proces ten odbywa się także pod wpływem polityki rozwoju UE i zasadniczego podejścia ją kształtującego – zorientowanego miejscowo i terytorialnie (*place-based policy*)¹⁵⁷.

Podobnie jak w przypadku wsi i wiejskości, sformułowanie uniwersalnej definicji obszaru wiejskiego nie jest możliwe. W związku z tym często dla okre-

¹⁵⁰ M. Stanny, *Wieś, obszar wiejski, ludność wiejska – o problemach z ich definiowaniem. Wielowymiarowe spojrzenie...*, s. 127–128.

¹⁵¹ Ibid., s. 127.

¹⁵² S. Depraz, *Czy powstanie międzynarodowa definicja obszaru wiejskiego w Europie?...*, s. 26.

¹⁵³ M. Stanny, *Wieś, obszar wiejski, ludność wiejska – o problemach z ich definiowaniem. Wielowymiarowe spojrzenie...*, s. 128.

¹⁵⁴ Ibid., s. 130.

¹⁵⁵ S. Féret i in., *Framework providing definitions, review and operational typology of rural areas in Europe...*

¹⁵⁶ Ibid.

¹⁵⁷ J. Goździewicz-Biechońska, *Prawne pojęcie obszarów wiejskich i kształtowanie go pod wpływem polityki Unii Europejskiej...*, s. 81.

ślenia tego pojęcia stosuje się podejście opisowe – poprzez charakterystyczne cechy. Przykładowo J. Bański wskazuje w tym kontekście: swoisty otwarty krajobraz, stosunkowo niską gęstość zaludnienia, przewagę ludności związanej z gospodarką rolną i leśną, tradycyjny styl życia (bliski naturze) i zwyczaje, ekstensywne użytkowanie ziemi (przede wszystkim rolnicze i leśne), rzadka zabudowa i rozproszone osadnictwo, większość mieszkańców uważająca, że mieszka na wsi¹⁵⁸. Z kolei w badaniach socjologicznych definicje obszarów wiejskich nadal bazują na cechach społeczności lokalnych, w tym chłopskich¹⁵⁹.

Precyzyjne zdefiniowanie obszaru wiejskiego ma natomiast duże znaczenie w statystyce, administracji i politykach rozwojowych¹⁶⁰. Instytucje państwowe i międzynarodowe tworzą definicje, opierając się jednak na różnych kryteriach. Nie ma bowiem jednej wspólnej międzynarodowej definicji obszarów wiejskich ze względu na czynnik subiektywności w uznawaniu obszarów za wiejskie oraz zróżnicowanie podejść i tradycji w różnych krajach¹⁶¹. W zależności od potrzeb i celu, dla których konstruuje się definicję, przyjmowane są różne metodyki, kryteria, progi i skale (poziom) analizy¹⁶². Zauważyć można także wpływ, wspomnianej wcześniej, ewolucji postrzegania i interpretowania wiejskości, w szczególności odchodzenie od kryterium administracyjnego i podejścia dychotomicznego miejski – wiejski (na rzecz kontinuum miejsko-wiejskiego) oraz malejące znaczenie funkcji rolniczej jako kryterium wyróżnienia. Te zmiany identyfikuje się jako prowadzące do kształtowania się europejskiego modelu obszaru wiejskiego, choć ma to różne tempo w różnych częściach Europy¹⁶³.

Także w kontekście międzynarodowym, na potrzeby analiz porównawczych między różnymi krajami, można zauważyć wspomnianą wielość i zróżnicowanie metodologiczne w definiowaniu obszarów wiejskich¹⁶⁴. Jednak w większo-

¹⁵⁸ J. Bański, *Wieś w badaniach geograficznych – ewolucja badań i przegląd koncepcji obszaru wiejskiego*, [w:] M. Halamska (red.), *Wieś jako przedmiot badań naukowych na początku XXI wieku*, Warszawa 2011, s. 41.

¹⁵⁹ M. Stanny, *Wieś, obszar wiejski, ludność wiejska – o problemach z ich definiowaniem. Wielowymiarowe spojrzenie...*, s. 128 i cytowana tam literatura.

¹⁶⁰ Rodzaje definicji obszarów wiejskich analizował np. S. Depraz: S. Depraz, *Czy powstanie międzynarodowa definicja obszaru wiejskiego w Europie?...*, s. 26–42.

¹⁶¹ *Guidelines on defining rural areas and compiling indicators for development policy*, Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO) 2018, s. 10, www.fao.org.

¹⁶² S. Depraz, *Czy powstanie międzynarodowa definicja obszaru wiejskiego w Europie?...*, s. 38.

¹⁶³ *Ibid.*, s. 30–34.

¹⁶⁴ Zob. np. Zestawienie definicji formułowanych przez instytucje i organizacje międzynarodowe w: *Guidelines on defining rural areas...*, s. 16–18.

ści rozróżnienia (między obszarami wiejskimi i miejskimi oraz między różnymi rodzajami obszarów wiejskich) skupiają się na trzech aspektach: (1) rozproszenie osadnictwa (*sparse settlement*): wielkość populacji i gęstość zaludnienia; (2) pokrycie terenu (*land cover*): przyrodnicze i powstałe w wyniku działalności człowieka, odzwierciedlające i warunkujące użytkowanie terenu i gospodarkę; (3) oddalenie (*remoteness*): dostęp do rynków i usług publicznych, trudność w fizycznym dotarciu do miejsc, gdzie są one dostępne – dużych miast¹⁶⁵.

W tym kontekście analizując definicje obszarów wiejskich w krajach Europy, S. Depraz identyfikuje trzy rodzaje tych definicji: administracyjne (na podstawie liczby ludności), morfologiczne (bazujące na gęstości zaludnienia uwzględniające też kryterium oddalenia) i funkcjonalne (opierające się na różnych kryteriach socjoekonomicznych, zwykle uzupełniające definicje morfologiczne)¹⁶⁶.

Wreszcie najbardziej rozbudowanej typologii (w zakresie kryteriów identyfikacji i kategoryzowania obszarów wiejskich występujących w literaturze) dokonano w raporcie SHERPA¹⁶⁷. Zidentyfikowano tam następujące podejścia: (1) administracyjne/ustawowe: o charakterze prawno-administracyjnym; (2) morfologiczne/demograficzne: oparte na kryteriach populacji, np. gęstości zaludnienia; (3) lokalizacyjne: bazujące na przestrzennych relacjach między obszarami wiejskimi i miejskimi; (4) ekonomiczne/strukturalne, funkcjonalne: odnoszące się do takich kryteriów jak udział rolnictwa w produkcji krajowym brutto czy koszcie usług; (5) krajobrazowe: oparte na pokryciu i rodzaju zagospodarowania terenu i warunkach klimatycznych; (6) łączone/kombinowane: oparte co najmniej na dwóch z wymienionych.

Dla porządku terminologicznego warto jeszcze nadmienić, że jako odrębną kategorię pojęciową i swoisty problem badawczy wyróżnia się „obszar podmiejski”/„peryferyjny obszar miejski” (*peri-urban area*). Jednak również ten termin nie ma powszechnie akceptowanej definicji. Dodatkowo funkcjonują równolegle inne, pokrewne pojęcia i koncepcje takie jak: „strefa podmiejska” (*suburban zones*), „peryferie miejskie” (*urban fringe*); „obszar styku miejsko-

¹⁶⁵ *Guidelines on defining rural areas...*, s. 18; *Reconsidering Rural Development. World Social Report 2021, United Nations Department of Economic and Social Affairs*, 2021 s. 32, <https://digitallibrary.un.org/record/3926941?v=pdf>.

¹⁶⁶ S. Depraz, *Czy powstanie międzynarodowa definicja obszaru wiejskiego w Europie?...*, s. 34.

¹⁶⁷ S. Féret i in., *Framework providing definitions, review and operational typology of rural areas in Europe...*

-wiejskiego” (*urban-rural interface*), „strefy tranzytowe” (*transit zones*); „suburbanizacja” (*urban sprawl*)¹⁶⁸.

Podsumowując rozważania dotyczące definiowania obszarów wiejskich (mającego na celu wydzielenie z całości przestrzennej, społeczno-ekonomicznej tej części, której przypisać można atrybut wiejskości), trzeba uznać, że nie jest ono możliwe w sposób jednoznaczny i powszechnie akceptowany. Przede wszystkim jest zdeterminowane przyjętymi kryteriami odróżnienia obszarów wiejskich od miejskich. Część z tych kryteriów ma arbitralny charakter, ale jest to nieraz konieczne dla uzyskania precyzyjnego ustalenia zakresu przedmiotu analiz np. dla potrzeb statystycznych czy kwalifikacyjnych objęcia instrumentami wsparcia funduszy europejskich. Przyjęcie określonego kryterium wydzielenia powinno być bowiem adekwatne do celu, dla realizacji którego to wydzielenie jest dokonywane.

W kontekście tematyki krajobrazowej warto też podkreślić, że wspólnym elementem dla znaczeń i zakresów terminu „obszar wiejski” jest aspekt przestrzenny¹⁶⁹. Powiązanie krajobrazu z obszarami wiejskimi kształtuje się zaś podobnie jak w odniesieniu do przedstawionej wcześniej relacji krajobrazu z pojęciami „wsi” i „wiejskości”. W wielu aspektach i konotacjach występuje pewna zbieżność, jednak nie można ich utożsamiać. Nawet w najszerszych i najbardziej kompleksowych ujęciach obszarów wiejskich jako złożonego systemu przestrzenno-społeczno-gospodarczego¹⁷⁰ kontekst krajobrazowy stanowi z jednej strony jedynie pewien element budowania takiego ogólnego pojęcia, a z drugiej strony pozostawia wiele kontekstów poza nim (zwłaszcza odnoszących się do immanentnego dla definiowania krajobrazu „postrzegania”).

Warto też zauważyć, że aspekt przestrzenny pojęcia „obszaru wiejskiego” wiąże się przede wszystkim z terytorialnymi ujęciami przestrzeni, określaniem granic geograficznych lub administracyjnych. Z kolei w przypadku krajobrazu wiejskiego kwestie granic mają mniejsze znaczenie, kluczowe jest zaś wyływające z definicji krajobrazu powiązanie przestrzeni z jej postrzeganiem.

¹⁶⁸ A. Piorr i in., *Research for AGRI Committee – Urban and Peri-urban Agriculture in the EU*, European Parliament, Policy Department for Structural and Cohesion Policies, Brussels 2018, s. 16.

¹⁶⁹ M. Stanny, *Wieś, obszar wiejski, ludność wiejska – o problemach z ich definiowaniem. Wielowymiarowe spojrzenie...*, s. 130.

¹⁷⁰ Takie kompleksowe, przekrojowe i ingerujące ujęcie pojęcia obszarów wiejskich zaobserwować można w wielu unijnych dokumentach strategicznych. Szerzej na ten temat, zob. J. Goździewicz-Biechońska, *Prawne pojęcie obszarów wiejskich i kształtowanie go pod wpływem polityki Unii Europejskiej...*, s. 86–88.

Ponadto w koncepcjach obszarów wiejskich, zwłaszcza w ujęciach funkcjonalnych i kompleksowych, istotna jest warstwa gospodarcza, która dla perspektywy krajobrazowej stanowi mniej istotny kontekst. Te niuanse i znaczenia poszczególnych elementów pojęciowych wpływają na funkcjonowanie obu pojęć w prawie i ukształtowanie regulacji prawnej ich dotyczącej, co będzie przedmiotem analizy w dalszych częściach pracy.

6. Wnioski

Scharakteryzowane w tym rozdziale konteksty, w jakich funkcjonuje współcześnie pojęcie „krajobraz wiejski” (w tym wypracowane pod wpływem ewolucji poglądów i teorii w różnych dziedzinach nauki), tworzą podbudowę dla określenia jego prawnego pojęcia oraz pozwolą na określenie istoty chronionego dobra, czyli zrozumienie, co i dlaczego zostało objęte ochroną prawną. Oba pojęcia tworzące tę podbudowę („krajobraz” i „wiejskość”) są złożone, interdyscyplinarne i wieloznaczne. Przeszły też znaczące zmiany w ich ujmowaniu.

W europejskim kręgu kulturowym i językowym krajobraz pojawił się najwcześniej w językach germańskich. Jego pierwotne znaczenie odnosiło się do sfery polityki i zarządzania ziemią przez lokalne wspólnoty. Miało też konotacje prawne: prawa krajobrazowe oznaczały prawo zwyczajowe regulujące relację lokalnych mieszkańców względem zamieszkiwanych i użytkowanych przez nich ziem. We współczesnych ujęciach krajobrazu to pierwotne rozumienie powraca i oddziałuje na płaszczyznę prawną w perspektywie takich koncepcji jak np. *commons*, *governance* czy partycypacja społeczna.

Istotnym etapem rozwoju pojęcia „krajobraz” było następnie ukształtowanie się wizualnej i estetycznej jego koncepcji pod wpływem renesansu (zwłaszcza rozwoju sztuki i humanistyki w tym okresie). To fizjonomiczne ujęcie weszło także do języka polskiego i nadal w dużej mierze kształtuje potoczne rozumienie tego słowa. Estetyczne ujęcie krajobrazu oddziaływało także istotnie na sposób, w jaki pojęcie „krajobraz” zaczęło przenikać do porządków prawnych państw europejskich. W okresie oświecenia pojawił się następnie nurt obiektywistycznych ujęć krajobrazu jako systemu (szczególnie przyrodniczego), stanowiącego przedmiot badań naukowych.

Współcześnie najważniejszym kierunkiem zmian pojmowania krajobrazu jest odchodzenie od ujęć wizualnych i estetycznych – w stronę złożonych integrujących koncepcji, określających przestrzenny wyraz relacji człowieka z jego otoczeniem. Pod wpływem przemian w ramach tzw. podejścia kulturalistycz-

nego (*cultural based approach*) i zwrotu humanistycznego w różnych dziedzinach nauki (zwłaszcza geografii, antropologii, archeologii) włączono nowe wymiary do pojmowania krajobrazu: subiektywność, procesualność, konstruktywizm, czas i historia, kulturowe uwarunkowania postrzegania, wzajemne oddziaływania człowieka i krajobrazu.

Ewolucja ta doprowadziła do współczesnego pojęcia „krajobrazu”, którego istotą jest złożoność i połączenie dwóch perspektyw: obiektywnej i subiektywnej. Rozumienie krajobrazu nie zamyka się już w ujęciu go jako scenerii, stanowiącej wizualny obraz środowiska i otoczenia – rzeczywistości istniejącej poza podmiotem obserwatorem. Współcześnie rozumiany krajobraz jest obrazem, ale traktowanym jako konstrukt umysłowy i uczuciowy, wytworzony przez doświadczającego krajobraz w procesie jego subiektywnego postrzegania („okiem umysłu”)¹⁷¹. Przy tym ten złożony proces postrzegania przebiega pod wpływem uwarunkowań społeczno-kulturowych. Zatem „krajobraz jako właściwy każdej kulturze sposób percepcji i interpretacji natury jest kategorią przyrodniczo-społeczną powstającą w wyniku interakcji tworzących określone terytorium warunków przyrodniczych oraz związanego z tym terytorium społeczeństwa. W tym aspekcie krajobraz obejmuje człowieka, właściwą mu kulturę oraz środowisko naturalne jako integralne komponenty”¹⁷².

Ważnym rysem współczesnego ujmowania krajobrazu jest jego systemowość (stanowi on złożony system wzajemnie powiązanych i oddziałujących na siebie zjawisk oraz procesów przyrodniczych, kulturowych i psychologicznych). Co istotne, systemu tego nie postrzega się jako statycznej konstrukcji poszczególnych jednostek składowych, lecz raczej jako dynamiczną całość podlegającą ciągłym zmianom w wyniku oddziaływania różnych czynników krajobrazotwórczych. Ta systemowość i dynamika krajobrazu stanowią ważne cechy z punktu widzenia jego ochrony. Wytaczają bowiem jej cele – ukierunkowanie na harmonijny przebieg procesów zachodzących w tym systemie, jego samopodtrzymywanie.

Kolejnym istotnym aspektem wpływającym na ukształtowanie znaczenia pojęcia „krajobrazu” w prawie jest jego wieloznaczność wynikająca z interdyscyplinarności. Krajobraz występuje w różnych dziedzinach nauki, szczególnie tych, w ramach których przestrzeń jest istotnym tematem badawczym. Można zauważyć zatem swoistość dziedzinową ujmowania krajobrazu (lub różnice

¹⁷¹ Y.-F. Tuan, *Thought and Landscape. The Eye and the Mind's Eye*, [w:] D. W. Meinig (red.), *The Interpretation of Ordinary Landscapes*, New York 1979, s. 89–101.

¹⁷² T. Zwiech, *Krajobraz – zupełnie inna wartość, zabytek, ochrona...*, s. 294.

w rozłożeniu akcentów). Dostrzeżenie tej specyfiki dziedziny ma znaczenie w kontekście prawnym ze względu na powiązanie poszczególnych nauk z pewnymi obszarami regulacji prawnej. Przykładowo koncepcje systemowa i fizjologiczna z ekologii krajobrazu wpływają na ujmowanie krajobrazu w prawie ochrony przyrody, koncepcja kulturowa i ujęcie krajobrazu jako palimpsestu¹⁷³ z geografii humanistycznej, antropologii i archeologii – oddziałują na funkcjonowanie krajobrazu w prawie ochrony dziedzictwa kulturowego, a koncepcja fizjonomiczna i estetyczna z architektury i planowania krajobrazu – na koncepcje w prawie planowania przestrzennego.

Te odrębności i specyfika dziedziny nie mają jednak ścisłego charakteru. Koncepcje i nurty badawcze przenikają się i oddziałują wzajemnie (zwłaszcza pod wpływem wskazanych wcześniej przemian koncepcyjnych), również ze względu na integrujący charakter pojęcia „krajobrazu”. W związku z tym za cenną syntetyzującą ponaddziedzinną typologię ujęć krajobrazu można uznać triadę według M. Antropa i V. Van Eetvelde: (1) krajobraz jako system przestrzenny (ekologiczno-społeczny); (2) krajobraz jako widok, fizjonomia, sceneria; (3) krajobraz jako zjawisko egzystencjalne, nośnik znaczeń i wartości¹⁷⁴. Wszystkie te trzy ujęcia (wraz z bogactwem kontekstów i nurtów wypracowanych w ramach różnych dziedzin nauki i sztuki) dają podbudowę dla pojęcia „krajobrazu” w prawie.

Drugie pojęcie kluczowe dla określenia krajobrazu wiejskiego – „wiejskość” – ma także charakter wieloznaczny i wielowymiarowy. Ponadto powiązanie obu pojęć („krajobraz” i „wiejskość”) ma dwukierunkowy charakter. Z jednej strony, wobec dezaktualizowania się tradycyjnych kryteriów wiejskości (socjologicznych i geograficznych), lokalna specyfika krajobrazowa staje się jednym z głównych elementów pojęcia „wiejskości”. Z drugiej, określenie „wiejski” pozwala wyodrębnić swoisty przedmiot ochrony prawnej – krajobraz wiejski stanowiący szczególny rodzaj krajobrazu. W tym miejscu trzeba jednak wskazać uwarunkowania dla budowania tego pojęcia wynikające z przeprowadzonej analizy pojęcia „wiejskości”.

¹⁷³ W koncepcji tej krajobraz stanowi palimpsest – wielowarstwowy zapis przeszłości, w którym ślady poszczególnych epok zapisują się w przestrzeni, przeplatając się stopniowo z teraźniejszością, nieustannie modyfikującą te nawarstwienia. Na temat krajobrazu jako palimpsestu zob. np. D.-G. Vâlceanu, R. A. Kosa, D.-G. Tămîrjan, *Urban landscape as palimpsest*, „Urbanism. Arhitectură. Construcții” t. 5 nr 4 (2014), s. 2–4; E. Raszeja, *Ochrona krajobrazu w procesie przekształceń obszarów wiejskich...*, s. 82–86.

¹⁷⁴ M. Antrop, V. Van Eetvelde, *Landscape Perspectives. The Holistic Nature of Landscape...*, s. 62.

Po pierwsze, „wiejskość” trzeba odróżnić pojęciowo od „obszaru wiejskiego”, choć obie kategorie są powiązane. Rozróżnienie to jest istotne w kontekście wyznaczenia przedmiotu niniejszych badań – w szczególności rozstrzygnięcia, czy stanowić go ma krajobraz wiejski, czy krajobraz na obszarach wiejskich. Będzie to przedmiotem ustaleń w dalszej części pracy, jednak aby było to możliwe, niezbędne jest określenie istoty obu pojęć i różnic między nimi. W tym zakresie można uznać, że wiejskość i obszar wiejski różni przede wszystkim kontekst zastosowania. Obszar wiejski odnosi się zwłaszcza do terytorialnego ujęcia przestrzeni, a przez to związany jest z wyznaczaniem granic obszarów. Służy przede wszystkim zobiektywizowanemu wydzielaniu z całości przestrzennej lub społeczno-ekonomicznej tej części, którą można określić jako wiejską. Jest to wykorzystywane w typologiach obszarów na potrzeby statystyki, administracji czy polityk rozwojowych. Tymczasem „wiejskość” jest pojęciem wymykającym się ścisłemu definiowaniu, otwartym i wieloaspektowym, kontekstowym i narracyjnym. Przez to użyteczne jest dla badań odrywających się od geograficznych lokalizacji, a bardziej zorientowanych na konstrukty i dyskursy społeczne, narracje, aspekty kulturowe, dziedzictwo.

Po drugie, wspólnym kontekstem pojęciowym dla „wiejskości”, „obszarów wiejskich” i „krajobrazu” jest przestrzeń. Jest to element łączący te pojęcia, w niektórych ujęciach wręcz utożsamianych (krajobraz jako medium tego co wiejskie, wiejskość jako empiryczna kategoria przestrzenna)¹⁷⁵. Te ostatnie koncepcje należy jednak odrzucić jako nieprzydatne dla prowadzonych badań ze względu na zbytnie rozmywanie różnic pojęciowych. Jednak immanentna przestrzenność wiejskości wskazuje na zasadność wiązania jej z krajobrazem jako przedmiotem badawczym.

Po trzecie, istotnym aspektem definiowania „wiejskości” jest relacja wieś – miasto, w której to ostatnie pojęcie ma pozycję naczelną. Można zauważyć tendencję odchodzenia od ujęć opozycyjnych i wartościującego przeciwstawiania w kategoriach centrum/peryferie na rzecz koncepcji kontinuum miejsko-wiejskiego i partnerstwa miejsko-wiejskiego. Nadal jednak określenie istoty wiejskości odwołuje się do kryteriów poszukujących cech odróżniających od miejskości.

Po czwarte, kategoria pojęciowa „wiejskości” i „obszarów wiejskich” uniezależnia się od rolnictwa, które przestaje być elementem definiującym oba pojęcia. Obszary wiejskie współcześnie mają charakter wielofunkcyjny, nie są tyl-

¹⁷⁵ A. Górka, *Wsparcie dla wiejskości. Znaczenie doświadczeń w kształtowaniu wiejskiego krajobrazu...*, s. 40.

ko terenami produkcji żywności. Przemiany gospodarcze w tym zakresie mają też wpływ na uniezależnienie się obszarów wiejskich od pobliskich ośrodków miejskich, dla których wcześniej pełniły głównie funkcję zaplecza żywicielskiego. Te funkcjonalne zmiany wpłynęły na tworzenie się nowych kontekstów pojęciowych wiejskości i paradygmatów rozwojowych obszarów wiejskich, takich jak np. wielofunkcyjne obszary wiejskie, zrównoważony rozwój wiejski (*sustainable rural development*) czy rezyliencja/odporność wiejska (*rural resilience*)¹⁷⁶.

Po piąte, konceptualizacja wiejskości ma charakter subiektywny, uwarunkowany kulturowo i społecznie. Konceptcje wiejskości są bowiem zróżnicowane w ramach grup społecznych. W tym zakresie można zidentyfikować odmienne dyskursy względem wiejskości: tradycyjny agro-wiejski, neoliberalny utylitarny i hedonistyczny¹⁷⁷. Ta wielość perspektyw wpływa na zróżnicowanie oczekiwań wobec wsi i wizji dotyczących tego, co w wymiarze przestrzennym wiejskości jest cenne i w jaki sposób ma być chronione.

¹⁷⁶ W. Heijman, G. Hagelaar, M. van der Heide, *Rural resilience as a new development concept*, [w:] D. Tomić, M. M. Ševarlić (red.), *Development of agriculture and rural areas in Central and Eastern Europe*, Novi Sad 2007, s. 383–396.

¹⁷⁷ J. Frouws, *The Contested Redefinition of the Countryside. An Analysis of Rural Discourses in The Netherlands...*, s. 54–68.

III. Prawne pojęcie „krajobrazu”

1. Uwagi wstępne

Uwzględniając określone w poprzednim rozdziale pozaprawne uwarunkowania budowy pojęcia „krajobrazu wiejskiego”, można obecnie przejść na poziom analizy prawniczej, rozpoczynając od określenia pojęcia nadrzędnego – „krajobrazu”. Punktem wyjścia tych rozważań jest ustalenie zakresu i sposobu występowania terminu „krajobraz” w języku prawnym z uwzględnieniem definicji legalnych oraz wielości kontekstów legislacyjnych.

Ponadto można zauważyć, że ze względu na swą naturę dobra prawnie chronionego, krajobraz zbliża się do innych przedmiotów chronionych przez prawo. Do zbadania tych relacji przyjęta została formuła badania porównawczego poznawczego. Jako pojęcia poddane porównaniu z krajobrazem zostały wybrane: „środowisko” i „przyroda”, „przestrzeń” i „ład przestrzenny”, „dziedzictwo kultury”, „ziemia” i „własność” (nieruchomości gruntowych).

Wybór *comparans* opierał się przede wszystkim na identyfikacji powiązań semantycznych występujących w języku prawnym, które wynikają z określonych w poprzednim rozdziale uwarunkowań pozaprawnych. Poszczególne dziedzinowe koncepcje krajobrazu wpływają bowiem na różne ukształtowanie pojęcia „krajobrazu” w powiązanych z tymi dziedzinami obszarach regulacyjnych. Warto zatem pokrótce przedstawić związki semantyczne krajobrazu z porównywanymi pojęciami prawnymi uzasadniające ich wybór.

Pierwsze porównywane pojęcie – „przestrzeń” – zostało wybrane przede wszystkim dlatego, że stanowi pojęcie nadrzędne, poprzez które definiowany jest krajobraz (w definicji legalnej). Dodatkowo, także ze względu na wspólny kontekst przestrzenny, włączono do porównania pojęcie „ład przestrzenny”. Poddano je osobnemu zbadaniu i zestawieniu z krajobrazem, gdyż zidentyfiko-

wanie zasadniczych różnic między nimi uwypukla pewien charakterystyczny, osobny rys pojęciowy krajobrazu (istniejący mimo wspólnego z ładem przestrzennym aspektu przestrzennego i częstego współwystępowania w prawie jako przedmiotów ochrony).

Kolejne porównywane pojęcia – „środowisko” i „przyroda” – zostały wybrane do porównania ze względu na kontekst krajobrazowy pojawiający się w ich definiowaniu i określeniu w prawie. W wielu regulacjach oba pojęcia współwystępują też z krajobrazem jako przedmioty i cele ochrony. Ich powiązanie semantyczne i funkcjonalne jest jednak złożone i niejednoznaczne, co wymaga zbadania. Fizyczny, przestrzenny i środowiskowy wymiar krajobrazu kieruje też uwagę ku jego powiązaniu z elementem środowiska – ziemią. Ze względu na wielość kontekstów, w jakich występuje ona jako przedmiot ochrony prawnej, relacja tych pojęć wymaga także osobnego określenia i uporządkowania. Podobnie w skomplikowany sposób kształtuje się związek między krajobrazem a dziedzictwem kultury w prawie, co zasługuje na refleksję. Pojęcia te powiązane są przede wszystkim ze względu na wspólny wymiar kulturowy i egzystencjalny.

Objęcie badaniem porównawczym pojęcia „własności” (szczególnie w odniesieniu do nieruchomości gruntowych) może wydać się na pierwszy rzut oka nieoczywiste. Ich współwystępowanie w prawie przyjmuje bowiem raczej postać konfliktu dóbr i interesów. Jak wskazywano jednak w poprzednim rozdziale, analiza etymologiczna ujawnia wspólne korzenie, nie tylko semantyczne, ale także w wymiarze funkcjonowania w prawie. Również współcześnie kształtują się pewne kierunki prawne, w których oba przedmioty ochrony spotykają się.

Przyjrzenie się relacjom z wszystkimi tymi przedmiotami ochrony prawnej, pokrewnymi a jednak odrębnymi, pozwoli zatem uchwycić swoistość i istotę pojęcia „krajobrazu” jako przedmiotu ochrony. Rozważania w tym względzie ogniskują się wokół pytania, co stanowi przedmiot ochrony prawnej w przypadku zestawianych dóbr. Należy przy tym zaznaczyć, że ze względu na wieloznaczność tych pojęć i wielość ujęć, rozważania dotyczyć będą kontekstu prawnego i prawniczego, a zwłaszcza tych aspektów, które są istotne dla określenia granic pojęciowych.

W języku prawnym występują też odnoszące się do krajobrazu terminy wyróżnione przez określenie przymiotnikowe, takie jak np. „krajobraz kulturowy” i „krajobraz priorytetowy”, oraz jako osobne pojęcie i przedmiot ochrony – „walory krajobrazowe”. Różne rodzaje krajobrazów występują też w rozporządzeniu w sprawie sporządzania audytów krajobrazowych. Ustalenie znaczenia

prawnego oraz przyczyn i charakteru wyodrębnienia wszystkich tych terminów jest także istotne dla określenia normatywnego znaczenia pojęcia „krajobrazu” – będzie więc przedmiotem rozważań w tym rozdziale.

2. „Krajobraz” jako termin języka prawnego

2.1. Występowanie terminu „krajobraz” w aktach prawnych

Pierwszą kwestią, na którą należy zwrócić uwagę w ustaleniu znaczenia terminu prawnego „krajobraz”, jest wielość kontekstów, w jakim on występuje w prawie. Przy tym zaobserwować można nie tylko rozproszenie regulacji dotyczących krajobrazu i jego ochrony, ale także zróżnicowanie użycia tego terminu.

Dla zidentyfikowania tego zróżnicowania przeprowadzona została analiza występowania terminów „krajobraz” i „krajobrazowy” w aktach normatywnych. Badanie przeprowadzono z wykorzystaniem narzędzia LEX Search w ramach systemu LEX Wolters Kluwer w stanie prawnym na dzień 1.07.2025 r. Wyszukiwane były oba słowa (wraz z formami odmienionymi). Materiał badawczy ograniczono do aktów ustawowych, gdyż wyniki wstępnego badania obejmującego także akty wykonawcze i akty prawa miejscowego wskazały, że takie rozszerzenie zakresu zwiększa jedynie liczbę wyników występowania analizowanego terminu prawnego, ale nie wpływa na identyfikację nowych kontekstów legislacyjnych. W badaniu zawężonym do aktów ustawowych otrzymano 77 wyników dla słowa „krajobraz” i 50 dla „krajobrazowy”. Po wyeliminowaniu wskazań z wersji archiwalnych i ustaw nowelizujących uzyskano 25 aktów dla słowa „krajobraz” i 23 dla „krajobrazowy”. Poniżej przedstawiono zestawienie ustaw wraz z ogólnym określeniem kontekstu występowania.

Przedstawione zestawienie wyników badania wskazuje, że także w prawie występuje zidentyfikowana wcześniej wieloznaczność i niejednolitość ujmowania pojęcia „krajobraz”. Warto zauważyć, że nie wszystkie przypadki występowania tego terminu w ustawach odnoszą się bezpośrednio do krajobrazu jako przedmiotu ochrony. Należą do nich akty wymienione w punkcie 26 tab. 1. Dotyczą one bowiem działalności w zakresie architektury krajobrazu i osób, które ją wykonują. Niezwiązaną z ochroną krajobrazu jest też ustawa o prawach autorskich i prawach pokrewnych (pkt 25 tab. 1), ale warto zwrócić na nią uwagę, gdyż użycie w niej terminu „krajobraz” ukazuje jedno z jego ujęć jako otoczenia, scenerii widoku.

Tabela 1. Występowanie terminu „krajobraz” i „krajobrazowy” w polskich aktach ustawowych

Lp.	Akt ustawowy	Miejsce i kontekst występowania w akcie słów „krajobraz” lub „krajobrazowy”
1	Prawo ochrony środowiska. Dz.U.2025.647 t.j. ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r.	Krajobraz jako element środowiska (definicja środowiska art. 3 pkt 39) Odesłanie do ustawy o ochronie przyrody w zakresie szczegółowych zasad ochrony krajobrazu (art. 81 ust. 4)
2	Ochrona przyrody. Dz.U.2026.13 t.j. ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r.	Krajobraz jako: przedmiot ochrony (art. 1) i składnik przyrody (art. 2) Definicja krajobrazu (art. 5 p. 2e) i krajobrazu kulturowego (art. 5 p. 2f) – poprzez odesłanie do ustaw Krajobraz w definicji środowiska przyrodniczego (art. 5 p. 20) Definicja krajobrazu priorytetowego (art. 5 p. 23a) Przepisy dotyczące form ochrony przyrody: park krajobrazowy, obszar chronionego krajobrazu, zespół przyrodniczo-krajobrazowy i stref ochrony krajobrazu Ochrona krajobrazowa (art. 5 p. 8) definicja Walory krajobrazowe (art. 5 p. 23) definicja Ochrona walorów krajobrazowych jako jeden z celów ochrony przyrody (art. 2 ust. 2 pkt 5) Walory krajobrazowe jako przedmiot ochrony w parkach narodowych (art. 8) i rezerwatach przyrody (art. 13), parkach krajobrazowych (art. 16) Walory krajobrazowe jako cechy usuwanego drzewa lub krzewu brane pod uwagę przy wydawaniu zezwolenia na usunięcie drzewa lub krzewu uzależnione od wykonania nasadzeń zastępczych (art. 83c ust. 4 pkt 3) „monitoring przyrodniczy różnorodności biologicznej i krajobrazowej” prowadzony w ramach państwowego monitoringu środowiska (art. 112)
3	Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Dz.U.2024.1130 t.j. ustawa z dnia 27 marca 2003 r.	Krajobraz – definicja (art. 2 pkt 16e) Krajobraz priorytetowy – definicja (art. 2 pkt 16f) Walory krajobrazowe jako rodzaj wartości, które uwzględnia się w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (art. 1 ust. 2 pkt 2) Założenia urbanistyczne i krajobrazowe jako rodzaj dobra kultury wspólniczej (art. 2 pkt 10) Audyt krajobrazowy (art. 38a i n)

Lp.	Akt ustawowy	Miejsce i kontekst występowania w akcie słów „krajobraz” lub „krajobrazowy”
4	Ochrona zabytków i opieka nad zabytkami. Dz.U.2024.1292 t.j. ustawa z dnia 23 lipca 2003 r.	Krajobraz kulturowy – definicja (art. 3 pkt 14) Krajobraz kulturowy jako rodzaj zabytku nieruchomego podlegający ochronie i opiece (art. 6 ust. 1 pkt 1a) park kulturowy tworzony w celu ochrony krajobrazu kulturowego oraz zachowania wyróżniających się krajobrazowo terenów (art. 16) samorządowe programy opieki nad zabytkami – jeden z celów: uwzględnienie uwarunkowań ochrony krajobrazu kulturowego i wyeksponowanie walorów krajobrazowych (art. 87)
5	Udostępnianie informacji o środowisku i jego ochronie, udział społeczeństwa w ochronie środowiska oraz oceny oddziaływania na środowisko. Dz.U.2024.1112 t.j. ustawa z dnia 3 października 2008 r.	Krajobraz jako element środowiska w kontekście zakresu informacji o środowisku (art. 9) Treść prognozy oddziaływania na środowisko obejmuje przewidywane znaczące oddziaływania na krajobraz (art. 51) Krajobraz jako kwestia określana, analizowana i oceniana w ramach oceny oddziaływania na środowisko (art. 62) Obowiązek przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko – obszary o krajobrazie mającym znaczenie historyczne, kulturowe i archeologiczne, usytuowanie przedsięwzięcia, z uwzględnieniem walorów krajobrazowych (art. 63) Treść raportu oddziaływania na środowisko obejmuje opis krajobrazu, w którym przedsięwzięcie ma być zlokalizowane; oddziaływania na krajobraz (art. 66)
6	Samorząd gminny. Dz.U.2024.1465 t.j. ustawa z dnia 8 marca 1990 r.	Ustalenia i rekomendacje w zakresie kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej w gminie dotyczące „zasad ochrony środowiska i jego zasobów, w tym ochrony powietrza, przyrody i krajobrazu ” jako elementy strategii rozwoju gminy (art. 10e ust. 3 pkt 5a)
7	Samorząd województwa. Dz.U.2025.581 t.j. ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r.	Przygotowanie projektu audytu krajobrazowego jako zadanie zarządu województwa (art. 41 ust. 2 pkt 4)

Lp.	Akt ustawowy	Miejsce i kontekst występowania w akcie słów „krajobraz” lub „krajobrazowy”
8	Zapobieganie szkodom w środowisku i ich naprawa. Dz.U.2020.2187 t.j. ustawa z dnia 13 kwietnia 2007 r.	„Różnorodność krajobrazowa” w ramach obowiązków, które może nałożyć organ ochrony środowiska na obszarze, na którym występuje szkoda w środowisku lub zagrożenie nią: „obowiązek wykonywania badań zanieczyszczenia gleby i ziemi lub pomiarów zawartości substancji w wodzie, w tym pobierania próbek, lub monitoringu przyrodniczego różnorodności biologicznej i krajobrazowej ” (art. 20 ust. 1) upoważnienie dla organu ochrony środowiska wykonywania takich badań (art. 20 ust. 5 i 7)
9	Prawo wodne. Dz.U.2025.960 t.j. ustawa z dnia 20 lipca 2017 r.	Uwzględnienie przy opracowywaniu programu monitoringu wód morskich potrzeby monitoringu przyrodniczego różnorodności biologicznej i krajobrazowej (art. 351 ust. 2 pkt 14)
10	Lasy. Dz.U.2025.567 t.j. ustawa z dnia 28 września 1991 r.	„Walory krajobrazowe” jako jeden z celów uwzględnianych w prowadzeniu trwale zrównoważonej gospodarki leśnej (art. 7)
11	Kodeks karny. Dz.U.2025.383 t.j. ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r.	Przestępstwa przeciwko środowisku: Art. 188: „Kto, na terenie objętym ochroną ze względów przyrodniczych lub krajobrazowych albo w otulinie takiego terenu, wbrew przepisom, wznosi nowy lub powiększa istniejący obiekt budowlany albo prowadzi działalność gospodarczą zagrażającą środowisku, podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 2”
12	Usprawnienie procesu inwestycyjnego Centralnego Portu Komunikacyjnego. Dz.U.2022.1846, ustawa z 22 lipca 2022 r.	Ochrona krajobrazu (w ramach ochrony środowiska) wymieniona wśród wartości, które mają być zapewnione w kształtowaniu rozwoju obszaru otoczenia CPK (art. 120zg) Szczegółne wymogi ochrony wynikające z lokalizacji parku krajobrazowego
13	Przygotowanie i realizacja inwestycji w zakresie elektrowni szczytowo-pompowych oraz inwestycji towarzyszących. Dz.U.2025.264 t.j. ustawa z 14 kwietnia 2023 r.	Określenie warunków wynikających z potrzeb ochrony krajobrazu (obok potrzeb ochrony środowiska, ochrony gruntów leśnych, ochrony zabytków) jako jeden z elementów decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji w zakresie elektrowni szczytowo-pompowej (art. 7 ust. 1 pkt 3) Obowiązek wystąpienia o opinię (przed złożeniem wniosku o wydanie decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji) w zakresie wpływu tej inwestycji na walory krajobrazowe, w tym w zakresie audytu krajobrazowego (art. 4 ust. 2 pkt 3)

Lp.	Akt ustawowy	Miejsce i kontekst występowania w akcie słów „krajobraz” lub „krajobrazowy”
14	Nasiennictwo. Dz.U.2021.129 t.j. ustawa z dnia 9 listopada 2012 r.	„Ukształtowanie krajobrazu”: wykazywanie „znaczenia dla ukształtowania krajobrazu i zrównoważonego rolnictwa” jako jedno z kryteriów wpisu do krajowego rejestru odmiany tradycyjnej (art. 6 ust. 1a)
15	Krajowy system ewidencji producentów, ewidencji gospodarstw rolnych oraz ewidencji wniosków o przyznanie płatności. Dz.U.2025.865 t.j. ustawa z dnia 18 grudnia 2003 r.	„Elementy krajobrazu”; o których mowa w Rozporządzeniu delegowanym Komisji (UE) 2022/1172 z 4.05.2022 r. uzupełniającym rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/2116 w odniesieniu do zintegrowanego systemu zarządzania i kontroli we wspólnej polityce rolnej oraz stosowania i obliczania wysokości kar administracyjnych w związku z warunkowością (art. 9a)
16	Wsparanie rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020. Dz.U.2023.2298 t.j. ustawa z dnia 20 lutego 2015 r.	Jedno z działań i poddziałań PROW: „Wsparcie badań i inwestycji związanych z utrzymaniem, odbudową i poprawą stanu dziedzictwa kulturowego i przyrodniczego wsi, krajobrazu wiejskiego i miejsc o wysokiej wartości przyrodniczej, w tym dotyczące powiązanych aspektów społeczno-gospodarczych oraz środków w zakresie świadomości środowiskowej” W ramach „podstawowe usługi i odnowa wsi na obszarach wiejskich” – działania i poddziałania PROW (art. 3 ust. 1 pkt 7b)
17	Odpady. Dz.U.2023.1587 t.j. ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r.	Potrzeby kształtowania krajobrazu w definicji prac ziemnych (art. 3 ust. 1 p. 20b) prace ziemne: „każdy odzysk, w ramach którego odpady inne niż niebezpieczne są wykorzystywane do przywracania wartości użytkowych lub przyrodniczych wyrobiskom i zapadłiskom lub do celów inżynierskich na potrzeby kształtowania krajobrazu ; odpady wykorzystywane do prac ziemnych zastępują materiały niebędące odpadami, nadają się do wyżej wymienionych celów i ograniczają się do masy bezwzględnie koniecznej do osiągnięcia tych celów”

Lp.	Akt ustawowy	Miejsce i kontekst występowania w akcie słów „krajobraz” lub „krajobrazowy”
18	Odpady wydobywcze. Dz.U.2022.2336 t.j. ustawa z dnia 10 lipca 2008 r.	Definicja rekultywacji (art. 3 ust. 1 p. 11) rekultywacja terenu – „zagospodarowanie terenu, w tym oczyszczanie gruntu, na który miał wpływ obiekt unieszkodliwiania odpadów wydobywczych, w taki sposób, aby przywrócić go do właściwego stanu użytkowego i przyrodniczego, ze szczególnym uwzględnieniem jakości gleby, dzikiej fauny i flory, siedlisk naturalnych, systemów ślódki wody oraz krajobrazu ” ocena ryzyka obiektu unieszkodliwiania odpadów wydobywczych (zawiera określenie wpływu na środowisko w tym krajobrazu)
19	Lecznictwo uzdrowiskowe, uzdrowiska i obszary ochrony uzdrowiskowej oraz gminy uzdrowiskowe. Dz.U.2024.1420 t.j. ustawa z dnia 28 lipca 2005 r.	W definicji strefy ochrony uzdrowiskowej: „strefa „C”, dla której procentowy udział terenów biologicznie czynnych wynosi nie mniej niż 45%, obejmuje obszar przyległy do strefy „B” i stanowiący jej otoczenie oraz obszar mający wpływ na zachowanie walorów krajobrazowych , klimatycznych oraz ochronę złóż naturalnych surowców leczniczych” (art. 38)
20	Wspieranie rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych. Dz.U.2025.311 t.j. ustawa z dnia 28 lipca 2005 r.	W definicji punktu dostępu bezprzewodowego o bliskim zasięgu: „punkt dostępu bezprzewodowego o bliskim zasięgu – niewielkie urządzenie radiowe o małej mocy, wyposażone w jedną lub więcej anten o krótkim zasięgu i nieznacznym oddziaływaniu na krajobraz , pozwalające użytkownikom uzyskać bezprzewodowy dostęp do sieci telekomunikacyjnej niezależnie od rodzaju tej sieci – ruchomej lub stacjonarnej, posiadające cechy fizyczne i techniczne określone w aktach wykonawczych wydawanych przez Komisję Europejską, o których mowa w art. 57 ust. 2 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1972 z dnia 11 grudnia 2018 r. ustanawiającej Europejski kodeks łączności elektronicznej (Dz.Urz. UE L 321 z 17.12.2018, s. 36, ze zm.)” (art. 2 pkt 11)
21	Szczególne zasady odbudowy, remontów i rozbiorów obiektów budowlanych zniszczonych lub uszkodzonych w wyniku działania żywiołu. Dz.U.2025.1094 t.j. ustawa z dnia 11 sierpnia 2001 r.	Zasady ochrony krajobrazu kulturowego określane w miejscowym planie odbudowy (art. 13d)

Lp.	Akt ustawowy	Miejsce i kontekst występowania w akcie słów „krajobraz” lub „krajobrazowy”
22	Centralny Port Komunikacyjny. Dz.U.2024.1747 t.j. ustawa z dnia 10 maja 2018 r. Krajowy Zasób Nieruchomości. Dz.U.2025.834 t.j. ustawa z dnia 20 lipca 2017 r. Obszary morskie Rzeczypospolitej Polskiej i administracja morska. Dz.U.2024.1125 t.j. ustawa z dnia 21 marca 1991 r. Inwestycje w zakresie elektrowni wiatrowych. Dz.U.2024.317 t.j. ustawa z dnia 20 maja 2016 r. Ułatwienia w przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie biogazowni rolniczych, a także ich funkcjonowaniu. Dz.U.2023.1597 ustawa z dnia 13 lipca 2023 r.	Szczegółne regulacje wynikające z potrzeb form ochrony przyrody: park krajobrazowy, obszar chronionego krajobrazu, a także uwzględniania wyników audytu krajobrazowego
23	Podatki i opłaty lokalne. Dz.U.2025.707 t.j. ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r.	w odniesieniu do zwolnienia od podatku od nieruchomości (art. 7 ust. 1 pkt 8 lit. a): „znajdujące się w parkach narodowych lub rezerwach przyrody i służące bezpośrednio i wyłącznie osiągnięciu celów z zakresu ochrony przyrody grunty położone na obszarach objętych ochroną ścisłą, czynną lub krajobrazową” w odniesieniu do opłaty miejscowej (art. 17 ust. 1 pkt 1) „Rada gminy może wprowadzić opłatę miejscową. Opłatę miejscową pobiera się od osób fizycznych przebywających dłużej niż dobę w celach turystycznych, wypoczynkowych lub szkoleniowych: 1) w miejscowościach posiadających korzystne właściwości klimatyczne, walory krajobrazowe oraz warunki umożliwiające pobyt osób w tych celach” warunki krajobrazowe: jako rodzaj minimalnych warunków, jakie powinna spełniać miejscowość, w której można pobierać opłatę miejscową, mających być określone w rozporządzeniu Rady Ministrów (art. 17 ust. 4 pkt 2)

Lp.	Akt ustawowy	Miejsce i kontekst występowania w akcie słów „krajobraz” lub „krajobrazowy”
24	Dochody jednostek samorządu terytorialnego. Dz.U.2024.1572 ustawa z dnia 1 października 2024 r.	W ramach pojęcia obszarów o szczególnych walorach przyrodniczych prawnie chronionych uwzględnianych przy ustalaniu dla jednostki samorządu terytorialnego potrzeb ekologicznych (art. 29 ust. 1)
25	Prawo autorskie i prawa pokrewne. Dz.U.2025.24 t.j. ustawa z dnia 4 lutego 1994 r.	Zezwolenia na rozpowszechnianie wizerunku – brak wymogu zezwolenia: osoby stanowiącej jedynie szczegół całości takiej jak zgromadzenie, krajobraz , publiczna impreza (art. 81 ust. 2 pkt 2)
26	Szczególne rozwiązania związane z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych. Dz.U.2025.764 t.j. ustawa z dnia 2 marca 2020 r. Charakterystyka energetyczna budynków. Dz.U.2024.101 t.j. ustawa z dnia 29 sierpnia 2014 r. System ubezpieczeń społecznych. Dz.U.2025.350 t.j. ustawa z dnia 13 października 1998 r. Podatek dochodowy od osób fizycznych. Dz.U.2025.163 t.j. ustawa z dnia 26 lipca 1991 r.	Usługi, działalność w zakresie „architektura krajobrazu” „architekt krajobrazu” Twórca – osoba, która tworzy dzieła w zakresie architektury krajobrazu Działalność twórcza w zakresie architektury krajobrazu

Źródło: opracowanie własne

W pozostałych aktach użycie obu analizowanych terminów związane jest w większym lub mniejszym stopniu z kontekstem ochrony. Zasadniczo można wyróżnić cztery podstawowe obszary normatywne, w których występuje krajobraz: prawo ochrony środowiska i przyrody (zaliczając do tego prawo leśne), prawo planowania przestrzennego (obejmujące także aspekty ochrony krajobrazu w szeroko rozumianym procesie inwestycyjno-budowlanym), prawo ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków, prawo rolne (obejmujące przede wszystkim kontekst wspólnej polityki rolnej UE, ale też kwestie szczegółowe – nasiennictwo).

2.2. Definiowanie krajobrazu w prawie

Definicja legalna terminu „krajobraz” zawarta jest w art. 2 pkt 16e u.p.z.p. Została ona wprowadzona do polskiego porządku prawnego w 2015 r. przepisami u.w.n.o.k. Wcześniej, 24 czerwca 2004 r., Prezydent RP ratyfikował Europejską Konwencję Krajobrazową (weszła w życie w Polsce z dniem 1 stycznia 2005 r.). W akcie tym także zdefiniowano krajobraz. Podobieństwo tych dwóch definicji (polskiej i zawartej w EKK) jest zamierzone. Jednym z głównych celów przyjęcia u.w.n.o.k. było bowiem wdrożenie do polskiego systemu prawnego zapisów EKK¹.

Przed ratyfikacją Konwencji oraz przyjęciem u.w.n.o.k. w polskim prawie funkcjonowała jedynie definicja krajobrazu kulturowego, zawarta w art. 3 pkt 14 u.o.z.o.z. (w brzmieniu sprzed nowelizacji dokonanej u.w.n.o.k.), zgodnie z którą krajobraz kulturowy stanowił „przestrzeń historycznie ukształtowaną w wyniku działalności człowieka, zawierającą wytwory cywilizacji oraz elementy przyrodnicze”. Ponadto ustawa o ochronie przyrody definiowała ochronę krajobrazową jako „zachowanie cech charakterystycznych danego krajobrazu” (art. 5 pkt 8 u.o.p.) oraz walory krajobrazowe jako „wartości ekologiczne, estetyczne lub kulturowe obszaru oraz związane z nim rzeźbę terenu, twory i składniki przyrody, ukształtowane przez siły przyrody lub działalność człowieka” (art. 5 pkt 23 u.o.p.).

Obowiązujące obecnie definicje legalne krajobrazu przedstawione zostały w tab. 2.

¹ Por. uzasadnienie projektu u.w.n.o.k., Druk sejmowy nr 1525 z 28 czerwca 2013 r. (dalej jako: Druk sejmowy nr 1525).

Tabela 2. Definicje legalne terminu „krajobraz”

Akt prawny i jego przepis zawierający definicję legalną	Definicja legalna terminu „krajobraz” albo „krajobraz kulturowy”
Europejska Konwencja Krajobrazowa (art. 1 lit. a EKK)	Krajobraz znaczy obszar, postrzegany przez ludzi, którego charakter jest wynikiem działania i interakcji czynników przyrodniczych i/lub ludzkich
	„Landscape” means an area, as perceived by people, whose character is the result of the action and interaction of natural and/or human factors
	«Paysage» désigne une partie de territoire telle que perçue par les populations, dont le caractère résulte de l'action de facteurs naturels et/ou humains et de leurs interrelations
Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (art. 2 pkt 16e u.p.z.p.)	Ilekcioć w ustawie jest mowa o „krajobrazie”, należy przez to rozumieć postrzeganą przez ludzi przestrzeń, zawierającą elementy przyrodnicze lub wytwory cywilizacji, ukształtowaną w wyniku działania czynników naturalnych lub działalności człowieka
Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (art. 3 pkt 14 u.o.z.o.z.)	Krajobraz kulturowy – postrzegana przez ludzi przestrzeń historycznie zawierająca elementy przyrodnicze i wytwory cywilizacji, historycznie ukształtowana w wyniku działania czynników naturalnych i działalności człowieka

Źródło: opracowanie własne

Poddając analizie polską definicję legalną krajobrazu, zacząć trzeba od ustosunkowania się do zasadności włączenia jej do polskiego prawa². Zgodnie z zasadami techniki prawodawczej zaleca się formułowanie definicji w następujących przypadkach: jeśli dane określenie jest wieloznaczne; nieostre, a jest pożądane ograniczenie jego nieostrości; gdy znaczenie danego określenia nie jest powszechnie zrozumiałe oraz ze względu na dziedzinę regulowanych spraw istnieje potrzeba ustalenia nowego znaczenia danego określenia (§ 146 ust. 1 Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki pra-

² Na przykład J. L. Łapiński zwraca uwagę, że ze względu na cechy pojęć związanych z krajobrazem (wieloznaczność, uwikłanie kontekstowe, przenikanie treściowe i zakresowe), próba utworzenia jednoznacznych ich definicji jest trudna, a nawet w wielu przypadkach niecelowa. J. L. Łapiński, *O definiowaniu pojęć dotyczących krajobrazu – kilka uwag metodologicznych...*, s. 17–18.

wodawczej” z 20 czerwca 2002 r.³). Ponadto w doktrynie wskazuje się, że „definicją legalną jest wypowiedź prawodawcy, która określa sens, znaczenie definiowanego wyrazu lub wyrażenia, albo podaje jednoznaczną charakterystykę definiowanego przedmiotu. [...] Prawodawca formułuje je dla tych wyrazów (wyrażeń), które mają pierwszoplanowe znaczenie w tekście prawnym, a także tych, które nie są dostatecznie jednoznaczne w kontekście językowym, w którym występują w tekście prawnym”⁴. Natomiast nie są definiowane w tekście prawnym wyrazy przejęte przez legislatora z języka potocznego, gdy uznaje je on za dostatecznie jednoznaczne⁵. Bez wątplenia w przypadku krajobrazu mamy do czynienia nie tylko z polisemiczną wieloznacznością⁶, ale też niedookreślonością pojęciową, co wskazuje na zasadność sformułowania definicji legalnej.

Ze względu na tę językową wieloznaczność krajobrazu, jego definicja legalna przyjmuje postać definicji nominalnej projektującej (ustanawiającej reguły co do tego, w jaki sposób powinno się danym słowem posługiwać w przyszłości w obrocie prawnym)⁷. Zdefiniowanie w ustawie nie usuwa jednak niedookreśloności „krajobrazu” jako terminu prawnego. Należy przy tym zauważyć, że niedookreśloności tej nie można utożsamiać z charakterystyczną dla języka prawnego niedookreślonością wynikającą ze świadomego działania legislatora, który ma na celu zwiększenie stopnia ogólności wypowiedzi dla jego zastosowania w wielu przypadkach w różnych okolicznościach⁸. Niedookreśloność terminu prawnego „krajobraz” jest bowiem przede wszystkim pochodną wieloznaczności i złożoności semantycznej tego pojęcia. Zdefiniowanie krajobrazu stanowi więc pewne rozwinięcie jego idei, ale nie zmienia niedookreślonego charakteru. Wprowadzenie definicji ma raczej na celu, arbitralne w pewnym stopniu, sprecyzowanie przez prawodawcę niejasnego w języku potocznym terminu, aby można było posłużyć się nim do formułowania praktycznie jednoznacznych dyrektyw postępowania⁹.

³ T.j. Dz.U. z 2016 r. poz. 283.

⁴ Z. Ziemiński, *Logiczne podstawy prawoznawstwa*, Warszawa 1966, s. 158–159.

⁵ A. Malinowski, *Definicje legalne w prawie polskim*, „*Studia Iuridica*” t. 44 (2005), s. 216.

⁶ Polisemiczna wieloznaczność występuje, kiedy wyraz ma więcej niż jedno znaczenie, a znaczenia te są powiązane. M. Zieliński, *Wykładnia prawa. Zasady – reguły – wskazówki*, Warszawa 2017, s. 136.

⁷ Na temat rodzajów i roli definicji ustawowych zob.: Z. Ziemiński, *Logiczne podstawy prawoznawstwa...*, s. 151–166.

⁸ Por. K. Kaczmarek, *Precyzja i niedookreśloność wyrażeń w przepisach prawnych na przykładzie języka polskiego i węgierskiego*, „*Comparative Legilinguistics*” t. 13 (2013), s. 56.

⁹ Z. Ziemiński, *Logiczne podstawy prawoznawstwa...*, s. 158.

Projektujący charakter definicji ustawowej krajobrazu wydaje się też celowy w obliczu rozbieżności między wizualnym, estetycznym rozumieniem krajobrazu (dominującym nadal w wielu językach naturalnych, w tym polskim) a holistycznym ujęciem tego pojęcia w nauce i EKK (sumującej tę różnorodność ujęć). Termin „krajobraz” występuje ponadto w wielu aktach prawnych (i to dotyczących różnych dziedzin). Zatem ze względu na spójność systemu prawa uzasadniona jest jednoznaczność przyjętego definiowania. Złożoność i pojemność semantyczna krajobrazu stanowią jednak wyzwanie legislacyjne dla budowania jego definicji. Dlatego zresztą w krajowych systemach prawa definicja legalna krajobrazu nie występuje często¹⁰. Trudno też w tym przypadku spełnić wymogi precyzji (jednoznaczności i określoności), wymaganej zasadą należytej legislacji¹¹.

Należy zatem pozytywnie ocenić włączenie definicji legalnej krajobrazu do polskiego prawa, z uwzględnieniem jednak poczynionych zastrzeżeń. Za trafne trzeba też uznać oparcie polskiej definicji na koncepcji krajobrazu przyjętej w EKK, a przez to próbę przewyższenia dominacji estetycznego rozumienia tego terminu. Legalna definicja nie tylko wyznacza bowiem prawną koncepcję krajobrazu, ale pozwala też na określenie zakresu jej stosowania oraz zidentyfikowanie organów władzy publicznej i ich kompetencji do podjęcia działań w przedmiocie ochrony krajobrazu¹².

Definicje krajobrazu w EKK i u.p.z.p. są definicjami równościowymi w stylizacji semantycznej („Krajobraz oznacza...”, „należy przez to rozumieć...”). Tego typu definicje w aktach prawnych odnoszą się najczęściej do nazw o niewyraźnej treści i nieostrym zakresie w języku potocznym. Rodzi to potrzebę sformułowania definicji regulującej, której prawny charakter „polega na tym, że ustanowienie terminologiczne precyzujące znaczenie danego terminu w języku prawnym pochodzi od ustawodawcy”¹³. Należy też zauważyć, że ze względu na odesłania ustawowe, definicja krajobrazu zawarta w u.p.z.p. ma charakter systemowy, a więc w założeniu określa znaczenie tego zwrotu we wszystkich tekstach prawnych polskiego systemu. Ta systemowość definicji krajobrazu nie została jednak w pełni osiągnięta, o czym będzie mowa w dalszej części rozważań.

¹⁰ M. Prieur, *Legal Provisions for Cultural Landscape Protection in Europe*, [w:] *Cultural Landscapes: the Challenges of Conservation*, Paris 2003, s. 151.

¹¹ M. Andruszkiewicz, *Problem jasności w języku prawnym – aspekty lingwistyczne i teoretycznoprawne*, „Comparative Legilinguistics” t. 31 (2017), s. 10.

¹² M. Prieur, *Legal Provisions for Cultural Landscape Protection in Europe...*, s. 151.

¹³ Z. Ziemiński, *Logiczne podstawy prawoznawstwa...*, s. 167.

Jako że definicja krajobrazu w polskim prawie opiera się na definicji zawartej w EKK, warto poświęcić nieco uwagi tej ostatniej. Jej nowatorskość i oryginalność płynie przede wszystkim z dwóch aspektów: holistyczności (odejścia od dychotomii kultura – natura) oraz objęcia swym zasięgiem wszystkich rodzajów krajobrazów (w tym zwykłych – codziennych i zdegradowanych). Definicja ta nie przypisuje *a priori* szczególnej wartości krajobrazom (krajobraz istnieje niezależnie od jego kwalifikacji wyjątkowości czy estetyki)¹⁴. Ponadto uwzględnia aspekt czasu (krajobraz ewoluuje pod wpływem naturalnych sił i działań człowieka, jest procesem) oraz podkreśla ideę krajobrazu jako całości, w której elementy naturalne i kulturowe są rozpatrywane wspólnie¹⁵. Jego istotną cechą jest też dynamiczność (przestrzenna i czasowa)¹⁶. Zgodnie z koncepcją zawartą w EKK, każdy krajobraz, niezależnie od przypisywanej mu wartości, powinien być objęty polityką krajobrazową (choć oczywiście nie w tym samym stopniu i rodzaju), gdyż tworzy miejsce życia¹⁷ określonej społeczności i wpływa na jakość życia ludzi¹⁸. P. Howard wskazuje nawet, że zaciera się rozróżnienie między słowami „krajobraz” (w rozumieniu EKK) a „miejsce” – oba używane są przez lokalną ludność jako jeden z podstawowych sposobów porządkowania wiedzy o świecie i życiu (wraz z „czasem” i „osobą”)¹⁹.

Niezwykle istotne i nowatorskie w definicji krajobrazu w EKK jest też odejście od traktowania go jako neutralnego obiektu materialnego. Kluczowy jest bowiem zawarty w definicji element „postrzegania przez ludzi”. To sformułowanie oznacza, że krajobraz stanowi wyraz wzajemnych relacji między ludźmi a ich otoczeniem. Nie jest więc jedynie zbiorem obiektów fizycznych, który może być przedmiotem obiektywnej analizy. Krajobraz wyraża bowiem indywidualne i zbiorowe percepcje przestrzeni. Przy tym postrzeganie to jest bardzo złożonym, wieloaspektowym i uwarunkowanym wieloma czynnika-

¹⁴ M. Déjeant-Pons, *The European Landscape Convention*, „Landscape Research” t. 31 nr 4 (2006), s. 367.

¹⁵ M. Prieur, *Legal Provisions for Cultural Landscape Protection in Europe...*, s. 153.

¹⁶ J. Ciechanowicz-McLean, *Europejska Konwencja Krajobrazowa*, „Prawo i Środowisko” t. 46 nr 2 (2006), s. 83; M. Jones i in., *Multiple interfaces of the European Landscape Convention...*, s. 210.

¹⁷ P. Howard wskazuje nawet, że zaciera się rozróżnienie między „krajobrazem” w rozumieniu Konwencji a „miejscem” używanym przez lokalną ludność jako jeden z rutynowych sposobów porządkowania wiedzy (wraz z „czasem” i „osobą”). M. Jones i in., *Multiple interfaces of the European Landscape Convention...*, s. 212.

¹⁸ M. Déjeant-Pons, *The European Landscape Convention...*, s. 367.

¹⁹ M. Jones i in., *Multiple interfaces of the European Landscape Convention...*, s. 212.

mi procesem²⁰. Prawie wszystkie krajobrazy są dla kogoś wyjątkowe i ten element przywiązania ludzi do ich otoczenia wymaga wzięcia pod uwagę, wraz z uwzględnieniem zróżnicowania percepcji różnych ludzi i ich grup²¹.

W definicji ujętej w EKK można zatem odczytać wpływ opisywanej wcześniej ewolucji konceptualizacji krajobrazu i nowych nurtów badawczych, które pojawiły się w drugiej połowie XX wieku. Bez wątpienia koncepcja krajobrazu wyznaczona tą definicją wykracza daleko poza ujęcie wizualne i estetyczne, ale także przyrodnicze – fizycznie identyfikowanych elementów (koncepcja morfologiczna krajobrazu jako materialnej formy fizycznego otoczenia). Dodatkowy aspekt budowania pojęcia krajobrazu w EKK stanowi efekt humanistycznego zwrotu w badaniach krajobrazowych i dostrzeżenia wielu aspektów i czynników krajobrazotwórczych: znaczenia jednostkowego wartościowania przestrzeni, ujęcia krajobrazu jako funkcji relacji społecznych, zapisu procesu historycznego, konceptu ideologicznego i medium wartości, idei i praktyk społecznych. Ujmowanie krajobrazu tylko jako widoku czy zewnętrznej zobiektywizowanej rzeczywistości (systemu przyrodniczego) nie jest już współcześnie wystarczające. Trzeba bowiem uwzględnić też aspekt podmiotowy: kwestie doświadczania społecznego, jednostkowego odczuwania, pamięci i osobistego zaangażowania (w tym perspektywy wewnętrznej – doświadczenia *insidera* żyjącego w danym miejscu), ale także politycznej złożoności (struktur władzy i dominacji). Konkretny krajobraz może być postrzegany przez poszczególnych ludzi inaczej i nieść dla nich zupełnie inne znaczenia²².

Wszystkie te wątki humanistycznego zwrotu znajdują jasne odzwierciedlenie w preambule EKK, gdzie podkreślono związek między krajobrazem a dobrostanem/dobrobytem ludzi (*human well-being*) i to kilkakrotnie: krajobraz „przyczynia się do dobrobytu ludzi” i „jest ważną częścią jakości życia ludzi”, „jest kluczowym elementem dobrobytu całości społeczeństwa i jednostek”. To wyraźne zaakcentowanie humanistycznego wymiaru krajobrazu jest kolejną innowacją EKK na tle innych, wcześniejszych regulacji prawnych dotyczących tej tematyki i potwierdza przełomowy charakter tej konwencji²³.

Zawarte w definicji krajobrazu „postrzeganie przez ludzi” należy więc rozumieć szeroko, uwzględniając jego doniosłość dla człowieka. Sensoryczna

²⁰ M. Jones, M. Stenseke, *The Issue of Public Participation in the European Landscape Convention*, [w:] M. Jones, M. Stenseke (red.), *The European Landscape Convention. Challenges of participation*, Dordrecht–Heidelberg–London–New York 2011, s. 8.

²¹ M. Jones, w: M. Jones i in., *Multiple interfaces of the European Landscape Convention...*

²² Ł. Smyrski, *Antropologia krajobrazu – na pograniczu dyscyplin...*, s. 138.

²³ A. Strecker, *Landscape Protection in International Law...*, s. 98.

(we wszystkich rodzajach: wizualna, słuchowa, węchowa, dotykowa, a nawet smakowa) i emocjonalna percepcja krajobrazu jest istotna dla zachowania tożsamości społeczności, wzbogacenia jednostek i społeczeństwa jako całości²⁴. Percepcja krajobrazu jest zatem bardzo złożonym procesem poznawczym obejmującym rozpoznanie (wszystkimi zmysłami), identyfikację i ocenę, który to proces dodatkowo warunkują wartości (indywidualne i grupowe), kultura, wiedza oraz doświadczenie i odbywa się on na różnych poziomach (indywidualnym i zbiorowym)²⁵.

To holistyczne ujęcie znajduje także potwierdzenie w preambule EKK, w której wskazano, że krajobraz „pełni ważną rolę w publicznych zainteresowaniach dziedzinami kultury, ekologii i sprawami społecznymi”, „jest on podstawowym komponentem europejskiego dziedzictwa przyrodniczego i kulturowego”, „ważną częścią jakości życia ludzi zamieszkujących wszędzie” i „kluczowym elementem dobrobytu całości społeczeństwa i jednostek”. W ujęciu EKK krajobraz stanowi więc koncept o szerokim zasięgu terytorialnym (dotyczy obszarów miejskich, wiejskich i pośrednich, terenów lądowych i morskich)²⁶ i teoretycznym (łączy podejścia typowe dla różnych dziedzin). Jest on także zagadnieniem demokracji²⁷, które niesie w sobie prawa i obowiązki dla każdego człowieka²⁸.

Definicja krajobrazu zawarta w art. 1 EKK odwołuje się do różnych ujęć krajobrazu: jako otoczenia człowieka, miejsca życia ludzi, ukazuje krajobraz z perspektywy dobrostanu i jakości życia. Ta nowa koncepcja skupia się na temacie jakości otoczenia, w którym żyją ludzie (rozumianej w znaczeniu fizycznym, fizjologicznym, psychologicznym i intelektualnym), która to jakość jest podstawą zrównoważonego rozwoju oraz zasobem sprzyjającym aktywności ekonomicznej²⁹. Idea krajobrazu jako „postrzeganej przez ludzi” pewnej całości przesuw

²⁴ M. Déjeant-Pons, *The European Landscape Convention: From Concepts to Rights*, [w:] S. Egoz, J. Makhzoumi, G. Pungetti (red.), *The Right to Landscape: Contesting Landscape and Human Rights*, New York 2011, s. 52.

²⁵ V. Di Battista, *Towards a grammar of European landscapes*, w: Council of Europe, *Landscape mosaics. Thoughts and proposals for the implementation of the Council of Europe Landscape Convention*, 2022, s. 8–13.

²⁶ Por. art. 2 EKK określający zakres przedmiotowy aktu.

²⁷ A. Strecker podkreślając demokratyczną wartość krajobrazu, zauważa, że krajobraz we współczesnym dyskursie staje się konceptem korygowania wyłączającej i wąskiej interpretacji prawa własności. A. Strecker, *Landscape Protection in International Law...*, s. 15.

²⁸ M. Jones i in., *Multiple interfaces of the European Landscape Convention...*, s. 208.

²⁹ Wskazówki dla implementacji EKK przyjęte jako rekomendacja Komitetu Ministrów Rady Europy Recommendation CM/Rec(2008)3 of the Committee of Ministers of the Council of

kontekst znaczeniowy: z ujęć jako czysto fizycznego obszaru – w stronę uwzględnienia jego interpretacji przez jednostki i społeczeństwo. W ten sposób definicja zawarta w EKK traktuje krajobraz jako domenę społeczeństwa – wspólny zasób i promuje demokratyzację krajobrazu³⁰. Konwencja nie ma jednak nakazowego charakteru, jej definicja krajobrazu jest więc ogólna, pojemna i otwarta, pozwala też na uwzględnienie różnych warstw semantycznych tego słowa i uszanowanie jego zróżnicowania w językach państw sygnatariuszy tego aktu³¹.

Holistyczność koncepcji krajobrazu w EKK przejawia się również w tym, że łączy ona w sobie różne, pozostające w interakcji, wymiary krajobrazu. Dobrze obrazuje to sformułowana przez B. Pedroliego i J. D. Van Mansvelta trójdzielna koncepcja wymiarów krajobrazu, rozróżniająca: 1) krajobraz faktyczny (*factual*) możliwy do opisywania, klasyfikowania w sposób kognitywny i naukowy, stanowiący domenę nauk przyrodniczych i inżynierskich; 2) krajobraz właściwy (*right*) intersubiektywny – wartościowany przez różne grupy społeczne według własnych kryteriów (nawiązujący do pierwotnego germańskiego znaczenia krajobrazu jako organizacji grupy mieszkańców), stanowiący domenę grup działania, przedmiot studiów socjologicznych i politologicznych; 3) krajobraz prawdziwy (*real*) – subiektywny, obiekt więzi i zaangażowania i osobistych wspomnień, domena artystów (w tym architektów krajobrazu), historyków geografii, ale też indywidualnych ludzi żyjących i tworzących krajobraz. Krajobraz w EKK obejmuje wszystkie te wymiary, łącząc je w jedną, choć złożoną, holistyczną koncepcję, a następnie budując względem niego zasady polityki ochrony, zarządzania i planowania³².

Opierając się na EKK, polska definicja legalna krajobrazu stanowi rozwinięcie funkcjonującej wcześniej w polskim porządku prawnym i dosyć lakonicznej definicji krajobrazu kulturowego. Została ona uzupełniona o element postrzegania przez ludzi – percepcję³³, stanowiący istotny komponent pochodzący

Europe to Member States on the guidelines for the implementation of the European Landscape Convention, www.coe.int (dalej jako Recommendation CM/Rec(2008)3).

³⁰ A. Butler, U. Berglund, *Landscape Character Assessment as an Approach to Understanding Public Interests within the European Landscape Convention*, „Landscape Research” t. 3 nr 39 (2014), s. 220.

³¹ J.-F. Seguin, *Wealth and Variety of Terms, Instruments and Approaches to Landscape in Europe...*, s. 221.

³² B. Pedrol, J. D. van Mansvelt, *Landscape and awareness-rising, training and education*, [w:] *Landscape and sustainable development: challenges of the European Landscape Convention*, Strasbourg 2006, s. 129–130.

³³ A. Fogel, G. Goleń, A. Staniewska, *Ustawa krajobrazowa. Komentarz do przepisów wprowadzonych w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu...*, s. 98–99.

z EKK. Użyte sformułowanie „postrzegana/postrzegany przez ludzi”, jak wskazano w uzasadnieniu do projektu u.w.n.o.k.³⁴ zostało przyjęte dla zapewnienia wewnętrznej zgodności systemu prawa z polską wersją EKK. W uzasadnieniu tym zauważono jednak, że użyty w tłumaczeniu tekstu EKK czasownik „postrzegać” stanowi niezbyt fortunne tłumaczenie występującego w oryginalnej wersji *perceive*³⁵ o nieco odmiennym wydźwięku znaczeniowym. *Perceive* odnosi się do poznawania czegoś za pośrednictwem zmysłów, postrzeganie i stanowi odkodowanie rzeczywistości obiektywnie istniejącej³⁶. Tymczasem, jak dalej argumentowano w uzasadnieniu, polskie słowo „postrzegać” oznacza „uświadomić sobie wrażenie wywołane działaniem bodźca zewnętrznego na zmysły”³⁷.

Nie do końca można jednak zgodzić się z tą krytyką. Należy bowiem zwrócić uwagę, że zarówno angielskie *perceive*, jak i polskie „postrzegać” mają jeszcze jedno znaczenie: „myśleć o czymś w określony sposób”³⁸. Ta warstwa znaczeniowa uwypukla istotę idei krajobrazu jako nośnika wartości i znaczeń nadawanych mu przez ludzi, w której krajobraz jest konstruowany przez człowieka w kontakcie ze środowiskiem. W tym kontekście użycie w polskiej definicji krajobrazu wyrazu „postrzegać” w szerokim znaczeniu złożonego wieloaspektowego procesu kognitywnego³⁹ należy uznać za uzasadnione i zgodne z duchem EKK.

Postrzeganie rozumiane jako percepcja zmysłowa i fizjologiczna reakcja na środowisko jest ujęciem charakterystycznym dla nauk przyrodniczych (zwłaszcza biologicznych). Tymczasem w innych naukach pojęcie to występuje także w innych kontekstach. W naukach społecznych (zwłaszcza psychologii środowiskowej) percepcja środowiska uwzględnia wiele aspektów – od preferencji wizualnych (wyznaczających głównie pasywną relację do krajobrazu) po systemy wartości (powiązane z pojęciem przywiązania do miejsca). Jeszcze bardziej złożona i holistyczna koncepcja „postrzegania” obecna jest w fenomenologii i antropologii, gdzie uwzględnia się zarówno wpływ cech jednostki, jej zaan-

³⁴ Druk sejmowy nr 1525.

³⁵ W angielskim tekście EKK: „«Landscape» means an area, as perceived by people, whose character is the result of the action and interaction of natural and/or human factors”.

³⁶ *Perceive*: „to notice something or someone by using sight, sound, touch, taste, or smell” (<https://dictionary.cambridge.org/pl/dictionary/english/perceive>).

³⁷ <https://sjp.pwn.pl/slowniki/postrzega%C4%87.html>.

³⁸ To think of something in a particular way (<https://dictionary.cambridge.org/pl/dictionary/english/perceive>); „zobaczyć i ocenić kogoś w określony sposób” (<https://sjp.pwn.pl/slowniki/postrzega%C4%87.html>).

³⁹ V. Di Battista, *Towards a grammar of European landscapes Council of Europe...*, s. 8–13.

gażowania w otoczenie, wartości i znaczenia (a zatem wymiar subiektywny), jak i relacyjny charakter percepcji – jak jest ona „filtrowana” przez społeczne konstrukty i socjalizację, tworząc tożsamość zbiorową⁴⁰. Definicja krajobrazu w EKK ma charakter interdyscyplinarny. Zawarte w niej pojęcie postrzegania musi być więc interpretowane z uwzględnieniem wszystkich tych kontekstów, uzasadnionych też szerokim znaczeniem językowym tego słowa.

Nieco mylące i odchodzące od definicji EKK jest natomiast użycie w polskiej definicji krajobrazu imiesłowu „ukształtowana” (przestrzeń) – w aspekcie dokonanym, co sugeruje statyczność krajobrazu i osiągnięcie przez niego pewnej docelowej formy⁴¹. Definicja EKK nie zawiera sformułowania o takim znaczeniu, a które w języku polskim nadawane jest właśnie poprzez użycie aspektu dokonanego (zresztą konstrukcji gramatycznej występującej tylko w językach słowiańskich)⁴². Wręcz przeciwnie, w EKK krajobraz ujmowany jest dynamicznie – jako ulegający zmianom wynikającym z procesów społecznych, gospodarczych i środowiskowych, które mają być ukierunkowane i harmonizowane⁴³. Można więc uznać, że użycie w polskiej definicji aspektu dokonanego imiesłowu nie było potrzebne, a może prowadzić do mylnej wykładni tego złożonego pojęcia. Sformułowanie „ukształtowana w wyniku działania czynników” należy zatem interpretować raczej jako odpowiednik wyrażenia w definicji EKK: „którego charakter jest wynikiem działania i interakcji czynników”, a zatem odnoszącego się do złożonej i dynamicznej genezy krajobrazu, jego „biografii” (co trafnie oddaje metafora krajobrazu jako palimpsestu).

Podsumowując, definicja legalna krajobrazu w polskim prawie, opierając się na definicji zawartej w EKK, buduje generalną koncepcję krajobrazu, odchodzącą od zdominowanego aspektem wizualnym i widokowym rozumienia tego terminu w języku naturalnym i od wartościowania krajobrazu jako warunku przyznania ochrony. Wskazuje to na szeroki zakres znaczeniowy krajobrazu jako przedmiotu regulacji prawnej.

⁴⁰ A. Butler, U. Berglund, *Landscape Character Assessment as an Approach to Understanding Public Interests within the European Landscape Convention...*, s. 220–221.

⁴¹ A. Fogel, G. Goleń, A. Staniewska, *Ustawa krajobrazowa. Komentarz do przepisów wprowadzonych w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu...*, s. 99.

⁴² Wybór użycia w tekście prawnym rodzaju aspektu (dokonanego czy niedokonanego) ma duże znaczenie. Zastosowanie środków językowych powinno być bowiem zgodne ze znaczeniem intuicyjnym w języku ogólnym, co przyczynia się do jednoznacznej interpretacji poszczególnych terminów prawnych. Zob. np. M. Łaziński, *Wykłady o aspekcie polskiego czasownika*, Warszawa 2020, s. 15.

⁴³ Por. definicje legalne „ochrony krajobrazu” i „gospodarowania krajobrazem” zawarte w EKK.

3. Krajobraz a inne pokrewne przedmioty ochrony prawnej

3.1. Przestrzeń

Dla określenia relacji między krajobrazem a przestrzenią niezbędne jest ustalenie znaczenia terminu „przestrzeń”, co samo w sobie nie jest zadaniem łatwym. Przestrzeń stanowi, podobnie jak krajobraz, pojęcie wieloznaczne i otwarte, a klasa przedmiotów, do których się odnosi, jest rozległa i niejednolita. W literaturze wskazuje się jednak słusznie, że zdefiniowanie zakresów znaczeniowych tych pojęć w każdym przypadku ich zastosowania jest niezbędne, gdyż „połączenie dwóch wieloznacznych terminów prowadzić może do zaiste imponujących nieporozumień”⁴⁴.

Dobrym punktem wyjścia wydaje się być słownikowa definicja, która określa pięć znaczeń słowa „przestrzeń”: „1) nieograniczony obszar trójwymiarowy, w którym zachodzą wszystkie zjawiska fizyczne; 2) część takiego obszaru objęta jakimiś granicami; też: miejsce zajmowane przez jakiś przedmiot; 3) rozległa, pusta powierzchnia bez wyraźnie oznaczonych, widocznych granic; 4) odległość między czymś a czymś; 5) ogół zjawisk społecznych, politycznych itp.”⁴⁵

Wszystkie te konteksty są istotne z punktu widzenia prawa. Przestrzeń w języku prawnym nie ogranicza się bowiem tylko do ujęć materialnych, konkretnych, realnych⁴⁶. Przykładem tego jest definiowanie społeczeństwa obywatelskiego jako „wspólnej przestrzeni...” w ustawie o Narodowym Instytucie Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego⁴⁷. Należy też zauważyć, że kontekst przestrzeni w prawie ma zasadnicze dwa odmienne aspek-

⁴⁴ F. Plit, *Krajobraz w przestrzeni czy przestrzeń w krajobrazie*, „Prace Komisji Krajobrazu Kulturowego” t. 24 (2014), s. 25.

⁴⁵ <https://sjp.pwn.pl/sjp/przestrzen;2511263.html>.

⁴⁶ Różnorodność tych kontekstów obrazuje przegląd występowania terminu „przestrzeń” w języku prawnym dokonany przez M. Miemca: M. Miemiec, *Granice lokalnej przestrzeni prawnej kształtowanej przez akty prawa miejscowego*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Przestrzeń w prawie administracyjnym*, Warszawa 2013, s. 226.

⁴⁷ „Społeczeństwo obywatelskie jest wspólną przestrzenią, która służy praktykowaniu cnót obywatelskich, takich jak odpowiedzialność za naród i wspólnoty lokalne, solidarność oraz zaangażowanie w budowę oddolnych instytucji obywatelskich. Bez umiejętności dostrzegania i pomnażania dobra wspólnego zabraknie obywatelskich więzi społecznych, które są fundamentem kapitału społecznego.” (Preambuła ustawy z 15 września 2017 r. o Narodowym Instytucie Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego, t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 1287).

ty. Po pierwsze, do przestrzeni odnoszą się normy prawne, a po drugie, prawo działa w przestrzeni prawnie określonej⁴⁸.

Ta wieloznaczność przestrzeni w prawie, a zwłaszcza wspomniana jej dwu- aspektowość, znajduje odzwierciedlenie np. w typologii sformułowanej przez J. Zimmermanna⁴⁹. Zgodnie z nią można wyróżnić: przestrzeń prawną (według koncepcji F. Longchamps), przestrzeń regulacji prawnej, przestrzeń geograficzną, przestrzeń administracyjną, przestrzeń publiczną (obejmującą też cyberprzestrzeń), przestrzeń fizyczną. Zdaniem F. Longchamps przestrzeń prawną stanowi „ogół świadomych zachowań się ludzi wzajem wobec siebie pod względem prawa, a więc wziętych pod uwagę pod tym jednym względem” oraz „świadomości wielu ludzi oddziałujących nawzajem na siebie, wzięte pod uwagę pod względem prawa”⁵⁰. Przestrzeń regulacji prawnej stanowi zaś normatywne, lustrzane odbicie przestrzeni prawnej. J. Zimmermann określa tę relację następująco: „podczas gdy przestrzeń prawną jest obserwowana od strony jednostek, ludzi, podmiotów administrowanych i ich wzajemnych prawnych uwikłań – jest to ich przestrzeń, w jakiej przebywają i żyją, to przestrzeń regulacji prawnej jest analizowana od strony regulacji prawnych, których suma wyznacza całą przestrzeń prawną dostępną dla jednostek”⁵¹.

Takie ujęcia przestrzeni (przestrzeń prawną i przestrzeń regulacji prawnej) nie są zasadniczo adekwatne do rozważań w kontekście krajobrazowym, gdyż mogłyby prowadzić do przesunięcia kategorialnego⁵², a więc niezgodności między zakresem danego ujęcia przestrzeni a kategorią pojęciową wyznaczaną przez definicję legalną krajobrazu. Z tych samych względów bez wątpienia wyłączeniu podlegać muszą inne abstrakcyjne znaczenia, w tym także wspo-

⁴⁸ M. Miemiec, *Granice lokalnej przestrzeni prawnej kształtowanej przez akty prawa miejscowego...*, s. 227.

⁴⁹ J. Zimmermann, *Wprowadzenie*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Przestrzeń w prawie administracyjnym...*, s. 14–19. Autor dokonuje kategoryzacji ujęć przestrzeni występujących w prawie administracyjnym, które zostały przyjęte w poszczególnych artykułach zawartych w tej książce.

⁵⁰ F. Longchamps, *Z problemów poznania prawa*, „Prace Wrocławskiego Towarzystwa Naukowego Seria A” t. 129 (1968), s. 41 (Autor zaznacza, że pojęcie to nie ma zadania opisowego, wyjaśniającego ani wartościującego. Stanowi „narzędzie do badania kultury prawnej w możliwie szeroko ujętych całościach”).

⁵¹ J. Zimmermann, *Wprowadzenie*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Przestrzeń w prawie administracyjnym...*, s. 16.

⁵² Błąd przesunięcia kategorialnego w definiowaniu występuje, kiedy dla budowania definicji wskazany jest zasadniczo niewłaściwy rodzaj, co powoduje, że człony definicji (*definiens* i *definiendum*) nie mają wspólnego zakresu, należą do różnych kategorii. Zob. np. Z. Ziemiński, *Logiczne podstawy prawoznawstwa...*, s. 155–156. Autor jako przykład definicji zawierającej błąd przesunięcia kategorialnego podaje: „norma jest to pewien stosunek społeczny”.

mniana „wspólna przestrzeń” z prawnej definicji społeczeństwa obywatelskiego, która mieści się w cytowanym wcześniej, piątym znaczeniu słownikowym i jest bardzo odległa znaczeniowo od tematyki krajobrazowej.

Z typologii J. Zimmermanna bez wątpienia powiązanie z kontekstem krajobrazowym wykazują: przestrzeń fizyczna, „będąca faktycznym, fizycznym obszarem wyznaczonym według kryteriów prawnych, dla potrzeb realizacji prawa”⁵³, oraz przestrzeń publiczna. Ta ostatnia jako pojęcie pochodne, a jednocześnie niedookreślone i złożone (ujmowane zarówno abstrakcyjnie, jak i konkretnie), stanowi jednak osobny (choć w pewnych aspektach powiązany z krajobrazem) i złożony problem badawczy, więc dla jasności wyводу nie będzie w tym miejscu uwzględniona.

W mniejszym stopniu adekwatne do kontekstu krajobrazowego są też: przestrzeń geograficzna (realna, obszar określany według granic geograficzno-politycznych) i administracyjna (związana z wyodrębnianiem terytorium jednostek samorządu terytorialnego i obszaru właściwości organów)⁵⁴. Skupiają się one bowiem na ujęciu przestrzeni jako obszaru w kontekście terytorialnego zakresu obowiązywania prawa. Przestrzeń rozumiana jako terytorium stanowi jeden z kluczowych elementów każdego ustroju, a koncept terytorialności determinuje przestrzenne granice obowiązywania prawa⁵⁵. Warto nadmienić, że takie ujęcie przestrzeni jest istotne dla problematyki planowania przestrzennego. Relacje tej ostatniej do tematyki krajobrazowej będą jednak przedmiotem rozważań w dalszej części pracy.

Wreszcie przestrzeń w znaczeniu fizycznym występuje w języku prawnym także w różnych kontekstach. Swoiste znaczenie i odrębną regulację mają np. przestrzeń kosmiczna czy powietrzna.

Dokonane zawężenie prawnych znaczeń przestrzeni w kontekście typologii J. Zimmermanna, choć ma walor porządkujący, nie wystarczy jednak dla ustalenia relacji między pojęciami krajobrazu i przestrzeni. Biorąc pod uwagę, że dla regulacji prawnej ochronnej decydujący jest charakter przedmiotu ochrony, który wyznaczają nauki pozaprawne, uzasadnione jest sięgnięcie do ustaleń co do relacji pojęć „krajobraz” i „przestrzeń”, jakich dokonuje się w innych dziedzinach nauki, a zwłaszcza tych, dla których stanowią one pojęcia kluczowe. Wśród nich dla kontekstu krajobrazowego najbliższe, a przez to najważniejsze,

⁵³ J. Zimmermann, *Wprowadzenie...*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Przestrzeń w prawie administracyjnym...*, s. 18.

⁵⁴ *Ibid.*, s. 17–18.

⁵⁵ F. Zoido Naranjo, *Landscape and spatial planning policies*, [w:] *Landscape and sustainable development: challenges of the European Landscape Convention*, Strasbourg 2006, s. 57.

są geografia i architektura. Natomiast w fizyce pojęcie przestrzeni odpowiada w głównej mierze znaczeniu potocznemu (pierwsze i drugie znaczenie słownikowe) – jako trójwymiarowa nieograniczona rozciągłość (obszar) lub część tej rozciągłości objętej jakimiś granicami⁵⁶. A zatem można je pominąć, gdyż w znikomym stopniu odnosi się do kontekstu prawno-ochronnego.

W geografii definiowanie przestrzeni (podobnie jak krajobrazu) opiera się na wspomnianym ujęciu fizycznym, jest jednak złożone i zróżnicowane. Przestrzeń ujmuję się tam bowiem szerzej niż tylko fizycznie: po pierwsze, jako społeczny konstrukt, którego przestrzeń fizyczna jest jedną ze składowych, postrzegany i wartościowany (w skrajnych ujęciach tylko indywidualnie); po drugie, jako pojęcie wielowymiarowe, wielowarstwowe złożone ze zjawisk społecznych, ekonomicznych i kulturowych⁵⁷. Przestrzeń ziemską (zwaną też przestrzenią geograficzną, powłoką ziemską lub epigeosferą) zawiera w sobie dalsze typy przestrzeni – podprzestrzenie: ekologiczną i społeczno-ekonomiczną⁵⁸.

Krajobraz w geografii stanowi zaś (obok regionu) klasyczną koncepcję całości przestrzennych powstałych w wyniku segmentacji przestrzeni – dla zawężenia pola badawczego⁵⁹. Jest ujmowany jako integralny zbiór-system materialnych obiektów i fizycznych pól, wypełniających określoną przestrzeń w epigeosferze⁶⁰. Jednocześnie „między poszczególnymi obiektami składającymi się na krajobraz rozciąga się przestrzeń traktowana jako fragment, wycinek tak szeroko rozumianej przestrzeni”⁶¹. Wskazuje to na złożone (i niejednoznaczne) relacje pojęciowe między krajobrazem a przestrzenią. Dodatkowo w rozwoju geografii następowały wspomniane zmiany konceptualizacji przestrzeni. Stopniowo odchodzono od ujęć przedmiotowych, fizycznych (jako zbioru elementów, w tym człowieka oraz powiązań między nimi) na rzecz ujęć subiektywnych, w których przestrzeń stanowi zbiór przedmiotów poznawanych i kształtowanych przez podmiot, a uwagę skierowano na zależności między elementami przestrzeni ważne z punktu widzenia działania tego podmiotu⁶².

⁵⁶ <https://encyklopedia.pwn.pl/szukaj/Przestrze%C5%84.html>.

⁵⁷ F. Plit, *Krajobraz w przestrzeni czy przestrzeń w krajobrazie...*, s. 22–23.

⁵⁸ U. Myga-Piątek, *O wzajemnych relacjach przestrzeni i krajobrazu kulturowego. Rozważania wstępne*, „Prace Komisji Krajobrazu Kulturowego” t. 24 (2014), s. 30.

⁵⁹ A. Lisowski, *Typy przestrzeni a geografia*, „Prace Komisji Krajobrazu Kulturowego” t. 24 (2014), s. 15.

⁶⁰ W. Andrejczuk, *O przestrzeni krajobrazowej*, „Prace Komisji Krajobrazu Kulturowego” t. 24 (2014), s. 46.

⁶¹ F. Plit, *Krajobraz w przestrzeni czy przestrzeń w krajobrazie...*, s. 23.

⁶² A. Lisowski, *Typy przestrzeni a geografia...*, s. 12.

Podjmując kwestię relacji przestrzeni i krajobrazu (w ujęciu nauk geograficznych), U. Myga-Piątek wskazuje na ich nierozzerwalne połączenie, które jednak nie powinno prowadzić do utożsamiania. „Każda przestrzeń fizyczna (realna) – zarówno przyrodnicza, jak i kulturowa, bez względu czy rozpatrywana obiektywnie – jako byt materialny, czy subiektywnie – jako wartości semantyczne, wytwarza (rzutuje) «swoje» krajobrazy. Tym samym krajobrazy nie istnieją poza przestrzenią”⁶³. Przestrzeń stanowi system relacji między składnikami krajobrazu przyrodniczego, kulturowego i człowiekiem. „Oddziaływania te tworzą system dynamicznych relacji kształtujących tzw. przestrzeń kulturową, dającą się interpretować także od strony niematerialnych wartości”⁶⁴. Tak rozumianą przestrzeń kulturową można identyfikować także w krajobrazie w pełni naturalnym, któremu człowiek poprzez percepcję i ocenę przypisuje wartości i znaczenia⁶⁵. Krajobraz zawsze stanowi byt wytworzony i wyodrębniany przez człowieka (identyfikowany, nazwany i odczuwany, poprzez procesy myślowe, emocjonalne i doświadczanie). Tymczasem przestrzeń może istnieć także niezależnie od jednostki – jako absolut⁶⁶.

W swoisty sposób postrzegają przestrzeń geografowie humanistyczni. Czerpiąc z poglądów fenomenologów, skupiają się na przestrzeni egzystencjalnej. Stanowi ona według nich niegeometryczną przestrzeń ludzkich powiązań, w której dystans nie jest mierzalny w miarach fizycznych, lecz emocjonalnych i opisywanych w kategoriach ważności⁶⁷. W geografii humanistycznej ważnym pojęciem jest też „miejsce”. Istotne pytania dla badaczy w tym nurcie stanowią: „jak przestrzeń fizyczna zmienia się w miejsce człowieka, jaka jest natura doświadczenia, jak tworzy się emocjonalna więź z fizycznymi obiektami oraz jaka jest rola symboli w procesie tworzenia tożsamości z miejscem”⁶⁸. Jednym z najważniejszych przedstawicieli geografii humanistycznej jest Yi-Fu Tuan⁶⁹. Rozważając istotę pojęcia krajobrazu, autor ten wskazuje, że krajobraz stanowi

⁶³ U. Myga-Piątek, *O wzajemnych relacjach przestrzeni i krajobrazu kulturowego. Rozważania wstępne...*, s. 39.

⁶⁴ U. Myga-Piątek, *Krajobrazy kulturowe. Aspekty ewolucyjne i typologiczne...*, s. 61.

⁶⁵ Ibid.

⁶⁶ U. Myga-Piątek, *O wzajemnych relacjach przestrzeni i krajobrazu kulturowego. Rozważania wstępne...*, s. 39–40. Autorka uwzględnia jeszcze „środowisko” jako trzeci element konstrukcyjny triady (przestrzeń – krajobraz – środowisko).

⁶⁷ K. Rembowska, *Współczesny humanizm i jego wpływ na przemiany w obrębie geografii...*, s. 11.

⁶⁸ Ibid., s. 12.

⁶⁹ Jego najważniejszym dziełem jest: Y.-F. Tuan, *Przestrzeń i miejsce...*

konstrukt umysłu i emocji. Jest on kombinacją dwóch perspektyw: obiektywnej i subiektywnej, a połączenie to następuje tylko w umyśle (*in the mind's eye*)⁷⁰.

Kolejną dziedziną immanentnie związaną z przestrzenią jest architektura, którą najzwyczajniej definiuje się właśnie jako sztukę kształtowania przestrzeni. Jak pisze B. Zevi wewnętrzna przestrzeń jest „protagonistą” architektury⁷¹. Fenomen przestrzeni konkretyzuje się bowiem tylko w architekturze i dlatego stanowi o jej specyficznym charakterze⁷². Ta immanentna przestrzenność architektury wydaje się obecnie oczywista⁷³, jednak paradygmat ten ukształtował się stosunkowo niedawno. Jego początki wiąże się z teoriami G. Sempera (koniec XIX wieku), które następnie zostały rozwinięte przez teoretyków estetycznych wczesnego modernizmu, a później w kręgu anglojęzycznym przez S. Giediona⁷⁴. Ta modernistyczna koncepcja przestrzeni nie jest jednak jednolitym konstruktem. Stanowić może zarówno abstrakcyjną istotę formy (artykulację przestrzeni)⁷⁵, jak i przestrzeń wyznaczaną przez przedmioty (pustkę między nimi)⁷⁶. Dodatkowo w XX wieku modernistyczne koncepcje zostały poddane krytyce i wzbogacone o wymiar społeczny⁷⁷. W teorii architektury istnieje więc obecnie wielość interpretacji pojęcia przestrzeni, które funkcjonuje zarówno jako fizyczna rzeczywistość, jak i koncept filozoficzny (konstrukt mentalny, poprzez który umysł rozpoznaje świat), ale także reprezentacja relacji społecznych i ideologii.

Wydawałoby się, że można jako kategorie znaczeniowe nieadekwatne do kontekstu krajobrazu wyłączyć z analizy ujęcia przestrzeni przyjęte w literaturze, muzyce i przestrzeń duchową (wewnętrzną)⁷⁸. Zważywszy jednak

⁷⁰ Y.-F. Tuan, *Thought and Landscape. The Eye and the Mind's Eye...*, s. 89–90.

⁷¹ B. Zevi, *Architecture as Space. How to Look at Architecture*, New York 1974, s. 23.

⁷² Ibid., s. 28.

⁷³ J. Ballenstedt zauważa, że „prawdopodobnie nie ma książki o architekturze, napisanej w czasie drugiej połowy XX wieku, w której słowo «przestrzeń» nie byłoby wielokrotnie używane i nadużywane”. J. Ballenstedt, *Architektura. Historia i teoria*, Warszawa–Poznań 2000, s. 573.

⁷⁴ M. Liszewska, *Przestrzeń architektoniczna: przestrzeń fizyczna a przestrzeń kulturowa*, „Humanistyka i Przyrodoznawstwo” nr 8 (2002), s. 149; E. Üngür, *The undefinable space of architecture, Conference paper*, [w:] *Conference: Theory for the Sake of the Theory: ARCHTHEO '11*, 2011.

⁷⁵ M. Liszewska, *Przestrzeń architektoniczna: przestrzeń fizyczna a przestrzeń kulturowa...*, s. 149.

⁷⁶ J. Ballenstedt, *Architektura. Historia i teoria...*, s. 574.

⁷⁷ H. Lefebvre, *The production of space*, Oxford–Cambridge 1998, s. *passim*.

⁷⁸ Szerokiego omówienia tych kontekstów i ich relacji z prawem dokonała: M. Berdel-Dużińska, *Konteksty przestrzeni*, [w:] I. Niżnik-Dobosz (red.), *Przestrzeń i nieruchomości jako przedmiot prawa administracyjnego. Prawo publiczne rzeczowe*, Warszawa 2012, s. 411–436.

na wspomniane zmiany konceptualizacji krajobrazu (zwłaszcza w geografii humanistycznej i antropologii), wyłączenie to nie jest oczywiste. Jak zauważa A. Kępiński, przestrzeń wewnętrzna (wnętrze człowieka, jego psychika, przeżycia) jest „przestrzenią odczuwania” i zmienia się w zależności od nastawienia uczuciowego do otoczenia. Pomostem między nią a przestrzenią zewnętrzną (materialną) jest zaś symbol, znak, „który świat otaczający nam daje i który dla nas coś oznacza”⁷⁹. Zauważyć można zatem zbieżność między owymi ujęciami przestrzeni a krajobrazem, jego „postrzeganiem” jako elementem budowania jego definicji. Podobnie, rozpatrując relację krajobrazu i przestrzeni muzycznej, nie można zapominać, że istnieje też warstwa dźwiękowa krajobrazu, która jest także „postrzegana”. W tym kontekście funkcjonuje nawet termin „krajobraz dźwiękowy” (*soundscape*)⁸⁰, który także stanowi przedmiot ochrony prawnej⁸¹.

Wracając do relacji między pojęciami „krajobraz” i „przestrzeń” w prawie, z uwzględnieniem legalnej definicji krajobrazu, trzeba uznać, że nie można przesądzić, które z zarysowanych ujęć przestrzeni zostało przyjęte przez prawodawcę. Nieuzasadnione jest więc także redukowanie jej do jednego z tych ujęć. Natomiast trzeba uznać, że podstawowym wyznacznikiem tej relacji jest nadrzędność kategoryjna przestrzeni w stosunku do krajobrazu. W definicji legalnej krajobrazu przestrzeń stanowi bowiem hiperonim, poprzez który krajobraz jest określany w *definiens* („krajobraz stanowi przestrzeń...”) ⁸². Ta nadrzędność pojęciowa decyduje o ukształtowaniu relacji między oboma pojęciami w prawie. Można jednak zauważyć, że w wielu kontekstach normatywnych znaczenie obu terminów jest zbliżone, także jeśli chodzi o ochronę obu dóbr. Szczególnie jest to widoczne w regulacjach dotyczących planowania i zagospodarowania przestrzennego.

Warto zauważyć, że z nadrzędności kategoryjnej przestrzeni do krajobrazu wynikają pewne istotne różnice semantyczne. Przestrzeń ma charakter bar-

⁷⁹ A. Kępiński, *Autoportret Człowieka. Myśli – aforyzmy*, Warszawa 2001, s. 99–102.

⁸⁰ Krajobraz dźwiękowy, rozumiany jako „fragment przestrzeni złożony z elementów przyrodniczych oraz elementów wprowadzonych przez człowieka, będący źródłem aktualnie postrzeganych dźwięków. Jest to zatem dźwiękowa warstwa krajobrazu, pozostająca w relacjach z warstwą wizualną i odzwierciedlająca zjawiska społeczno-ekonomiczne, kulturowe i przyrodnicze zachodzące w środowisku geograficznym”. S. Bernat, *Dźwięk w krajobrazie. Podejście geograficzne. Streszczenie monografii*, „Audiosfera. Konceptje – Badania – Praktyki” t. 2 (2015), s. 117.

⁸¹ J. Goździewicz-Biechońska, *Prawne aspekty ochrony przed hałasem na obszarach wiejskich*, „Przegląd Prawa Rolnego” nr 2 (2018), s. 32, 42.

⁸² W definicji krajobrazu w EKK rodzajem nadrzędnym jest natomiast „obszar” (*area*).

dziej ogólny i abstrakcyjny, stanowi niejako „tworzywo”. Jest jednak również przedmiotem ochrony prawnej jako „wymierne dobro, wymagające efektywnego zarządzania i reglamentacji z uwagi na jego ograniczony charakter”⁸³. Ta „ograniczoność” i wyczerpywalność, a nawet w obliczu współczesnej antropopresji właściwie deficytowość, jest właśnie główną przyczyną prawnej regulacji jej racjonalnego i efektywnego wykorzystania z uwzględnieniem interesu publicznego⁸⁴ i zasady zrównoważonego rozwoju. Tymczasem krajobraz stanowi, zgodnie z definicją legalną, przestrzeń postrzeganą przez ludzi i przez nich kształtowaną. Jest dobrem bardziej skonkretyzowanym. Powstaje w relacji człowieka z przestrzenią i wymaga nadania przez człowieka znaczeń.

W doktrynie sporną kwestią jest, czy można uznać przestrzeń za zasób środowiskowy. Stanowisko takie prezentuje M. Woźniak, wskazując, że przestrzeń jest jednym z ważniejszych zasobów środowiskowych (o charakterze nieodnawialnym i ograniczonym), którego specyfiką jest predysponowanie do wykorzystania gospodarczego, które musi jednak uwzględniać „konieczność ochrony środowiska i racjonalne użytkowanie przyrody i krajobrazu”⁸⁵. Autorka ta uznaje zresztą także krajobraz za zasób środowiska przyrodniczego, odwołując się do definicji środowiska zawartej w p.o.ś. i regulacji u.o.p.⁸⁶

Odmienny pogląd prezentuje D. Trzcińska uznając, że „przestrzeń i środowisko stanowią z punktu widzenia prawnego zupełnie odrębne dobra prawne, podlegające różnemu reżimowi ochronnemu wynikającemu z odmiennych – przynajmniej częściowo – celów, aczkolwiek wykazują jednocześnie szereg podobieństw”⁸⁷. Autorka w tym kontekście przywołuje cytowany pogląd J. Stelmasiaka, że przestrzeń jest swoistym tłem dla zjawisk zachodzących w środowisku (zarówno stanowiących zagrożenia, jak i związanych z działaniami ochronnymi wobec środowiska)⁸⁸. Z kolei krajobraz D. Trzcińska uznaje za integralny

⁸³ D. Trzcińska, *Prawo planowania i zagospodarowania przestrzennego z perspektywy środowiska i jego ochrony...*, s. 62.

⁸⁴ M. Woźniak, *Interes publiczny i dobro publiczne w prawie administracyjnym na tle konstytucyjnej zasady dobra wspólnego*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” t. 38 nr 4 (2017), s. 102–103.

⁸⁵ M. Woźniak, *Newralgiczne problemy gospodarowania przestrzenią i zarządzania krajobrazem na poziomie gminy...*, s. 399.

⁸⁶ Ibid., s. 399–400.

⁸⁷ D. Trzcińska, *Prawo planowania i zagospodarowania przestrzennego z perspektywy środowiska i jego ochrony...*, s. 87.

⁸⁸ J. Stelmasiak, *Interes indywidualny a interes publiczny w ochronie środowiska w obszarze specjalnym o charakterze ekologicznym*, Rzeszów 2013, s. 11 (cytat za D. Trzcińska, *Prawo planowania i zagospodarowania przestrzennego z perspektywy środowiska i jego ochrony...*, s. 87).

element przestrzeni, ściśle związany z jej zewnętrznym postrzeganiem przez człowieka. Wskazuje ona, że jest to „ten element przestrzeni, który – będąc zarazem istotnym elementem środowiska o jednoznacznie przyrodniczym charakterze, sprawia, że wątki środowiskowe są tak aktualne i niezbędne na gruncie planowania i zagospodarowania przestrzennego”⁸⁹.

Odnosząc się do tej dyskusji, wydaje się, że rozbieżność poglądów co do uznania przestrzeni (i krajobrazu) za zasób środowiskowy wynika z odmiennego ujmowania pojęć. M. Woźniak zdaje się przyjmować szerokie ujęcie zasobów środowiskowych odpowiadające słownikowej definicji zasobu rozumianego jako „pewna ilość czegoś nagromadzona w celu wykorzystania w przyszłości”⁹⁰. Biorąc pod uwagę bardzo zróżnicowane podejście prawodawcy do stosowania terminu „zasoby” w aktach prawnych⁹¹, taka szeroka interpretacja uzasadnia traktowanie zarówno przestrzeni, jak i krajobrazu jako zasobów środowiskowych. Warto też zauważyć, że w preambule EKK krajobraz jest ujmowany jako „zasób sprzyjający działalności gospodarczej”, a ponadto zasobem jest tam też „jakość i różnorodność krajobrazów europejskich”.

Z kolei stanowisko D. Trzcińskiej zdaje się odpowiadać wąskiemu traktowaniu zasobów środowiska jako elementów przyrody. Takie rozumienie jest zgodne z nomenklaturą nauk przyrodniczych, która przyjęta została (choć nie w pełni konsekwentnie) w prawie ochrony środowiska (u.o.p. i p.o.ś.). Zasoby środowiska stanowią w tym ujęciu wszystkie składniki środowiska, z których korzysta osobnik/populacja. Natomiast w budowaniu koncepcji przestrzeni D. Trzcińska postrzega ją głównie jako tło dla zjawisk zachodzących w środowisku. Krajobraz zaś traktuje jako element strukturalny zarówno przestrzeni, jak i środowiska, związany z zewnętrznym postrzeganiem przez człowieka⁹². Przy tym jako kluczowe zdaje się przyjmować ujęcie fizjonomiczne/widokowe krajobrazu. Z kolei dla odróżnienia przestrzeni od środowiska, skupia się na różnicach między celami ochrony obu dóbr. W odniesieniu do przestrzeni jako zasadniczy cel ochrony wskazuje potrzebę ładu, harmonii, porządku i estetyki. Natomiast środowisko chronione jest według niej przede wszystkim ze wzglę-

⁸⁹ D. Trzcińska, *Prawo planowania i zagospodarowania przestrzennego z perspektywy środowiska i jego ochrony...*, s. 77.

⁹⁰ <https://sjp.pwn.pl/sjp/zasob;2544125.html>.

⁹¹ Na temat stosowania przez prawodawcę terminu „zasoby” w różnych kontekstach, zob. A. Haładaj, J. Trzewik, *Pojęcie strategicznych zasobów naturalnych – uwagi krytyczne*, „Przegląd Prawa Ochrony Środowiska” nr 1 (2014), s. 29–30.

⁹² D. Trzcińska, *Prawo planowania i zagospodarowania przestrzennego z perspektywy środowiska i jego ochrony...*, s. 88.

du na bezpośredni związek z jego jakością a odpowiednimi warunkami życia ludzkiego⁹³.

W kontekście wielości ujęć przestrzeni i krajobrazu w prawie warto wreszcie wspomnieć dualizm przedmiotów ochrony, jaki występuje w systemie prawnej ochrony dziedzictwa kulturowego. Krajobraz kulturowy i przestrzeń kulturowa stanowią tam odrębne, choć w pewnym zakresie powiązane pojęcia⁹⁴.

Ponownie zatem można skonstatować, że wieloznaczność pojęcia krajobrazu oraz zróżnicowanie kontekstów w języku prawnym powodują trudności w jednoznacznym określeniu jego znaczenia i relacji z innymi pokrewnymi pojęciami. Problemy te potęgują się przy zestawieniu krajobrazu z pojęciami o równie złożonym i wieloznacznym charakterze.

Próbując, mimo tych trudności, dokonać pewnych ustaleń, można stwierdzić, że dla uchwycenia różnicy między pojęciami krajobrazu i przestrzeni najbardziej adekwatne jest ujmowanie przestrzeni jako zasobu w rozumieniu słownikowym. Uwydatnia to jej charakter jako swoistego tworzywa, a jednocześnie szczególnego dobra o wspomnianych cechach wyczerpywalności i nieodnawialności. Można zauważyć, że ujęcie to odpowiada koncepcji przestrzeni w architekturze i właśnie stamtąd zdaje się zostało przejęte do prawa planowania i zagospodarowania przestrzennego. Takie rozumienie przestrzeni jest też zgodne z funkcjonowaniem tego pojęcia w ramach definicji legalnej krajobrazu – jako terminu nadrzędnego, na którym zbudowano *definiens*. Pozwala to na spójne określenie relacji pojęciowej między krajobrazem a przestrzenią w prawie.

Przy tym trzeba podkreślić, że nie można tej relacji sprowadzić jedynie do wymiaru zakresowego – węższy (krajobrazu) / szerszy (przestrzeni). Trzeba bowiem wziąć pod uwagę dalsze elementy definicji legalnej krajobrazu – zwłaszcza charakter przestrzeni („zawierająca elementy przyrodnicze lub wytwory cywilizacji”) i jej genezę („ukształtowana w wyniku działania czynników naturalnych lub działalności człowieka”) oraz „postrzeganie przez ludzi”. Te elementy definicji kierują uwagę ku kolejnym pojęciom stanowiącym przedmiot analiz porównawczych: „środowisku” i „przyrodzie” oraz „dziedzictwu kultury”.

⁹³ Ibid., s. 87.

⁹⁴ S. Bernat, *Przestrzeń kulturowa a krajobraz kulturowy na listach UNESCO*, „Prace Komisji Krajobrazu Kulturowego” t. 24 (2014), s. 115–132.

3.2. Ład przestrzenny

Ład przestrzenny wiąże się z krajobrazem poprzez swój kontekst przestrzenny. Pojęcie to ma fundamentalne znaczenie w prawie planowania i zagospodarowania przestrzennego. Świadczy o tym wskazanie go już w art. 1 ust. 1 u.p.z.p.⁹⁵ określającym zakres przedmiotowy ustawy, gdzie wymieniono ład przestrzenny i zrównoważony rozwój⁹⁶ jako podstawy tych działań. Dalej w ust. 2 tego artykułu „wymagania ładu przestrzennego, w tym urbanistyki i architektury” wskazane są pośród wartości, które mają być uwzględniane w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Warto nadmienić, że w przepisie tym ujęto też walory architektoniczne i krajobrazowe.

Usytuowanie ustawowe wskazuje wyraźnie, że ład przestrzenny „będąc zasadą nadrzędną gospodarowania przestrzenią, jest jednocześnie kluczowym pojęciem wyznaczającym zakres przedmiotowy u.p.z.p.”⁹⁷. Ład przestrzenny ma definicję legalną, zgodnie z którą stanowi on: „takie ukształtowanie przestrzeni, które tworzy harmonijną całość oraz uwzględnia w uporządkowanych relacjach wszelkie uwarunkowania i wymagania funkcjonalne, społeczno-gospodarcze, środowiskowe, kulturowe oraz kompozycyjno-estetyczne” (art. 2 u.p.z.p.). W doktrynie od dawna wskazuje się jednak, że zdefiniowanie to nie zmienia niedookreślonego charakteru tego pojęcia, a nawet jest zabiegiem niepotrzebnym, gdyż jako pojęcie ogólne ład przestrzenny nie nadaje się do definiowania⁹⁸.

Tak jak w odniesieniu do pozostałych zestawianych z krajobrazem dóbr i wartości, trzeba skonstatować, że określenie prawnego znaczenia pojęcia „ładu przestrzennego” jest zagadnieniem złożonym i trudnym⁹⁹. Dlatego w tym

⁹⁵ Na temat aksjologii prawa planowania i zagospodarowania przestrzennego w kontekście tego przepisu, zob. np. A. Brzezińska-Rawa, *Ewolucja aksjologii prawa planowania i zagospodarowania przestrzennego. Kilka refleksji na tle art. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, „Przegląd Prawa Administracyjnego” nr 9 (2025), s. 11–23.

⁹⁶ Na temat prawnego pojęcia zrównoważonego rozwoju i jego funkcjonowania w systemie prawa, zob. np. Z. Bukowski, *Zrównoważony rozwój w systemie prawa*, Toruń 2012, *passim*.

⁹⁷ M. Woźniak, *Ład przestrzenny jako paradygmat zrównoważonego gospodarowania przestrzenią*, „Białostockie Studia Prawnicze” t. 18 (2015), s. 168.

⁹⁸ Z. Niewiadomski (red.), *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, Warszawa 2021, s. 7, 16–17; J. Zimmermann, *Alfabet prawa administracyjnego*, Warszawa 2022, s. 126–128.

⁹⁹ W kwestii pojęcia „ładu przestrzennego” zob. np.: A. Brzezińska-Rawa, *Spójność i ciągłość podstawowych aktów planowania przestrzennego gminy. Aspekty prawne*, Toruń 2019, s. 56–61; M. J. Nowak i in., *Teoretyczny i wdrożeniowy wymiar ładu przestrzennego z perspektywy inter-*

miejszu uwaga zostanie skupiona na tych aspektach pojęciowych, które pozwolą uchwycić różnice znaczeniowe obu pojęć i zakresów ochrony.

Złożony i wieloaspektowy charakter pojęcia „ład przestrzenny” potwierdza charakter pojęć i określeń użytych w jego definicji ustawowej. M. Woźniak w tym kontekście identyfikuje następujące wymiary: społeczny, ekologiczny (w powiązaniu z zasadą zrównoważonego rozwoju), ekonomiczny, kulturowy, estetyczny¹⁰⁰. Z kolei H. Izdebski zwraca uwagę na połączenie w definicji legalnej trzech aspektów (obecnych także w konotacjach językowych tego sformułowania): porządku (uporządkowane relacje), harmonii (harmonijna całość) i estetyki (wymagania kompozycyjno-estetyczne)¹⁰¹. Warto zauważyć, że zarówno ład przestrzenny, jak i krajobraz mają podobne konteksty znaczeniowe. Wskazywane przez cytowanych autorów aspekty i wymiary można odnieść do obu pojęć. Ponadto zauważa się, że są one rozumiane intuicyjnie, a trudno definiowane¹⁰², osadzone w pojmowaniu metaforycznym¹⁰³. Zarówno krajobraz, jak i ład przestrzenny stanowią przedmiot ochrony prawnej, choć w nieco innej płaszczyźnie. Przy tym rozróżnia się kształtowanie i ochronę ładu przestrzennego. Głównym celem kształtowania jest dążenie do zmiany istniejącej struktury przestrzennej, zaś ochrony – zapobieganie zmianom, które mogłyby zaburzyć istniejący ład¹⁰⁴.

Dla uchwycenia różnic pojęciowych warto zwrócić uwagę na funkcje, jakie pełni „ład przestrzenny” jako kategoria prawna. Po pierwsze, tworzy on zasadę systemową dla prawa planowania przestrzennego, stanowiąc jedną z podstaw konstrukcji tego systemu¹⁰⁵. Wraz ze zrównoważonym rozwojem wyznacza

dyscyplinarnej, „Samorząd Terytorialny” nr 3 (2025), s. 7–27; D. Trzcńska, *Prawo planowania i zagospodarowania przestrzennego z perspektywy środowiska i jego ochrony...*, s. 184–194; M. Woźniak, *Ład przestrzenny jako paradygmat zrównoważonego gospodarowania przestrzenią...*, s. 167–182.

¹⁰⁰ M. Woźniak, *Ład przestrzenny jako paradygmat zrównoważonego gospodarowania przestrzenią...*, s. 175–180.

¹⁰¹ H. Izdebski, *Ideologia i zagospodarowanie przestrzeni. Doktrynalne prawno-polityczne uwarunkowania urbanistyki i architektury*, Warszawa 2013, s. 18.

¹⁰² Tak w odniesieniu do ładu przestrzennego: M. Woźniak, *Ład przestrzenny jako paradygmat zrównoważonego gospodarowania przestrzenią...*, s. 170.

¹⁰³ Na znaczenie metafory dla rozumienia pojęcia ładu przestrzennego zwracają uwagę: M. J. Nowak i in., *Teoretyczny i wdrożeniowy wymiar ładu przestrzennego z perspektywy interdyscyplinarnej...*, s. 8.

¹⁰⁴ Ibid., s. 17.

¹⁰⁵ A. Brzezińska-Rawa, *Spójność i ciągłość podstawowych aktów planowania przestrzennego gminy. Aspekty prawne...*, s. 53. Abstrahuję przy tym od różnicy między zasadami planowania przestrzennego i prawa planowania przestrzennego.

fundamentalne wartości dla procesów planowania i zagospodarowania przestrzennego (i ich efektów) i konkretyzuje w tej sferze ogólne zasady Konstytucji RP: dobra wspólnego (art. 1), strzeżenia dziedzictwa narodowego (art. 5), zasady społecznej gospodarki rynkowej (art. 20)¹⁰⁶.

Ponadto ład przestrzenny określa pewien wzorzec („takie ukształtowanie przestrzeni”), do którego dążenie jest celem polityki przestrzennej. W tym ujęciu ład przestrzenny stanowi pożądaný efekt planowania przestrzennego – określony pewnymi cechami wykształcony układ przestrzenny, a jednocześnie cel działań planistycznych i kryterium oceny stanu zagospodarowania przestrzennego¹⁰⁷. W tym znaczeniu oraz w kontekście tej funkcji pojęcie to odwołuje się przede wszystkim do układów pozaprawnych – reguł wynikających z wiedzy urbanistycznej i planowania przestrzennego, a nie z przepisów prawa¹⁰⁸. Pozostawiając poza zakresem rozważań, jako odbiegające od głównego wątku rozważań, scharakteryzowanie ładu przestrzennego jako kategorii urbanistycznej, planistycznej, przyrodniczej, geograficznej, ekonomicznej¹⁰⁹, warto jednak zwrócić uwagę, że odnosi się on przede wszystkim do pewnej optymalnej wizji zagospodarowania przestrzeni i pożądanego, docelowego efektu procesów planistycznych.

Tu ujawnia się właśnie istotna różnica w stosunku do krajobrazu. Pojęcie to konstruowane jest niezależnie od waloryzacji przestrzeni oraz aspektów estetycznych i normatywnych (w znaczeniu wartościowania). W EKK podkreślono, że akt ten obejmuje swym zakresem (a więc i ochroną) także krajobrazy popolite i zdegradowane. Ponadto krajobraz jako pojęcie prawne nie tylko jest ujmowany jako wynik działania i interakcji czynników naturalnych i ludzkich (co zbliża go znaczeniowo do ładu przestrzennego). W prawnym definiowaniu krajobrazu istotne jest bowiem też to, że stanowi on „przestrzeń postrzegana przez ludzi”, a zatem tworzoną w procesie ludzkiej percepcji. Ten element „postrzegania” jest zaś mniej obecny w pojęciu ładu przestrzennego (choć wystę-

¹⁰⁶ H. Izdebski, *Ideologia i zagospodarowanie przestrzeni. Doktrynalne prawno-polityczne uwarunkowania urbanistyki i architektury...*, s. 26.

¹⁰⁷ B. Wojtyra, *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne na obszarach wiejskich*, [w:] A. Kołodziejczak (red.), *Obszary wiejskie w zintegrowanym planowaniu rozwoju...*, s. 93.

¹⁰⁸ M. Woźniak, *Ład przestrzenny jako paradygmat zrównoważonego gospodarowania przestrzenią...*, s. 171.

¹⁰⁹ Na temat różnych ujęć terminu „ład przestrzenny” zob. np. E. Lechowska, *Planowanie przestrzenne na poziomie lokalnym – powiązanie teorii z praktyką*, Warszawa 2022, s. 35–42; M. J. Nowak i in., *Teoretyczny i wdrożeniowy wymiar ładu przestrzennego z perspektywy interdyscyplinarnej...*, s. 7–27.

puje, jako że dla oceny przestrzeni w aspekcie występowania ładu niezbędny jest wcześniejszy proces jej percepcji).

Warto zauważyć, że w doktrynie urbanistycznej (ale także w ujęciach prawnych) ład przestrzenny konceptualizowany jest także jako nieodłączny atrybut zrównoważonego rozwoju, którego zasada znajduje umocowanie konstytucyjne¹¹⁰. W tym ujęciu także uwidacznia się różnica między krajobrazem a ładem przestrzennym. Ten ostatni odpowiada pojęciu *spatial governance*, przy czym założeniem jest poszukiwanie mechanizmów *good spatial governance*¹¹¹. W wymiarze pojęciowym ład przestrzenny, w odróżnieniu od krajobrazu, ma więc charakter normatywny (w znaczeniu normatywności jako wyznaczania pewnego wzorca zachowań i efektów, które mają być osiągnięte). Stanowi on cel planowania przestrzennego. Tymczasem krajobraz (w zasadzie we wszystkich swych ujęciach) jest neutralny w wymiarze normatywnym (wyznaczania i dążenia do pewnego określonego wzorca) – nie jest pożądanym stanem ani celem, do którego osiągnięcia należy dążyć. Rozpatruje się go więc w innej płaszczyźnie pojęciowej.

Ład przestrzenny w wymiarze prawnym określa ponadto obowiązek organów administracji publicznej odpowiedzialnych za prowadzenie polityki przestrzennej na danym obszarze¹¹². Potwierdzenie tej funkcji zawarto w ustawie z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym¹¹³, w której art. 7 zagadnienia ładu przestrzennego wymienione są wśród zadań własnych gminy (zresztą na pierwszym miejscu). Ład przestrzenny ma więc charakter bezpośrednio obowiązujący organy: muszą one uwzględniać wymagania ładu przestrzennego w zakresie przewidzianym w przepisach szczególnych¹¹⁴.

Pojęcie „ładu przestrzennego” stanowi też „klauzulę generalną”¹¹⁵ i samodzielną podstawę wykładni prawa. Funkcjonuje jako swoisty wzorzec normatywny dla kontroli legalności aktów dotyczących planowania i zagospodarowania przestrzennego (nie stanowi jednak negatywnego wzorca kontroli aktów pla-

¹¹⁰ H. Izdebski, *Ideologia i zagospodarowanie przestrzeni. Doktrynalne prawno-polityczne uwarunkowania urbanistyki i architektury...*, s. 24.

¹¹¹ Ibid., s. 20.

¹¹² D. Trzcińska, *Prawo planowania i zagospodarowania przestrzennego z perspektywy środowiska i jego ochrony...*, s. 187.

¹¹³ T.j. Dz.U. z 2025 r. poz. 1153 ze zm., dalej jako: u.s.g.

¹¹⁴ Ż. Skrenty, *Podstawowe zasady planowania przestrzennego – istota i cele ustanowienia*, „Studia Lubuskie: prace Instytutu Prawa i Administracji Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej w Sulechowie” t. VII (2010), s. 247. Zob. też Wyrok NSA z dnia 13.09.2007 r., sygn. akt II OSK 423/07, CBOSA.

¹¹⁵ Wyrok WSA w Lublinie z dnia 1.07.2010 r., sygn. akt II SA/Lu 117/10, CBOSA.

nistycznych)¹¹⁶. Ład przestrzenny ma być bowiem uwzględniany w ustalaniu i kształtowaniu polityki przestrzennej. Na przykład dokonanie wykładni tego pojęcia istotnie wpływa na ocenę legalności miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w szczególności w zakresie dopuszczalnej treści jego ustaleń, a także na interpretację regulacji odnoszących się do decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu oraz zakresu władztwa urbanistycznego w tym zakresie. Charakter prawny pojęcia „ładu przestrzennego” powoduje zresztą spore trudności w tym względzie.

Ten wymiar – wzorca kontroli legalności – odróżnia też pojęcie „ładu przestrzennego” od pojęcia „krajobrazu”, choć występuje tu powiązanie z płaszczyzną wymogów prawnych jego ochrony. Wskazuje się nawet, że „kształtowanie ładu przestrzennego ma na celu przede wszystkim uzyskanie harmonijnie skomponowanego krajobrazu przy zachowaniu jego lokalnej tożsamości kulturowej i środowiskowej”¹¹⁷. Krajobraz jest jednak ujmowany przede wszystkim jako dobro chronione. Ład przestrzenny jest zaś chroniony w prawie jako optymalny stan zagospodarowania przestrzeni i stanowi cel działań w zakresie gospodarki przestrzennej. Natomiast zważywszy na immanentnie przestrzenny charakter krajobrazu, oba pojęcia przenikają się bez wątpienia w konstrukcji norm prawnych ochronnych.

3.3. Środowisko i przyroda

Dla określenia relacji między pojęciami „krajobraz” a „środowisko” i „przyroda” w pierwszej kolejności trzeba ustalić znaczenie prawne tych dwóch ostatnich terminów, a następnie zbadać kontekst krajobrazowy pojawiający się w aktach prawnych z zakresu ochrony środowiska. Ze względu na rozległość tego kontekstu konieczne jest zawężenie analizy porównawczej do trzech najważniejszych aktów z zakresu prawa ochrony środowiska: p.o.ś., u.o.p. i u.u.i.ś.

Zgodnie z art. 3 pkt 39 p.o.ś. „środowisko” oznacza: „ogół elementów przyrodniczych, w tym także przekształconych w wyniku działalności człowieka, a w szczególności powierzchnię ziemi, kopaliny, wody, powietrze, krajobraz, klimat oraz pozostałe elementy różnorodności biologicznej, a także wzajemne

¹¹⁶ M. Gdesz, *Ład przestrzenny z perspektywy orzecznictwa sądów administracyjnych*, [w:] M. J. Nowak (red.), *Ochrona ładu przestrzennego z perspektywy prawno-urbanistycznej*, Warszawa 2020, s. 46–65.

¹¹⁷ K. Małyśa-Sulińska, *Charakter normatywny aktów kształtujących ład przestrzenny*, „Przegląd Prawa Publicznego” nr 9 (2015), s. 55.

oddziaływania pomiędzy tymi elementami”. Nawet bardzo skrótowe i syntetyczne określenie prawnego pojęcia „środowiska” wymaga jednak wyjścia poza tę definicję legalną.

Konieczne jest bowiem uwzględnienie wielości aspektów jego funkcjonowania w prawie, takich jak np. zakres przedmiotowy (poszczególne komponenty środowiska wraz ze specyficznym kontekstem regulacyjnym), przemiany prawnych koncepcji ochronnych znajdujące odzwierciedlenie w ewolucji przepisów prawa ochrony środowiska (od konserwatorskiej ochrony przyrody do kompleksowej ochrony środowiska)¹¹⁸, swoistość znaczenia w międzynarodowym prawie ochrony środowiska¹¹⁹ i prawie UE, przyjęta koncepcja relacji człowieka do środowiska i motywy ochrony¹²⁰, relacja z pojęciem „przyroda”¹²¹, osadzenie w kontekście innych nauk, zwłaszcza przyrodniczych z ekologią na czele¹²², generalna, charakterystyczna dla prawa ochrony środowiska, niedookreśloność pojęć normatywnych dotyczących środowiska¹²³. Warto też zwrócić uwagę na współczesne oddziaływanie teorii systemowych i teorii złożoności, a zwłaszcza koncepcji systemu społeczno-ekologicznego (SES)¹²⁴. Ponadto, jak słusznie zauważa B. Iwańska, dla określenia prawnego pojęcia „środowisko” trzeba też uwzględnić ustawowo określony przedmiot ustawy, a także definicje legalne innych podstawowych pojęć prawnych, takich jak „zrównoważony rozwój”, „równowaga przyrodnicza”, „ochrona środowiska”, „zanieczyszczenie”¹²⁵.

Drugie porównywane w tym miejscu pojęcie – „przyroda” – nie zostało zdefiniowane w przepisach prawa. Za funkcjonalny substytut tego terminu

¹¹⁸ Zob. np. B. Iwańska, *Koncepcja „skargi zbiorowej” w prawie ochrony środowiska*, Warszawa 2013, s. 40–49; J. Stelmasiak, *Ewolucja prawnej ochrony elementów przyrodniczych środowiska*, „International Journal of Legal Studies” t. 6 nr 2 (2019), s. 211–221.

¹¹⁹ P.-M. Dupuy, J.E. Viñuales, *International Environmental Law*, Cambridge 2018, s. 28–31.

¹²⁰ Na temat motywów ochrony środowiska zob. np. B. Iwańska, *Koncepcja „skargi zbiorowej” w prawie ochrony środowiska...*, s. 67–83.

¹²¹ J. Ciechanowicz-McLean, *Związki normatywne przyrody i środowiska w prawie polskim*, „Prawo i Środowisko” t. 85 nr 1 (2016), s. 48–53. Na temat relacji pojęć „środowisko” i „przyroda” na gruncie prawa oraz prawa ochrony środowiska i prawa ochrony przyrody zob. np. J. Sommer, *Przedmiot prawa ochrony przyrody*, [w:] W. Radecki (red.), *Teoretyczne podstawy prawa ochrony przyrody*, Wrocław 2006, s. 70–75.

¹²² M. Górski, *Zagadnienia wprowadzające*, [w:] M. Górski (red.), *Prawo ochrony środowiska*, Warszawa 2018, s. 31–33; J. Sommer, *Przedmiot prawa ochrony przyrody...*, s. 71–72.

¹²³ J. Ciechanowicz-McLean, *Prawo ochrony środowiska jako kompleksowa dziedzina prawa – ustawa organiczna?*, [w:] P. Korzeniowski (red.), *Zagadnienia systemowe prawa ochrony środowiska*, Łódź 2015, s. 55.

¹²⁴ Szerzej na temat tych teorii i koncepcji, zob. rozdział piąty p. 2.1.

¹²⁵ B. Iwańska, *Koncepcja „skargi zbiorowej” w prawie ochrony środowiska...*, s. 53–54.

w u.o.p. uważa się (zdefiniowane tam) „środowisko przyrodnicze”¹²⁶, które stanowi „krajobraz wraz z tworami przyrody nieożywionej oraz naturalnymi i przekształconymi siedliskami przyrodniczymi z występującymi na nich roślinami, zwierzętami i grzybami” (art. 5 pkt 20 u.o.p.).

Relacja między pojęciami „środowiska” i „przyrody” jest złożona i stanowi przedmiot dyskusji w doktrynie¹²⁷. Określenie przedmiotu regulacji w obu ustawach (p.o.ś. i u.o.p.) jest zasadniczo zbieżne. Co prawda u.o.p. nie wspomina w tym zakresie o powietrzu, wodzie i klimacie, jednak stanowią one komponenty nierozzerwalnie związane z zasobami chronionymi przez ten akt¹²⁸. Trzeba jednak zauważyć, że każda z ustaw zawiera swoiste prawne znaczenie swojego tytułowego przedmiotu ochrony.

U.o.p. nie poddaje ochronie wszystkich elementów przyrodniczych, bez względu na ich charakter i aspekt przestrzenny (położenie). Ukierunkowana jest bowiem na „ochronę przestrzenną wartości przyrodniczych ze względu na rzadkość ich występowania lub zagrożenie wyginieciem. W ten sposób przyroda i jej ochrona jawi się jako wyodrębniona część ochrony środowiska w znaczeniu prawnym”¹²⁹. Przedmiotem ochrony w ustawie p.o.ś. jest natomiast środowisko życia ludzi, a zatem utrzymanie stanu środowiska sprzyjającego egzystencji człowieka jako istoty społecznej. Człowiek chroni więc środowisko, aby zapewnić sobie w ten sposób odpowiednie warunki życia. Istotnym wątkiem ochrony (i regulacji w ustawie p.o.ś.) jest zatem zapewnienie odpowiedniej jakości środowiska – zapobieganie zanieczyszczeniom¹³⁰. Stosowane do środowiska jako przedmiotu ochrony określenia „przyrodnicze” czy „naturalne” wskazują jednak, że nie chodzi tu o swoiste i typowe dla człowieka środowisko socjokulturowo-techniczne, lecz o zapewnienie odpowiednich warunków życia ludzi, a zwłaszcza, żeby ich oddziaływanie na środowisko przyrodnicze nie doprowadziło do jego dezintegracji¹³¹.

¹²⁶ A. Habuda, W. Radecki, *Ochrona przyrody w systemach prawnych ochrony środowiska Polski, Czech i Słowacji*, Warszawa 2017, s. 141.

¹²⁷ J. Sommer, *Przedmiot prawa ochrony przyrody...*, s. 71–75. Zob. np. J. Stelmasiak, *Geneza prawnego pojęcia „środowisko” jako przedmiotu ochrony prawnej*, [w:] A. Korobowicz (red.), *Państwo – prawo – myśl prawnicza. Prace dedykowane Profesorowi Grzegorzowi Leopoldowi Seidlerowi w 90 rocznicę urodzin*, Lublin 2003, s. 263–274.

¹²⁸ J. Sommer, *Przedmiot prawa ochrony przyrody...*, s. 75.

¹²⁹ Ibid.

¹³⁰ D. Trzcińska, *Prawo planowania i zagospodarowania przestrzennego z perspektywy środowiska i jego ochrony...*, s. 87.

¹³¹ J. Sommer, *Przedmiot prawa ochrony przyrody...*, s. 71–75.

Uwzględniając zarysowane niuanse znaczeniowe i kontekstowe, można zasadniczo stwierdzić, że pojęcie „przyroda” sytuuje się w ramach szerszego – „środowisko”, ale prawna ochrona przyrody wykazuje pewną odrębność i swoistość (w zakresie genezy, instytucji prawnych i celów)¹³². Przechodząc do zestawienia tych pojęć z krajobrazem, w pierwszej kolejności trzeba określić, w jaki sposób kontekst krajobrazowy pojawia się w normach prawnych je definiujących.

W p.o.ś. krajobraz ujęty jest przede wszystkim w definicji środowiska jako jeden z jego elementów. Dalej art. 81 p.o.ś., dotyczący ochrony zasobów środowiska w zakresie określenia szczegółowych zasad ochrony krajobrazu, odsyła do przepisów u.o.p. Ponadto, w Dziale VII *Ochrona środowiska w zagospodarowaniu przestrzennym i przy realizacji inwestycji* zawarty jest wymóg zapewnienia zachowania walorów krajobrazowych terenu przy przeznaczaniu i zagospodarowaniu terenu (art. 71 ust. 3 p.o.ś.) i ochrony walorów krajobrazowych w gminnych aktach planowania przestrzennego (art. 72 ust. 1 pkt 5 p.o.ś.) oraz przy przeprowadzaniu i wykonywaniu obiektów liniowych (art. 73 ust. 2 p.o.ś.).

W u.o.p. już w art. 1 wyznaczającym zakres tego aktu wskazano, że określa on „cele, zasady i formy ochrony przyrody żywej i nieożywionej oraz krajobrazu”. Krajobraz został też wymieniony w art. 2 u.o.p. wśród „zasobów, tworów i składników przyrody”, których „zachowanie, zrównoważone użytkowanie oraz odnawianie” stanowią działania składające się na ochronę przyrody w rozumieniu ustawy. Ponadto krajobraz jest jednym z kluczowych elementów budujących definicję środowiska przyrodniczego – jego kategorię centralną¹³³ (obok tworów przyrody nieożywionej i siedlisk przyrodniczych, wraz z roślinami, zwierzętami i grzybami)¹³⁴. Ponadto w zakresie definicji krajobrazu u.o.p. odsyła do u.p.z.p., a także zawiera definicję „walorów krajobrazowych”¹³⁵.

Termin „krajobraz” występuje także w u.u.i.ś. i Konwencji z Aarhus¹³⁶ oraz aktach prawa UE dotyczących tej materii. Krajobraz wymieniono w art. 9 u.u.i.ś.

¹³² M. A. Król, *Ochrona różnorodności biologicznej*, [w:] M. Górski (red.), *Prawo ochrony środowiska*, Warszawa 2018, s. 628–629 i powołana tam literatura.

¹³³ B. Szulczewska, *Przyroda, środowisko, krajobraz w planowaniu przestrzennym*, [w:] B. Domański, W. Kurek (red.), *Gospodarka i przestrzeń. Prace dedykowane Profesor Danucie Ptaszyckiej-Jackowskiej*, Kraków 2009, s. 312.

¹³⁴ Art. 5 pkt 20 u.o.p.: „środowisko przyrodnicze – krajobraz wraz z tworami przyrody nieożywionej oraz naturalnymi i przekształconymi siedliskami przyrodniczymi z występującymi na nich roślinami, zwierzętami i grzybami”.

¹³⁵ Pojęcie to jest szerzej omówione w rozdziale drugim, p. 4.

¹³⁶ Konwencja o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska podpisana 25.06.1998 r.

określającym zakres informacji o środowisku podlegających udostępnieniu. Warto zwrócić uwagę, że krajobraz jest tam ujęty w ramach katalogu elementów środowiska (art. 9 ust. 1 pkt 1 u.u.i.ś.), natomiast w oddzielnym punkcie wskazane są obiekty kultury i obiekty budowlane (art. 9 ust. 1 pkt 6 u.u.i.ś.). Z kolei w przepisach tej ustawy dotyczących ocen oddziaływania na środowisko w art. 62 „krajobraz, w tym kulturowy” jest wskazany jako jeden z tematów, które określa się, analizuje oraz ocenia w ramach tej oceny. Przy tym w katalogu tych kwestii w osobnych podpunktach wyszczególniono powiązane z problematyką krajobrazową: „środowisko, w tym klimat oraz ludność, w tym zdrowie i warunki życia ludzi” (art. 62 ust. 1 pkt 1 lit. a), dobra materialne (lit. b) oraz zabytki (lit. c).

Wyznaczone powołanymi normami relacje pojęć „środowisko” i „przyroda” z „krajobrazem” nie są zatem jednoznaczne i powodują trudności interpretacyjne. Po pierwsze, trudno rozstrzygnąć, którą z trzech zasadniczych koncepcji krajobrazu funkcjonujących w nauce przyjęto w prawie: (1) krajobraz jako złożony system przestrzenny elementów i zjawisk w interakcji; (2) krajobraz jako sceneria, obraz opisywany regułami percepcji (zwłaszcza wzrokowej); czy (3) krajobraz jako zjawisko egzystencjalne z silnymi znaczeniami symbolicznymi i wartościami.

Po drugie, nie ma spójności ujmowania krajobrazu w poszczególnych aktach. Już na poziomie definicyjnym („środowiska” w p.o.ś. i „środowiska przyrodniczego” w u.o.p.) istnieją w tym zakresie rozbieżności. W tej pierwszej ustawie krajobraz jest wymieniony jako jeden z elementów środowiska i to odrębnie od powierzchni ziemi, wód czy elementów różnorodności biologicznej, które nawet w najwęższym (widokowym) ujęciu stanowią komponenty krajobrazu¹³⁷. Z kolei w u.o.p. „krajobraz” stanowi podstawę, kategorię centralną, poprzez którą definiowane jest środowisko przyrodnicze. Trudno stwierdzić jednak, czy krajobraz jest tu rozumiany jako system przestrzenny, jednostka przestrzenna, czy może ustawodawca przyjął ujęcie widokowe albo jako „scenę” występowania elementów przyrodniczych (co w pewnym zakresie jest zbieżne z ujęciem widokowym).

Problemy pojęciowe wynikające z takiego niejednolitego ujmowania krajobrazu w różnych przepisach prawa ochrony środowiska od dawna były za-

w Aarhus (Dz.U. z 2003 r. Nr 78 poz. 706) (dalej jako Konwencja z Aarhus) oraz aktach prawa UE.

¹³⁷ Zdaniem A. Habudy i W. Radeckiego rodzi to zarzut nielogiczności. A. Habuda, W. Radecki, *Ochrona przyrody w systemach prawnych ochrony środowiska Polski, Czech i Słowacji...*, s. 175.

uważane w nauce prawa. Na przykład J. Boć stwierdził, że w literaturze problematyka prawna ochrony krajobrazu traktowana jest zazwyczaj tak, iż „mieści w sobie znaczną część problematyki ochrony środowiska naturalnego”. Zdaniem autora prowadzić to może do sytuacji, że „ochrona krajobrazu roztopi się w całości ochrony poszczególnych elementów środowiska, a ochrona poszczególnego elementu będzie mogła być w pewnym kontekście uważana za ochronę (kształtowanie) krajobrazu”¹³⁸. Jako rozwiązanie tego problemu J. Boć proponował rozdzielenie tych rodzajów ochrony poprzez kryterium funkcji estetycznych i wartości rekreacyjnych. Choć zauważał, że sprawa ta nie jest oczywista, co czyni wyróżnienie przedmiotu ochrony krajobrazu jednym z najtrudniejszych zabiegów pojęciowych w prawie ochrony środowiska¹³⁹. Z kolei np. H. Nowak wskazuje, że w rozumieniu przyrodniczym najwęższym jest pojęcie „krajobrazu”, szerszym jest „przyroda”, a najszerszym – „środowisko”¹⁴⁰.

Uwagi te wskazują na problematyczność oparcia prawnej koncepcji krajobrazu zarówno na ujęciu przyrodniczym (nakładanie i rozmywanie się przedmiotu ochrony środowiska i krajobrazu), jak i zamknięcia prawnego pojęcia krajobrazu w ujęciu widokowym i estetycznym (trudności w identyfikacji wartości estetycznych i wartości rekreacyjnych jako kryterium wyróżnienia). Dodatkowo nie ulega wątpliwości, że wspomniane zmiany konceptualizacji krajobrazu znalazły już odzwierciedlenie w ewolucji regulacji prawnych. Zatem uznanie ujęcia estetycznego krajobrazu jako jego obowiązującej koncepcji prawnej nie odpowiadałoby już obecnemu stanowi prawnemu (praca J. Bocia pochodzi z 1979 r.). Wprowadzenie do u.p.z.p. definicji legalnej „krajobrazu”, zamiast uporządkowania terminologicznego, dodatkowo skomplikowało kwestie pojęciowe, gdyż definicja ta opiera się na jeszcze innym ujęciu – koncepcji przejętej z EKK: holistycznym i dynamicznym rozumieniu krajobrazu, także jako zjawiska egzystencjalnego, postrzeganego przez ludzi, nie tylko zmysłem wzroku. Do tej definicji odsyłają zaś przepisy u.o.p.

Wszystko to obrazuje brak spójności terminologicznej i definicyjnej w zakresie występowania „krajobrazu” w języku prawnym w obszarze prawa ochrony środowiska. Bez wątpienia jest to skutkiem podkreślanych wcześniej trudności definiowania krajobrazu i jego wieloznaczności w różnych dyscyplinach nauki. Co prawda, jak słusznie wskazuje się w doktrynie w odniesieniu

¹³⁸ J. Boć, *W sprawie prawnej ochrony krajobrazu...*, s. 65.

¹³⁹ Ibid.

¹⁴⁰ H. Nowak, *Aksjologia prawna ochrony i kształtowania krajobrazu w obrębie teorii prawa administracyjnego*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Aksjologia prawa administracyjnego*, t. II, Warszawa 2017, s. 349.

do środowiska: „rolą legislatora nie jest [...] rozstrzyganie naukowych sporów, a przyjęcie takich rozwiązań, które zapewnią skuteczność instrumentów prawnych”¹⁴¹. Jednak wydaje się, że uporządkowanie i systemowe ujednolicenie pojęciowe dotyczące krajobrazu byłoby pożądane.

Należy też podkreślić, że wymienienie w definicji w p.o.ś. krajobrazu jako elementu środowiska nie oznacza, że ochrona krajobrazu zamyka się w ramach prawnej ochrony środowiska. Krajobraz może być ujmowany jako komponent przyrodniczy, ale stanowi też odrębny przedmiot ochrony prawnej w ramach innych regulacji. Potwierdza to odesłanie zawarte w ustawach p.o.ś. (do u.o.p. w art. 81 ust. 4 pkt 1 p.o.ś.¹⁴²) i u.o.p. (do u.p.z.p. – np. już w zakresie samej definicji legalnej krajobrazu), ale też funkcjonowanie krajobrazu w ramach innych obszarów regulacyjnych, co zobrazowano w wynikach analizy występowania terminu „krajobraz” w ustawodawstwie.

Ponadto, zgodnie z definicją ustawową, na gruncie p.o.ś. środowisko stanowi zbiorczą kategorię prawną, na którą składają się elementy przyrodnicze („ogół elementów przyrodniczych” i „wzajemne oddziaływania pomiędzy tymi elementami”). Tymczasem krajobraz, zgodnie z definicjami w u.p.z.p. i EKK, tworzą zarówno elementy przyrodnicze, jak i wytwory cywilizacji. Oczywiście nie jest możliwe oddzielenie tych dwóch rodzajów komponentów, co uwzględnia się także w kontekście prawnego pojęcia „środowiska”. Jego definicja w p.o.ś. wyraźnie wskazuje, że obejmuje ono także elementy przyrodnicze przekształcone w wyniku ludzkiej działalności. Obecnie na Ziemi właściwie nie występują już bowiem przestrzenie/obszary złożone wyłącznie z elementów przyrodniczych nieprzekształconych przez człowieka.

Przyrodniczy (naturalny) charakter środowiska jest jednak decydujący dla wyróżnienia przedmiotu ochrony prawnej i odróżnienia prawa ochrony środowiska od innych kierunków regulacji prawnej. Prawo ochrony środowiska i prawo ochrony przyrody regulują bowiem „te zachowania człowieka, które mają bezpośredni wpływ na stan elementów przyrodniczych środowiska życia człowieka”¹⁴³. Tymczasem prawne pojęcie krajobrazu nie może być sprowadzo-

¹⁴¹ B. Rakoczy, *Pojęcie środowiska w prawie polskim i prawie włoskim. Aspekty komparatystyczne*, „Studia Prawnoustrojowe” nr 37 (2017), s. 26.

¹⁴² Zgodnie z art. 81 ust. 4 pkt 1 p.o.ś.: „Szczegółowe zasady ochrony obszarów i obiektów o wartościach przyrodniczych, krajobrazu, zwierząt i roślin zagrożonych wyginięciem oraz drzew, krzewów i zieleni – określają przepisy ustawy o ochronie przyrody”.

¹⁴³ J. Sommer, w: W. Radecki (red.), *Teoretyczne podstawy prawa ochrony przyrody*, Wrocław 2006, s. 73.

ne wyłącznie do ujęcia jako elementu środowiska, czy nawet jako centralnej jego kategorii – podstawy budowy pojęcia „środowisko przyrodnicze”.

Można też zauważyć, że usytuowanie krajobrazu w definicjach legalnych u.o.p. i jego relacja z podstawowymi pojęciami ustawowymi kształtuje wielowymiarowość ochrony krajobrazu już w ramach przepisów tego jednego aktu. Trafnie ujmuje to A. Habuda, który wskazuje, że krajobraz jest tu chroniony na trzech poziomach: (1) poprzez całość uregulowań tego aktu, gdyż krajobraz jest częścią środowiska przyrodniczego (przedmiotu ochrony w ustawie); (2) poprzez szczególne formy ochrony przyrody (nie tylko typowo „krajobrazowe”); (3) w ramach „wyspecjalizowanych”, typowo „krajobrazowych” form ochrony przyrody¹⁴⁴. Na każdym z tych poziomów można zidentyfikować pewne różnice znaczeniowe w ujmowaniu krajobrazu jako przedmiotu ochrony.

Prawna ochrona krajobrazu jest wielokierunkowa, ale jednocześnie te różne kierunki ochrony są wzajemnie powiązane. Włączenie krajobrazu do kluczowych definicji ustawowych najważniejszych aktów prawa ochrony środowiska (w tym ochrony przyrody) wskazuje też na znaczenie tych „środowiskowych” kierunków regulacji i należących do nich instrumentów prawnych dla całego zróżnicowanego systemu prawnej ochrony krajobrazu.

Warto też zwrócić uwagę, że jedną z charakterystycznych cech prawa ochrony środowiska jest jego silne powiązanie z naukami przyrodniczymi i przyjętą w nich aparaturę pojęciową. Wzmacniają to cele tego kierunku regulacyjnego oraz specyfika przedmiotu ochrony – przyrody. Stąd też wydaje się, że w prawie ochrony środowiska, a w prawie ochrony przyrody w szczególności, dominuje ujęcie krajobrazu przyjęte w naukach przyrodniczych z ekologią krajobrazu na czele, które bazuje na koncepcji obiektywnej (fizycznej) i systemowej. Krajobraz jest tu rozumiany jako złożony, dynamiczny system przyrodniczy (przestrenny). Problemy rodzą się jednak w związku z tym, że ujęcie to zbliża się bardzo do pojęcia „środowiska”, a nawet czasem prowadzi do utożsamienia obu terminów. Stanowi to wyzwanie interpretacyjne na gruncie prawa, którego terminologia wymaga precyzji i dążenia do jednoznaczności.

W naukach przyrodniczych osadzona jest też interpretacja prawnego pojęcia „krajobrazu” skupiająca się na wyodrębnianiu go jako elementu środowiska (przyrody). Ta koncepcja kieruje uwagę ku ujęciom fizjonomicznym, w których krajobraz traktowany jest jako widok. Jak podkreślano, tę wąską

¹⁴⁴ A. Habuda, W. Radecki, *Ochrona przyrody w systemach prawnych ochrony środowiska Polski, Czech i Słowacji...*, s. 175–176.

koncepcję trzeba jednak uznać za odchodzącą do historii i odbiegającą od współczesnej koncepcji krajobrazu obowiązującej także w prawie i wyznaczanej jego definicją legalną. Analiza przepisów prawa ochrony środowiska w zakresie funkcjonowania w nich terminu „krajobraz” wskazuje jednak na trwającą nadal obecność ujęcia fizjonomicznego, co potwierdza jego silne zakorzenienie w języku potocznym i utrwaloną tradycję takiego traktowania krajobrazu w prawie.

Można zatem uznać, że w prawie ochrony środowiska i przyrody nie funkcjonuje jedna, spójna interpretacja znaczenia pojęcia „krajobraz”. W świetle aktów prawnych z tego obszaru regulacyjnego (oraz definicji legalnych środowiska i środowiska przyrodniczego) uzasadnione są bowiem różne interpretacje tego terminu. Tym bardziej, że definicja legalna krajobrazu w u.p.z.p. jest bardzo pojemna znaczeniowo i w założeniu ma łączyć różne ujęcia i interpretacje. Wszystkie one wiążą się z pojęciem „środowiska” i „przyrody” poprzez wymiar przyrodniczy krajobrazu. Podobnie ujęto to w definicji w EKK, która wskazuje, że charakter krajobrazu jest „wynikiem działania i interakcji czynników przyrodniczych i/lub ludzkich”. Ta przyrodnicza warstwa krajobrazu stanowi główny przedmiot zainteresowania i ochrony w ramach prawa ochrony środowiska. W tym też zakresie pojęcie „krajobrazu” łączy się, a w niektórych ujęciach nawet utożsamiane jest z pojęciem „środowiska”.

Należy jednak podkreślić, że mimo niejednoznaczności pojęciowych koncepcja krajobrazu jest powszechnie rozpoznawana jako samodzielna w stosunku do pojęć „środowiska” i „przyrody”. Daje temu wyraz definicja krajobrazu w EKK, a stamtąd przejęta do polskiego prawa. „Postrzeganie przez ludzi” przestrzeni (środowiska, otoczenia) stanowi tutaj kluczowy element wyróżniający. Przy tym to „postrzeganie” jest wielozmysłowe i ma także charakter konstruktu kulturowego i społecznego oraz indywidualnego (dotyczącego sfery wewnętrznej człowieka). W ten sposób krajobraz, pozostając elementem środowiska (jak wyrażono to w definicji środowiska w p.o.ś.) i „areną” dla interakcji przyrodniczych (zgodnie z ujęciem u.o.p.), otwiera się pojęciowo na inne konteksty wykraczające poza te „środowiskowe” obszary regulacyjne.

Jak bowiem trafnie konstatuje E. Raszeja: „Krajobraz istnieje jedynie w relacji z człowiekiem jako odbiorcą (jednostką i wspólnotą – lokalną, regionalną, narodową); środowisko staje się krajobrazem jedynie poprzez ludzką percepcję”¹⁴⁵. Podobnie różnicę tę ujmuje Yi-Fu Tuan, podkreślając, że środowisko stanowi zastaną część rzeczywistości, która po prostu jest i oddziałuje na czło-

¹⁴⁵ E. Raszeja, *Ochrona krajobrazu w procesie przekształceń obszarów wiejskich...*, s. 66.

wieka odbierającego te bodźce w sposób automatyczny i podświadomy. Tymczasem krajobraz jest złożonym konstruktem umysłu i odczuć, tworzącym się w procesie poznawania, uczenia się i wyobrażeń¹⁴⁶.

3.4. Dziedzictwo kultury¹⁴⁷ (i pojęcia powiązane)

Powiązanie krajobrazu z pojęciami z zakresu prawa ochrony dziedzictwa kultury nie ulega wątpliwości. Krajobraz kulturowy jest wskazany w art. 6 ust. 1 pkt 1 lit. a u.o.z.o.z. jako rodzaj zabytku nieruchomego. Termin ten pojawia się też w definicji „dziedzictwa kulturalnego” zawartej w art. 1 Konwencji UNESCO z 1972 r. w sprawie ochrony światowego dziedzictwa kulturalnego i naturalnego¹⁴⁸, zgodnie z którą:

W rozumieniu niniejszej Konwencji za „dziedzictwo kulturalne” uważane są:

- zabytki: dzieła architektury, 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;
- zespoły: budowli oddzielnych lub łącznych, które ze względu na swą architekturę, jednolitość lub zespolenie z **krajobrazem** mają wyjątkową powszechną wartość z punktu widzenia historii, sztuki lub nauki;
- miejsca zabytkowe: dzieła człowieka lub wspólne dzieła człowieka i przyrody, jak również strefy, a także stanowiska archeologiczne, mające wyjątkową powszechną wartość z punktu widzenia historycznego, estetycznego, etnologicznego lub antropologicznego.

Faktyczne rozpoznanie krajobrazu kulturowego jako elementu dziedzictwa chronionego w ramach Konwencji UNESCO nastąpiło jednak dopiero w 1992 r. Jak słusznie zauważa J. Blake, włączenie tego nowego komponentu

¹⁴⁶ Y.-F. Tuan, *Thought and Landscape. The Eye and the Mind's Eye...*, s. 99–100.

¹⁴⁷ W pracy terminy „dziedzictwo kultury”, „dziedzictwo kulturowe” i „dziedzictwo kulturalne” stosowane są zamiennie, tak jak czyni to większość polskich autorów. W naukach prawnych używane są przede wszystkim dwa pierwsze. Zob. A. Jagielska-Burduk, W. Szafrński, Ł. Gawęł, *Mechanizmy prawne zarządzania dziedzictwem kultury*, Gdańsk–Warszawa 2016, s. 44.

¹⁴⁸ Konwencja w sprawie ochrony światowego dziedzictwa kulturalnego i naturalnego, przyjęta w Paryżu dnia 16 listopada 1972 r. przez Konferencję Generalną Organizacji Narodów Zjednoczonych dla Wychowania, Nauki i Kultury na jej siedemnastej sesji, Dz.U. z 1976 r. Nr 32 poz. 190 (dalej jako: Konwencja UNESCO).

polityki dziedzictwa kulturalnego świadczy o rozszerzaniu się koncepcji dziedzictwa kulturalnego¹⁴⁹.

Głównym łącznikiem między pojęciami „krajobrazu” i innymi z zakresu prawa ochrony dziedzictwa kultury jest więc prawne pojęcie „krajobrazu kulturowego”. Ponieważ stanowi ono osobny przedmiot rozważań w dalszej części pracy, w tym miejscu uwaga zostanie skupiona na relacji znaczeniowej między krajobrazem a ogólniejszymi pojęciami prawa dziedzictwa kultury – jego kluczowymi przedmiotami ochrony: „dziedzictwem”, „dobrem kulturalnym” i „zabytkiem”. W tym celu w pierwszej kolejności trzeba wskazać ich znaczenie prawne, co nie jest zadaniem łatwym, dodatkowo komplikowanym przez ich niejednoznaczne wzajemne relacje pojęciowe. Choć szczegółowa analiza tych relacji wykraczałaby poza zakres tematu, to jednak ich zarysowanie wydaje się być niezbędne dla uporządkowania terminologicznego pozwalającego na usytuowanie na tym tle krajobrazu.

W aktach prawnych z zakresu ochrony dóbr kultury występuje znaczący pluralizm terminologiczny, wynikający także z wielości i wielopoziomowości aktów prawnych (Konstytucji RP, prawa krajowego i międzynarodowego). Wśród podstawowych i pokrewnych pojęć wymienić można: „dobra kultury/kulturalne/kulturowe”, „dziedzictwo kulturalne/kulturowe”, „zabytek”, „dzieło sztuki”. Dodatkowo terminy te występują z różnymi określeniami. Na przykład w Konstytucji RP posłużono się następującymi: „dziedzictwo narodowe”, „narodowe dziedzictwo kulturalne”, „dobra kultury”¹⁵⁰. W prawie międzynarodowym występuje też „dziedzictwo architektoniczne”¹⁵¹. Tam też terminy „dobra kulturalne” i „dziedzictwo kulturalne” stosowane są zamiennie, ale w niektórych dokumentach „dobra kulturalne” stanowią podgrupę „dziedzictwa kulturalnego”¹⁵². W kodeksie karnym pojawia się jeszcze „dobro o szczególnym znaczeniu dla kultury” (art. 294 § 2 k.k.), a w u.p.z.p. – „dobra kultury współczesnej” (art. 2 pkt 4 u.p.z.p.).

¹⁴⁹ J. Blake, *On defining the cultural heritage*, „Cultural Heritage Rights” t. 49 nr 1 (2000), s. 73.

¹⁵⁰ Szerzej na temat znaczenia konstytucyjnego tych pojęć zob.: A. Frankiewicz, *Znaczenie prawne regulacji dziedzictwa narodowego i dóbr kultury w rozdziale I Konstytucji RP*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji” nr 3440 (2012), s. 9–22.

¹⁵¹ Konwencja Rady Europy o ochronie dziedzictwa architektonicznego Europy sporządzona w Grenadzie 3 października 1985 r., Dz.U. z 2012 r. poz. 210.

¹⁵² J. Blake, *On defining the cultural heritage...*, s. 66.

W nauce prawa dziedzictwa kultury, jeśli chodzi o relacje między podstawowymi pojęciami (przedmiotami ochrony) przeważa pogląd¹⁵³, że najważszym pojęciem jest zabytek. Zabytki zawierają się w pojęciu „dziedzictwa kultury” obejmującym ponadto dobra o charakterze niematerialnym (np. tradycja, obyczaje, zwyczaje, język, przekazy ustne). Dobra kultury zaś, poza dziedzictwem kulturowym, obejmują wytwory współczesności. Należy też odnotować pogląd J. Pruszyńskiego, który kwestionuje nadrzędność „dobra kultury” względem „zabytku” i podważa zasadność stosowania tego pierwszego pojęcia w prawie wewnętrznym¹⁵⁴. Nie są także synonimami: „zabytek” i „dzieło sztuki”, ponieważ nie wszystkie dzieła sztuki spełniają warunek „dawności”¹⁵⁵. Dziedzictwo artystyczne (sztuki) objęte jest jednak pojęciem „dziedzictwa kultury”¹⁵⁶. Warto nadmienić, że nieco inaczej pojęcia te kształtowały się w rozwoju prawodawstwa międzynarodowego dotyczącego tej problematyki, co wynika chociażby ze ścierania się różnych koncepcji ochrony dziedzictwa (np. kosmopolitycznej i nacjonalizmu kulturalnego)¹⁵⁷.

Mając na względzie tę złożoność terminologiczną, a jednocześnie, aby uniknąć zbyt dużych uproszczeń, wydaje się, że dla uchwycenia istoty pojęcia „dziedzictwa kulturalnego” można oprzeć się na definicji sformułowanej przez J. Pruszyńskiego. Dziedzictwem kulturalnym określa on

zasób rzeczy nieruchomych i ruchomych wraz ze związanymi z nim wartościami duchowymi, zjawiskami historycznymi i obyczajowymi uznawany za godny ochrony prawnej dla dobra społeczeństwa i jego rozwoju oraz przekazania następnym pokoleniom, z uwagi na zrozumiałe i akceptowane wartości historyczne, patriotyczne, religijne, naukowe i artystyczne, mające znaczenie dla tożsamości i ciągłości rozwoju

¹⁵³ I. Bernatek-Zagula, *Prawna ochrona dóbr kultury – problemy terminologiczne*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” t. 12 nr 4 (2012), s. 143–144; M. Jankowska-Sabat, *Zabytek nieruchomy a dziedzictwo architektoniczne. Uwagi w związku z ratyfikacją Konwencji o ochronie dziedzictwa architektonicznego Europy*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji” nr 3440 (2012), s. 38–39; K. Zalaszińska, *Prawna ochrona zabytków nieruchomych w Polsce*, Warszawa 2010, s. 171–172; K. Zeidler, *Prawo ochrony dziedzictwa kultury*, Warszawa 2007, s. 42.

¹⁵⁴ J. Pruszyński, *Dziedzictwo kultury Polski. Jego straty i ochrona prawna*, t. I, Kraków 2001, s. 66–72.

¹⁵⁵ M. Jankowska-Sabat, *Zabytek nieruchomy a dziedzictwo architektoniczne. Uwagi w związku z ratyfikacją Konwencji o ochronie dziedzictwa architektonicznego Europy...*, s. 153; J. Pruszyński, *Dziedzictwo kultury Polski. Jego straty i ochrona prawna*, t. I..., s. 74–75; K. Zalaszińska, *Prawna ochrona zabytków nieruchomych w Polsce...*, s. 132–134.

¹⁵⁶ K. Zeidler, *Prawo ochrony dziedzictwa kultury...*, s. 30.

¹⁵⁷ A. Przyborowska-Klimczak, *Rozwój ochrony dziedzictwa kulturalnego w prawie międzynarodowym na przełomie XX i XXI wieku*, Lublin 2011, s. 40–41.

politycznego, społecznego i kulturalnego, dowodzenia praw i upamiętniania wydarzeń historycznych, kultuwowania poczucia piękna i wspólnoty cywilizacyjnej¹⁵⁸.

Kluczowym elementem pojęcia „dziedzictwa kulturalnego” jest zatem cel zachowania dla przyszłych pokoleń, a także związek z tożsamością grupową.

Trafnie ujmuje to też J. Purchla: „o ile zabytek należy do przeszłości, o tyle dziedzictwo służy współczesnym celom, przy czym dziedzictwo to nie tylko materialne dobra kultury, ale także nasza pamięć i tożsamość. Dziedzictwo kulturowe to proces mający własną dynamikę. Odzwierciedla zarówno stosunek społeczeństwa do świata wartości, jak i sam proces reinterpretacji wartości”¹⁵⁹. Dziedzictwo kulturowe stanowi symbol tej tożsamości, a jednocześnie tworzy ją. Bardziej niż tylko obiektem fizycznym, materialnym jest ono zbiorem asocjacji, które mu towarzyszą i dostarczają poczucia bycia członkiem pewnej grupy¹⁶⁰. Z tym związana jest jedna z istotnych cech dziedzictwa kulturowego (tworząca zresztą największe zagrożenie dla niego): „nieodmiennie jest ono przedmiotem wyboru o charakterze ideologicznym” i zależy od kierunków politycznych¹⁶¹.

Pojęcie „zabytku” jest węższe i dominowało wcześniej w prawnym systemie ochronnym jako główny przedmiot ochrony. Jednak wraz z procesami rozwoju zabytkoznawstwa w kierunku rozszerzania przedmiotu ochrony nastąpiło przejście od systemu ochrony zabytków (dzieł architektury, należących do zamkniętych formacji stylistycznych) w kierunku obecnego systemu ochrony dziedzictwa (pojęcia szerszego, bardziej złożonego i różnorodnego)¹⁶².

Zabytek ma definicję legalną, zgodnie z którą stanowi on „nieruchomość lub rzecz ruchomą, ich części lub zespoły, będące dziełem człowieka lub związane z jego działalnością i stanowiące świadectwo minionej epoki bądź zdarzenia, których zachowanie leży w interesie społecznym ze względu na posiadaną wartość historyczną, artystyczną lub naukową” (art. 3 pkt 1 u.o.z.o.z.). W art. 3 pkt 2 u.o.z.o.z. dodatkowo precyzuje się, że zabytkiem nieruchomym jest nieruchomość, jej część lub zespół nieruchomości, o których mowa w pkt 1 tego

¹⁵⁸ J. Pruszyński, *Dziedzictwo kultury Polski. Jego straty i ochrona prawna*, t. I..., s. 50.

¹⁵⁹ J. Purchla, *Dziedzictwo kulturowe*, [w:] J. Hauser, A. Karwińska, J. Purchla (red.), *Kultura a rozwój*, Kraków 2017, s. 41.

¹⁶⁰ J. Blake, *On defining the cultural heritage...*, s. 83–84.

¹⁶¹ Ł. Gaweł, w: A. Jagielska-Burduk, W. Szafrński, Ł. Gaweł, *Mech. prawne zarządzania dziedzictwem Kult.*, s. 18–19.

¹⁶² B. Szmygin, *System ochrony zabytków w Polsce – próba diagnozy*, [w:] B. Szmygin (red.), *System ochrony zabytków w Polsce – analiza, diagnoza, propozycje*, Lublin–Warszawa 2011, s. 10.

przepisu. Art. 6 ust. 1 pkt 1 u.o.z.o.z. zawiera z kolei przykładowy katalog zabytków nieruchomych (obejmujący, jak wspomniano, także krajobraz kulturowy). Definicja zabytku zbudowana jest zatem na następujących elementach (kryteriach): powstanie w wyniku lub w związku z działalnością człowieka; „dawność” (bycie świadectwem minionej epoki lub wydarzenia); klauzula interesu społecznego oraz wartość historyczna, artystyczna lub naukowa¹⁶³. Takie ujęcie zabytku w polskim ustawodawstwie oznacza rezygnację z kryterium formalnego. Zabytkiem jest więc obiekt mający cechy określone w art. 3 u.o.z.o.z., bez względu na to, czy jest on wpisany do rejestru lub ewidencji¹⁶⁴.

W u.o.z.o.z. zdefiniowano jeszcze jedno pojęcie istotne z punktu widzenia problematyki krajobrazowej – „otoczenie”, którym jest „teren wokół lub przy zabytku wyznaczony w decyzji o wpisie tego terenu do rejestru zabytków w celu ochrony wartości widokowych zabytku oraz jego ochrony przed szkodliwym oddziaływaniem czynników zewnętrznych” (art. 3 pkt 15 u.o.z.o.z.). Jak zauważa J. Sługocki, otoczenie to stanowi „określony zespół krajobrazowy postrzegany łącznie z zabytkiem”, obszar tworzący z chronionym zabytkiem nieruchomym integralną całość¹⁶⁵. Przy tym jeśli chodzi o relację między oboma pojęciami, to autor ten zauważa, że w praktyce mogą wystąpić cztery zasadnicze warianty: (1) zabytek zawiera się w zabytku (stanowi jego część); (2) zabytek w ramach układu zabytkowego; (3) zabytek w otoczeniu ochrony przestrzennej; (4) zabytek w otoczeniu nieobjętym ochroną¹⁶⁶.

Dla kontekstu krajobrazowego użyteczny jest również zaproponowany przez K. Zalasieńską¹⁶⁷ podział zabytków nieruchomych na dwie kategorie: zabytki przestrzenne (do których zalicza ona krajobraz kulturowy, układy urbanistyczne i ruralistyczne oraz zespoły budowlane) i zabytki indywidualne (dzieła architektury i budownictwa). Cmentarze i zieleń mogą przynależeć do obu grup (jako element pierwszych lub samoistny przedmiot ochrony). Podobnie P. Dobosz rozróżnia zabytki nieruchome obszarowe (o znacznym zakresie terytorialnym, np. zespół nieruchomości lub nieruchomość znacznych rozmiarów

¹⁶³ K. Zalasieńska, *Prawna ochrona zabytków nieruchomych w Polsce...*, s. 136–153; K. Zeidler, *Prawo ochrony dziedzictwa kultury...*, s. 49–52.

¹⁶⁴ J. Brudnicki, *Co chcemy chronić? Refleksje na temat kryteriów obejmowania zabytku ochroną konserwatorską...*, s. 12.

¹⁶⁵ J. Sługocki, *Opieka nad zabytkiem nieruchomym. Problemy administracyjnoprawne*, Warszawa 2017, s. 47. Por. też uwagi autora i przegląd orzecznictwa dotyczące otoczenia i kontekstu przestrzennego zabytku, *ibid.*, s. 46–61.

¹⁶⁶ *Ibid.*, s. 52–53.

¹⁶⁷ K. Zalasieńska, *Prawna ochrona zabytków nieruchomych w Polsce...*, s. 153–154.

(układ urbanistyczny, ruralistyczny, historyczny, zabytek z otoczeniem) oraz jednostkowe małych rozmiarów (np. kamienica, kościół)¹⁶⁸.

Tak jak w przypadku krajobrazu, w odniesieniu do pojęcia „dziedzictwa” pojawia się kwestia dwuaspektowości (natury i kultury). Powiązanie dziedzictwa kultury z dziedzictwem naturalnym znalazło wyraz zwłaszcza w Konwencji UNESCO i EKK. W literaturze zaznacza się jednak, że choć w ujęciu historycznym te dwie płaszczyzny ochrony zazębiały się mocno, to jednak dziedzictwo kultury identyfikuje się oddzielnie jako spuściznę składającą się z wytworów ludzkich, lub w których czynnik twórczego działania człowieka jest przeważającą¹⁶⁹. Przy tym warto wspomnieć, że takie opozycyjne, dychotomiczne ujęcie relacji natura – kultura charakterystyczne jest dla europejskiego kręgu kulturowego, ale nie jest jedynym. Potwierdza to np. stanowisko państw azjatyckich w trakcie prac nad Konwencją haską z 1954 r. o ochronie dóbr kulturalnych w razie konfliktu zbrojnego¹⁷⁰. Państwa te (zwłaszcza Japonia) proponowały objąć zapisami konwencji również dobra przyrodnicze¹⁷¹.

Miejsce krajobrazu w koncepcji regulacyjnej Konwencji UNESCO można też postrzegać szerzej. Może być on ujmowany nie tylko jako jeden z elementów (przyrodniczych czy kulturowych) dziedzictwa, lecz jako swoista „scena”, na której elementy te występują, arena, gdzie różne grupy uczestników tworzą, gromadzą i chronią swoje dziedzictwo, a cały ten proces nadzorowany jest przez władze publiczne¹⁷². Wydaje się jednak, że metafora krajobrazu jako „areny” dla elementów dziedzictwa kulturalnego byłaby trudna do zastosowania w wymiarze prawnym, a przez to mało przydatna do budowania systemu instrumentów prawnych ochrony krajobrazu.

W kontekście pojęcia „zabytku” widoczna jest też swoistość (czy nawet pewna problematyczność) krajobrazu wynikająca z jego przyrodniczo-kulturowego charakteru. W tym zakresie K. Zalasieńska dostrzega potrzebę rozważenia, czy pojęcie „krajobrazu kulturowego” odpowiada w pełni definicji legalnej

¹⁶⁸ P. Dobosz, *Nieruchomość zabytkowa jako przedmiot regulacji prawnej*, [w:] I. Niżnik-Dobosz (red.), *Przestrzeń i nieruchomości jako przedmiot prawa administracyjnego. Prawo publiczne rzeczowe*, Warszawa 2012, s. 555–556.

¹⁶⁹ K. Zeidler, *Prawo ochrony dziedzictwa kultury...*, s. 38.

¹⁷⁰ Konwencja o ochronie dóbr kulturalnych w razie konfliktu zbrojnego wraz z Regulaminem wykonawczym do tej Konwencji oraz Protokół o ochronie dóbr kulturalnych w razie konfliktu zbrojnego, podpisane w Hadze dnia 14.05.1954 r., Dz.U. z 1957 r. Nr 46 poz. 212.

¹⁷¹ Zob. A. Przyborowska-Klimczak, *Rozwój ochrony dziedzictwa kulturalnego w prawie międzynarodowym na przełomie XX i XXI wieku...*, s. 21.

¹⁷² M. Jones i in., *Multiple interfaces of the European Landscape Convention...*, s. 212.

„zabytku nieruchomego” w świetle u.o.z.o.z. ze względu na to, że krajobraz ze swej istoty stanowi „jedynie świadectwo współdziałania człowieka z naturą”¹⁷³.

Zestawiając krajobraz z pojęciami z zakresu prawa ochrony dziedzictwa kultury można zatem zauważyć zarówno zbieżności, jak i różnice, a relacje pojęciowe między nimi są skomplikowane. Jak zauważa P. Howard, krajobraz miał od dawna problematyczną relację z ochroną dziedzictwa, zwłaszcza ze względu na niemożność wpisania się w podział między dziedzictwem kulturowym a przyrodniczym¹⁷⁴.

Wspólnym elementem dla krajobrazu i dziedzictwa jest więź, jaka łączy człowieka z tymi dobrami jako istotny element ich koncepcji. Jak zauważa J. Pruszyński: „Wszystko, co nas otacza, jest w jakimś sensie dziedzictwem jako świadectwo naszej cywilizacji i kultury, ale nie wszyscy jesteśmy jego dziedzicami. Prawo do konkretnego dziedzictwa narodowego, religijnego, stanowego lub indywidualnego mają ci, którzy poczuwają się do związków z nim, rozumieją potrzebę jego kultywowania i opieki”¹⁷⁵. Owa relacja między podmiotem (odbiorcą) a otoczeniem kształtuje się więc na płaszczyźnie symbolicznej, niematerialnej. Elementy otoczenia człowieka są nośnikiem dorobku duchowego i intelektualnego.

Zauważa się nawet, że materialne elementy dziedzictwa kulturalnego, tradycyjnie ujmowane jako jego część, stanowią w istocie medium, poprzez które dziedzictwo kulturalne (w swoim niematerialnym sensie) jest przekazywane¹⁷⁶. Co więcej, prawny system ochrony dziedzictwa kulturalnego rozwinął się, rozszerzając przedmiot ochrony na wytwory umysłu ludzkiego, które nie uzyskują materialnej formy. Przejawem tego jest zwłaszcza przyjęcie w 2003 r. Konwencji w sprawie ochrony niematerialnego dziedzictwa kulturalnego¹⁷⁷.

Można zatem zauważyć, że w owym akcentowaniu niematerialnego, symbolicznego znaczenia dziedzictwa kulturalnego, którego nośnikiem są elementy materialne, koncepcja dziedzictwa jest zbieżna z ujęciem krajobrazu jako zjawiska egzystencjalnego. W obu przypadkach to człowiek, żyjąc w przestrzeni, „postrzega” ją (jak jest to określone w definicji legalnej krajobrazu) i dokonuje jej interpretacji. Przy tym to postrzeganie nie ogranicza się do percepcji wzrokowej, lecz odbywa się także w wymiarze intelektualnym i symbolicznym.

¹⁷³ K. Zalaśńska, *Prawna ochrona zabytków nieruchomych w Polsce...*, s. 265.

¹⁷⁴ M. Jones i in., *Multiple interfaces of the European Landscape Convention...*, s. 211.

¹⁷⁵ J. Pruszyński, *Dziedzictwo kultury Polski. Jego straty i ochrona prawna*, t. I..., s. 47.

¹⁷⁶ J. Blake, *On defining the cultural heritage...*, s. 74.

¹⁷⁷ Konwencja UNESCO w sprawie ochrony niematerialnego dziedzictwa kulturowego, sporządzona w Paryżu 17 października 2003 r., Dz.U. z 2011 r. Nr 172 poz. 1018.

Nie ma więc wątpliwości, że nurty badań krajobrazowych i dotyczących dziedzictwa kulturalnego wzajemnie na siebie oddziałują. Podejście krajobrazowe wpłynęło na poszerzenie perspektywy badaczy dziedzictwa poza skupienie się na „miejscach” jako przedmiocie ochrony. Z kolei rozpoznanie dziedzictwa (zarówno materialnego, jak i niematerialnego) jako komponentu krajobrazu pozwoliło na zwrócenie uwagi na to, jak pamięć, mitologia i historie osobiste i zbiorowe tworzą krajobraz i są w nim zapisywane¹⁷⁸.

Analizowane kierunki regulacyjne różnią się natomiast w zakresie prawnego znaczenia wartościowania obiektu w kontekście jego statusu jako przedmiotu ochrony. Podstawą uznania za przedmiot ochrony prawnej w ramach prawa ochrony dziedzictwa kultury jest kryterium o charakterze subiektywnym – ocena wartościująca (stwierdzenie znaczenia obiektu jako części dziedzictwa kulturalnego i uznania go za zabytek)¹⁷⁹. Działania w tym zakresie mają charakter materialno-techniczny, a jednocześnie istotny wymiar prawny¹⁸⁰. Krajobraz przeciwnie – stanowi przedmiot ochrony niezależnie od jego wartościowania. Podkreślono to np. w EKK, gdzie w art. 2 określającym zakres przedmiotowy konwencji wskazuje się, że dotyczy ona nie tylko krajobrazu wyjątkowego, lecz także obszarów krajobrazu pospolitego i zdegradowanego. Ocena krajobrazów stanowi jeden z elementów systemu ich ochrony, nie decyduje jednak o uznaniu za przedmiot ochrony, lecz wyznacza jej zakres¹⁸¹. W EKK ocena krajobrazów służy zaś wyznaczeniu celów jakości krajobrazu i ich implementacji poprzez instrumenty mające na celu działania względem krajobrazu (ochronę, gospodarkę i/lub planowanie).

Należy wreszcie zauważyć, że relacja „krajobrazu” do pojęć z zakresu prawa ochrony dziedzictwa kultury może być ujmowana na kilku poziomach. Po pierwsze, stanowi on (jako krajobraz kulturowy) rodzaj zabytku uregulowany w u.o.z.o.z. Po drugie, krajobraz może być elementem dziedzictwa kulturalnego, chronionego w ramach Konwencji UNESCO. W jednym i drugim ujęciu nie ma jednak pełnej zbieżności pojęć. Nie każdy krajobraz kulturowy będzie stanowił zabytek lub element dziedzictwa kulturalnego. Wynika to ze swoiste-

¹⁷⁸ D. Harvey, T. J. Wilkinson, *Landscape and heritage. Emerging landscapes of heritage*, [w:] P. Howard i in. (red.), *The Routledge Companion to Landscape Studies*, London–New York 2019, s. 187.

¹⁷⁹ K. Zeidler, *Prawo ochrony dziedzictwa kultury...*, s. 50.

¹⁸⁰ J. Pruszyński, *Dziedzictwo kultury Polski. Jego straty i ochrona prawna*, t. I..., s. 185–186.

¹⁸¹ W tym kontekście J. Boć proponował wyodrębnienie krajobrazu prawnie kwalifikowanego (ochrona kwalifikowana) i ochrony krajobrazu niekwalifikowanego prawnie (ochrona zwykła): J. Boć, *W sprawie prawnej ochrony krajobrazu...*, s. 66–67.

go wyznaczenia przedmiotu ochrony w tych aktach. Wreszcie po trzecie, krajobraz jest „podstawowym komponentem europejskiego dziedzictwa przyrodniczego i kulturowego”¹⁸² w myśl EKK i w ramach tej formuły ochronnej objęty jest ochroną niezależnie od swojej „cennej” – także pospolity i na obszarach zdegradowanych. Ta przyjęta w EKK inkluzywna, szeroka koncepcja krajobrazu jest zbieżna z obserwowaną w ramach systemu ochrony dziedzictwa kultury tendencją rozszerzania ochrony i zainteresowania dziedzictwem lokalnym, prywatnym i niematerialnym¹⁸³.

3.5. Ziemia (powierzchnia ziemi, grunty)

Sprzężenie między pojęciami „krajobrazu” i „ziemi” (i terminów jej pokrewnych) oraz systemów ich ochrony prawnej występuje na wielu płaszczyznach. „Ziemia” – termin wieloznaczny w języku prawnym i prawniczym – występuje w różnych kontekstach znaczeniowych. Wszystkie one w większym lub mniejszym zakresie wiążą się z pojęciem „krajobrazu”, a jednocześnie odzwierciedlają wielość perspektyw, w jakich postrzega się ziemię.

Wśród nich zasadniczo można wyróżnić następujące trzy ujęcia: (1) fizyczne (materialne) – jako wyznaczony fragment powierzchni planety Ziemi (niepokryty wodami), przestrzeń fizyczną, stanowiącą habitat i podstawę środowiska; (2) ekonomiczne – jako element zasobów naturalnych, na których opiera się działalność gospodarcza, obejmujące grunty uprawne, przestrzeń do zamieszkania (*habitat*) i działalności gospodarczej (*locus standi*) oraz surowce mineralne i walory krajobrazowe¹⁸⁴; (3) kulturowe (abstrakcyjne) – konceptualizowane m.in. jako terytorium, ojczyzna, żywioł, miejsce życia człowieka, o bogatym znaczeniu symbolicznym, artystycznym, językowym. Dodatkowo gleba, choć nieraz traktowana jako synonim ziemi, stanowi pojęcie odrębne i ujmowana jest najczęściej jako zewnętrzna warstwa skorupy ziemskiej¹⁸⁵.

¹⁸² Preambuła EKK.

¹⁸³ M. Jones i in., *Multiple interfaces of the European Landscape Convention...*, s. 211–212.

¹⁸⁴ W ujęciach ekonomii klasycznej ziemia obok kapitału i pracy tworzyła triadę czynników wzrostu gospodarczego. Współcześnie termin ten zastępowany jest raczej pojęciem „zasobów naturalnych” (obok zasobów kapitałowych i ludzkich – społecznych). K. Górka, *Zasoby naturalne jako czynnik rozwoju społeczno-gospodarczego*, „Gospodarka w praktyce i teorii” t. 3 (2014), s. 35 i n.

¹⁸⁵ J. Goździewicz-Biechońska, *Przeciwdziałanie degradacji ziemi i gleby jako globalne wyzwanie dla prawa*, „Przegląd Prawa Rolnego” t. 1 (2018), s. 43–44.

Wskazane perspektywy znajdują odzwierciedlenie w kontekstach prawnych i prawniczych. Poniżej przedstawione zostaną główne z nich, w szczególności te, które pozwalają uchwycić charakterystyczne cechy ziemi jako przedmiotu ochrony prawnej, determinujące jej cel i zakres.

Pierwszy kontekst – środowiskowy – wyznacza przede wszystkim ustawa p.o.ś. W akcie tym ziemia definiowana jest jako element szerszego pojęcia – „powierzchni ziemi”. Zgodnie z art. 3 pkt 25 p.o.ś. przez „powierzchnię ziemi” rozumie się

„ukształtowanie terenu, glebę, ziemię oraz wody gruntowe, z tym, że:

- a) gleba – oznacza górną warstwę litosfery, złożoną z części mineralnych, materii organicznej, wody glebowej, powietrza glebowego i organizmów, obejmującą wierzchnią warstwę gleby i podglebie;
- b) ziemia – oznacza górną warstwę litosfery, znajdującą się poniżej gleby, do głębokości oddziaływania człowieka;
- c) wody gruntowe – oznaczają wody podziemne w rozumieniu art. 16 pkt 68 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne, które znajdują się w strefie nasycenia i pozostają w bezpośredniej styczności z gruntem lub podglebiem”.

Tak definiowana „powierzchnia ziemi” odbiega więc od potocznego rozumienia tego terminu¹⁸⁶, któremu bliższe jest natomiast ustawowe ujęcie „gleby”. Mimo sformułowania przez prawodawcę definicji legalnej, znaczenie terminu „powierzchnia ziemi” budzi wątpliwości, w szczególności nie jest jasny jej zasięg przestrzenny – jak wysoko i głęboko przebiegają jej granice przestrzenne¹⁸⁷.

Cel i zakres ochrony powierzchni ziemi wyznacza przede wszystkim art. 101 p.o.ś. Zgodnie z tym przepisem ochrona ta polega na: racjonalnym gospodarowaniu, zachowaniu funkcji środowiskowych, gospodarczych, społecznych i kulturowych, zapobieganiu zanieczyszczeniu oraz na remediacji, zachowaniu jak najlepszego stanu gleby, minimalizacji zasklepiania gleby i łagodzenia jego skutków, zapobieganie ruchom masowym ziemi i ich skutkom, przeciwdziałaniu niekorzystnym zmianom naturalnego ukształtowania ziemi. Dominującym kierunkiem ochrony powierzchni ziemi jest więc ochrona jakościowa¹⁸⁸. Możli-

¹⁸⁶ M. Górski, *Prawna ochrona powierzchni ziemi i odpowiedzialność za szkody wyrządzone w powierzchni ziemi*, „Geologia” t. 35 (2009), s. 6.

¹⁸⁷ M. A. Król, A. Kaźmierska-Patrzyzna, *Gospodarowanie zasobami geosfery*, [w:] M. Górski (red.), *Prawo ochrony środowiska*, Warszawa 2018, s. 584.

¹⁸⁸ B. Rakoczy, *Komentarz do art. 101 POŚ*, [w:] Z. Bukowski i in., *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2013.

na jednak też zauważyć elementy ochrony ilościowej – zapobieganie zjawisku zajmowania ziemi (*land take*) i zasklepiania gleby poprzez ograniczanie do niezbędnego minimum powierzchni objętej zabudową¹⁸⁹.

Tak określone cele ochrony wskazują, że powierzchnia ziemi jako przedmiot ochrony jest postrzegana przez ustawodawcę jako zasób środowiska – element przyrodniczy (choć pełniący wiele funkcji, nie tylko środowiskowych). W p.o.s. ochronie powierzchni ziemi nie poświęcono wiele miejsca, jednak trzeba zauważyć, że regulacje dotyczące ochrony wielu elementów tak rozumianej powierzchni ziemi zawarte są w odrębnych ustawach. Dział IV tytułu II p.o.s. można więc uznać za regulację dotyczącą powszechnej ochrony powierzchni ziemi¹⁹⁰.

Z kolei przykładem szerszego, choć nadal przyrodniczego, ujęcia ziemi w prawie jest definicja zawarta w Konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zwalczania pustynnienia w państwach dotkniętych poważnymi suszami i/lub pustynnieniem, zwłaszcza w Afryce¹⁹¹. Ziemia definiowana jest w tym akcie jako „ziemski system bioprodukcyjny, obejmujący glebę, roślinność, inne biocenozy oraz systemy ekologiczne i procesy hydrologiczne, które działają w ramach tego systemu” (art. 1e). Konwencja UNCCD dotyczy jednak ochrony ziemi tylko w wąskim aspekcie – degradacji, a dodatkowo ogranicza ją do obszarów pustynnych¹⁹². Sama koncepcja ziemi zawarta w tym akcie – jako systemu bioprodukcyjnego jest jednak interesującym przykładem kompleksowego podejścia do tego przedmiotu ochrony. Można zauważyć, że takie systemowe ujęcie zbliża się do ekologicznej koncepcji krajobrazu, jaka funkcjonuje w naukach przyrodniczych, a zwłaszcza w ekologii krajobrazu.

W systemie prawnośrodowiskowej ochrony ziemi można wreszcie dostrzec stopniowo kształtujący się model prawnej ochrony ziemi rozumianej jeszcze szerzej – jako kluczowego i strategicznego zasobu naturalnego i uwzględniającej jego immanentne cechy: ograniczoność, deficytowość, praktyczną nieodnawialność i niezbędną dla funkcjonowania ludzko-

¹⁸⁹ J. Goździewicz-Biechońska, *Law in the face of the problem of land take*, „Przegląd Prawa Rolnego” nr 1 (2020).

¹⁹⁰ A. Lipiński, *Prawne podstawy ochrony środowiska*, Warszawa 2010, s. 113.

¹⁹¹ Konwencja Narodów Zjednoczonych w sprawie zwalczania pustynnienia w państwach dotkniętych poważnymi suszami i/lub pustynnieniem, zwłaszcza w Afryce, sporządzona w Paryżu 17 czerwca 1994 r., Dz.U. z 2002 r. Nr 185 poz. 1538. Dalej jako Konwencja UNCDD.

¹⁹² J. Goździewicz-Biechońska, *Przeciwdziałanie degradacji ziemi i gleby jako globalne wyzwanie dla prawa...*, s. 45, 52.

ści¹⁹³. Przykładem tego jest definicja „ziemi” i „zasobów ziemi” (*land and land resources*) sformułowana przez FAO. Choć jest ona rozbudowana, warto ją przytoczyć, gdyż dobrze obrazuje złożoność i wieloaspektowość omawianego ujęcia. Zgodnie z nią ziemia i zasoby ziemi odnoszą się do

wyznaczonego obszaru powierzchni lądowej Ziemi, obejmującego wszystkie atrybuty biosfery bezpośrednio nad lub pod tą powierzchnią, w tym takie jak klimat (w warstwie przypowierzchniowej powietrza), gleba i formy ukształtowania terenu, wody powierzchniowe (w tym płytkie jeziora, rzeki, tereny podmokłe), podpowierzchniowe warstwy geologiczne i związane z nimi wody gruntowe, populacje roślin i zwierząt, osadnictwo ludzkie i fizyczne rezultaty przeszłej i obecnej działalności człowieka (taras rolne, zbiorniki wodne, systemy odwadniające, drogi, budynki itp.)¹⁹⁴.

Ziemia w tym ujęciu nie jest więc traktowana jedynie w kategoriach gleby i topografii terenu, ale stanowi złożony system interakcji cech i czynników naturalnych i antropogenicznych.

Dodatkowo wyodrębnia się pojęcie „pokrycie terenu” (*land cover*) jako obserwowalne pokrycie biofizyczne powierzchni Ziemi oraz użytkowania ziemi/gruntów (*land use*), które charakteryzowane jest aktywnością i wkładem ludzi w celu uprawiania, zmiany lub utrzymywania określonego rodzaju pokrycia terenu (wyznacza więc bezpośredni związek między pokryciem terenu a działaniem człowieka w środowisku)¹⁹⁵. Ten kontekst użycia terminu „ziemia” znajduje oparcie zwłaszcza w ekonomii środowiskowej i ekologicznej, dla których centralnymi pojęciami są: „kapitał naturalny” (pojęcie to stanowi rozwinięcie koncepcji ziemi jako jednego z klasycznych czynników produkcji w teorii ekonomii w stronę rozpoznania odnawialnego naturalnego kapitału jako dynamicznego systemu, który powinien być aktywnie zarządzany) i „usługi ekosystemowe” / „świadczenia ekosystemów” (jako korzyści dostarczane ludziom wpływające z tego kapitału)¹⁹⁶. Można zauważyć, że oddziaływanie ekonomii

¹⁹³ J. Goździewicz-Biechońska, *Nowe paradygmaty ochrony ziemi jako zasobu środowiska w prawie rolnym*, „Przegląd Prawa Rolnego” nr 2 (2017), s. 77–92.

¹⁹⁴ FAO, *The Future of Our Land: Facing the challenge. Guidelines for integrated planning for sustainable management of land resources*, FAO & UNEP, Rzym 1999, <https://www.fao.org/3/x3810e/x3810e00.htm#TopOfPage>.

¹⁹⁵ Ibid.

¹⁹⁶ P. Ekins, C. Folke, R. De Groot, *Identifying critical natural capital*, „Ecological Economics” t. 44 (2003), s. 159–163; L. Venkatachalam, *Environmental economics and ecological economics: Where they can converge?*, „Ecological Economics” t. 61 (2007), s. 550–558.

ekologicznej na prawo rośnie, co wpływa na zmianę paradygmatu ochrony ziemi w kierunku wieloaspektowego ujęcia jej jako zasobu środowiskowego (oraz włączenia aspektu globalizacyjnego jej ochrony), choć przejawia się to na razie przede wszystkim w polityce i prawie miękkim (zwłaszcza międzynarodowym i Unii Europejskiej)¹⁹⁷.

Kolejny kontekst funkcjonowania pojęcia „ziemi” w prawie ustala ustawa o ochronie gruntów rolnych i leśnych¹⁹⁸. Przedmiotem ochrony określonej w tym akcie są grunty rolne i leśne, którym ustawodawca przypisuje autonomiczne (niezależne od występujących w innych aktach prawnych) definicje legalne¹⁹⁹. Art. 2 ust 1 u.o.g.r.l. zawiera enumeratywne wyliczenie dziesięciu rodzajów gruntów, które stanowią grunty rolne. Wśród nich jako pierwsze wskazane są grunty „określone w ewidencji gruntów jako użytki rolne”. Ustawa odsyła więc w tym zakresie do definicji użytków rolnych zawartej § 67 rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z 29.03.2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków²⁰⁰.

Pojęcie „użytków rolnych” ma zatem charakter sformalizowany, gdyż dane z ewidencji gruntów są decydujące dla zaliczenia danego gruntu do użytków rolnych²⁰¹. Podobnie definiowane są grunty leśne – w art. 2 ust. 2 u.o.g.r.l. wymienione są ich trzy kategorie. Pojęcia „gruntu rolnego” i „leśnego” oderwane są od aspektu własności – są ujmowane ponadwłasnościowo, w związku z czym formułuje się pogląd o nadrzędności pojęcia „grunt rolny” w stosunku do takich pojęć jak „użytek rolny” czy „nieruchomość rolna”²⁰². Wskazuje się też na powiązanie pojęcia „grunt rolny” ze sferą stosunków administracyjno-prawnych oraz służenie ewidencji gruntów i ich ochronie²⁰³.

¹⁹⁷ J. Goździewicz-Biechońska, *Nowe paradygmaty ochrony ziemi jako zasobu środowiska w prawie rolnym...*, s. 85–87, 90.

¹⁹⁸ Ustawa z 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych, t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 82 ze zm. (dalej jako u.o.g.r.l.).

¹⁹⁹ A. Zieliński, *Orzecznictwo sądowoadministracyjne w sprawach odrolnienia gruntów*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” t. 5–6 (2010), s. 499.

²⁰⁰ T.j. Dz.U. z. 2024 r. poz. 219.

²⁰¹ J. Bieluk, D. Łobos-Kotowska, *Ustawa o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Komentarz*, Warszawa 2015, s. 10–14.

²⁰² P. Czechowski, K. Marciniuk, *Ochrona gruntów rolnych*, [w:] P. Czechowski (red.), *Prawo rolne*, Warszawa 2019.

²⁰³ M. A. Król, *Reglamentacja korzystania z powierzchni ziemi*, [w:] P. Korzeniowski, I. M. Wiczorek (red.), *Reglamentacja korzystania ze środowiska jako funkcja administracji samorządowej*, Łódź 2018, s. 194.

Tak definiowane grunty rolne i leśne są przedmiotem ochrony prawnej, której kierunki wyznacza art. 3 u.o.g.r.l.²⁰⁴ Dzielą się one na: ochronę ilościową (zapobieganie zmniejszeniu powierzchni gruntów poprzez ograniczanie przeznaczania gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne) i ochronę jakościową (zapobieganie degradacji, przy czym cele ochrony zróżnicowane są w odniesieniu do obu typów gruntów) oraz wyróżniony dodatkowo obowiązek rekultywacji²⁰⁵.

Prawna ochrona gruntów rolnych i leśnych stanowi więc wyodrębnioną całościowo i funkcjonalnie regulację, której miejsce w systemie prawa jest przedmiotem sporu²⁰⁶. Prawnicy agraryści podkreślają ukierunkowanie na ochronę produktywności ziemi (przede wszystkim jako środka produkcji) w celu zapewnienia odpowiedniego arealu gruntów potrzebnych do prowadzenia działalności wytwórczej w rolnictwie, co stanowi jeden z elementów bezpieczeństwa żywnościowego²⁰⁷. Przedstawiciele doktryny prawa ochrony środowiska uznają natomiast ochronę gruntów rolnych i leśnych za część prawnej ochrony środowiska, która zgodnie z odesłaniem z art. 81 ust. 4 pkt 5 p.o.ś. regulowana jest przede wszystkim u.o.g.r.l. – jako *lex specialis* w stosunku do p.o.ś.²⁰⁸

Następny kontekst znaczeniowy ziemi związany jest z prawem cywilnym i takimi pojęciami jak „nieruchomość” (zwłaszcza gruntowa) i „grunt”. Zgodnie z art. 46 § 1 Kodeksu cywilnego²⁰⁹ nieruchomością gruntową jest część powierzchni ziemskiej stanowiąca odrębny przedmiot własności (określana przez ustawodawcę jako grunt). Definicja ustawowa wskazuje na dwa istotne elementy: „wyodrębnienie” oraz powiązanie z prawem własności. Owo „wyodrębnienie” ma charakter prawny poprzez kryterium prawa własności (przynależności własnościowej) i łączy się z wydzieleniem fizycznym (geodezyjnym

²⁰⁴ J. Bieluk, D. Łobos-Kotowska, *Ustawa o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Komentarz...*, s. 28–32.

²⁰⁵ E. Kremer, *Ustawa o ochronie gruntów rolnych i leśnych z dnia 3 lutego 1995 r.*, „Przegląd Sądowy” nr 5 (2005), s. 37.

²⁰⁶ M. A. Król, A. Kaźmierska-Patrzyzna, *Gospodarowanie zasobami geosfery...*, s. 586–587 (W szczególności spór ten dotyczy przynależności tej regulacji do prawa rolnego i leśnego albo prawa ochrony środowiska).

²⁰⁷ P. Czechowski, K. Marciniuk, *Ochrona gruntów rolnych...*

²⁰⁸ D. Danecka, W. Radecki, *Ochrona gruntów rolnych i leśnych. Komentarz*, Warszawa 2021, s. 48–49; M. A. Król, A. Kaźmierska-Patrzyzna, *Gospodarowanie zasobami geosfery...*, s. 586–587.

²⁰⁹ Ustawa z 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny, t.j. Dz.U. z 2025 r. poz. 1071, dalej jako k.c.

wskazaniem granic)²¹⁰. Nieruchomość gruntową stanowi zarówno grunt „goły”, jak i zabudowany czy pokryty roślinnością²¹¹.

Oprócz kodeksowego (materialnego) pojęcie „nieruchomości gruntowej” występuje także w znaczeniu wieczystoksięgowym (formalnym). Jednak zgodnie z przeważającym stanowiskiem doktryny i judykatury nie daje to podstaw do przeciwstawiania sobie dwóch różnych pojęć nieruchomości. Kodeksowa definicja ma charakter uniwersalny, odnosząc się zarówno do nieruchomości, dla których prowadzi się księgi wieczyste, jak i do tych, które nie mają założonych ksiąg. Przy tym w obrocie prawnym obowiązuje pierwszeństwo znaczenia wieczystoksięgowego oraz reguła „jedna księga – jedna nieruchomość”²¹².

Zestawienie cywilistycznych pojęć „rzeczy” i „nieruchomości” z kategoriami pojęciowymi „środowiska” (i „krajobrazu”) uwidacznia złożoność tych relacji. Nie wszystkie elementy środowiska mają charakter rzeczy w rozumieniu prawa cywilnego (np. powietrze, klimat) bądź mają złożony status prawnorzeczowy (np. wody, kopaliny). Krajobraz w tym kontekście jest szczególnie problematyczny. Jak zauważa A. Lipiński:

Nie jest on ani rzeczą, ani jej częścią składową. W istocie stanowi on zbiór indywidualnych (swoistych) cech charakteryzujących oznaczoną nieruchomość gruntową (najczęściej jednak zbiór znacznej ilości nieruchomości gruntowych znajdujących się na wskazanym terenie), co w rezultacie może powodować niekończące się spory w przedmiocie ustalenia, gdzie kończą się granice krajobrazu²¹³.

W prawie cywilnym nieruchomości (i grunty) stanowią przedmiot ochrony przede wszystkim w kontekście własności. Ze względu na znaczenie własności jako instytucji prawnej i swoistość tego kontekstu (własność stanowi także oddzielny przedmiot ochrony prawnej), kwestia relacji krajobrazu i własności wymaga odrębnego przeanalizowania, co poczynione zostanie w dalszej części pracy.

Natomiast w tym miejscu trzeba zwrócić uwagę na szczególny rodzaj nieruchomości – nieruchomości rolne (grunty rolne). Zostały one wyodrębnione w art. 46¹ k.c. jako „nieruchomości, które są lub mogą być przeznaczone do pro-

²¹⁰ E. Gniewek, *Rozdział II. Treść i wykonywanie prawa własności*, [w:] E. Gniewek (red.), *System prawa prywatnego*, t. 3, *Prawo rzeczowe*, Warszawa 2020, s. 93.

²¹¹ Ibid.

²¹² Ibid., s. 96.

²¹³ A. Lipiński, „Ograniczenia” własności w procesie gospodarowania wybranymi elementami środowiska, [w:] J. Sommer (red.), *Ochrona środowiska a prawo własności*, Wrocław 2000, s. 91. Cytowany pogląd zdaje się odnosić bardziej do ujęcia krajobrazu jako systemu przestrzennego, choć jest w nim mowa o krajobrazie jako zespole cech nieruchomości gruntowej.

wadzenia działalności wytwórczej w rolnictwie w zakresie produkcji roślinnej i zwierzęcej, nie wyłączając produkcji ogrodniczej, sadowniczej i rybnej”. Ten szczególnie rodzaj nieruchomości jest przedmiotem zainteresowania zwłaszcza w prawie rolnym. Pojęcie to wiąże się z innymi kluczowymi pojęciami prawnorolnymi, takimi jak „gospodarstwo rolne” (którego istotny składnik stanowią nieruchomości rolne) oraz „działalność rolnicza” (prowadzona na nieruchomościach rolnych)²¹⁴. Ziemia jest bowiem kluczowym czynnikiem produkcji w rolnictwie i warunkuje możliwość prowadzenia działalności rolniczej. To właśnie nieruchomości rolne jako określone obszary powierzchni ziemskiej są istotnym czynnikiem produkcji – na nich przede wszystkim działalność rolnicza jest prowadzona. Mimo to obie kategorie prawne (ziemia i nieruchomość rolna) nie mogą być utożsamiane²¹⁵.

Kolejny istotny problem stanowi relacja pojęć „nieruchomość rolna” i „grunt rolny”. W doktrynie prawnorolnej zwraca się uwagę, że utożsamienie nieruchomości i gruntu rolnego w definicji kodeksowej może prowadzić do błędnych wniosków²¹⁶ i nie występuje w całym systemie prawnym. Szczególnie rozbieżności pojawiają się w tym zakresie w ustawodawstwie publicznoprawnym, o czym wspomniano wcześniej. Nie można zatem utożsamiać pojęcia „grunt rolny”, występującego w definicji k.c., z terminem „grunty rolne” używanym w regulacjach publicznoprawnych, gdzie grunty rolne są wyróżniane ze względu na określone cechy²¹⁷.

Ponadto biorąc pod uwagę, że kryterium wyodrębniającym nieruchomości rolną są właściwości agronomiczne (rzeczywisty lub potencjalny sposób jej wykorzystania na cele szeroko rozumianej działalności rolniczej), należy uznać, że pojęcie „gruntów rolnych” jest szersze niż „nieruchomości rolnych”. Istota pojęcia „gruntu” (w tym rolnego) jest więc oderwana od problematyki własnościowej²¹⁸. W ewolucji stosowania tych dwóch zwrotów można zaobserwować (utrzymującą się nadal) tendencję rozdzielenia sfer posługiwania się nimi: w od-

²¹⁴ P. Wojciechowski, *Pojęcie nieruchomości rolnej*, [w:] M. Korzycka (red.), *Instytucje prawa rolnego*, Warszawa 2019, s. 146.

²¹⁵ Ibid.

²¹⁶ A. Stelmachowski argumentuje, że w odróżnieniu od nieruchomości rolnej, która jest zawsze jednostką własnościową, „grunt rolny” stanowi pojęcie abstrahujące od problematyki własnościowej. W związku z tym zawarta w art. 46¹ KC „nawiasowa” wzmianka o gruntach rolnych oznacza jedynie punkt odniesienia inny niż budynki i pozostałe przedmioty własności. (A. Stelmachowski, *Współczesne zróżnicowanie własności*, „Studia Iuridica Agraria” t. III (2002), s. 33).

²¹⁷ P. Wojciechowski, *Pojęcie nieruchomości rolnej...*, s. 173 i cytowana tam literatura.

²¹⁸ R. Pastuszko, *Dostęp do zasobu gruntów rolnych w procesach globalizacji. Zagadnienia prawne*, Lublin 2019, s. 35.

niesieniu do tzw. własnościowego obrotu ziemią stosuje się przede wszystkim termin „nieruchomości rolne”, natomiast o „gruntach rolnych” mowa, gdy chodzi o produkcyjny punkt widzenia²¹⁹. Ponadto słusznie wskazuje się, że grunty rolne stanowią nie tylko podstawowy czynnik produkcji w rolnictwie (jego rola maleje), ale pełnią też doniosłą funkcję lokalizowania działalności wytwórczej, określenia miejsca pracy i życia, są też ważnym elementem przyrody²²⁰.

Problematyka ochrony gruntów może być także ujmowana szerzej niż tylko w ramach instrumentów chroniących własność prywatną. Przykładem tego jest formuła ochrony zasobu gruntów rolnych i prawa do gruntów w ramach praw człowieka²²¹. W tej płaszczyźnie ochronie podlega zasób gruntów rolnych stanowiący szczególne wspólne dobro, „do którego ludzie i społeczności mają dostęp, które kontrolują, zarządzają i wykorzystują w wielu różnych formach, w celu godnego życia, zgodnie z kontekstem społecznym i kulturowym”²²². Grunty rolne są tu rozumiane szeroko i funkcjonalnie (jako obecnie bądź potencjalnie wykorzystywane do prowadzenia działalności wytwórczej w rolnictwie i grunty z nimi powiązane). Ujęcie to wiąże się z zauważeniem, że na Ziemi występuje określona pula gruntów tego rodzaju o ograniczonym (skończonym) i niepomnażalnym charakterze, dodatkowo poddanych antropresji i zagrożonych utratą²²³.

Dostęp do gruntów, opierając się na definicji FAO²²⁴, oznacza zatem zdolność do korzystania z gruntów i innych zasobów naturalnych, ale także kontrolowanie tych zasobów (prawa do kontroli w celu decydowania o sposobie ich wykorzystania i uzyskiwania korzyści finansowych np. ze sprzedaży upraw) i uprawnienia do przenoszenia praw do gruntu lub obciążania go. Skupienie się na pojęciu „dostępu do gruntów” umożliwia wyjście poza tradycyjne usankcjonowane prawem stanowionym lub zwyczajowym formy korzystania z gruntów i pozwala uwzględnić złożoność strukturalną i relacyjną czynników wpływających na faktyczną realizację możliwości korzystania z gruntów²²⁵. Pozwala

²¹⁹ R. Budzinowski, *Koncepcja gospodarstwa rolnego w prawie rolnym*, Poznań 1992, s. 91.

²²⁰ Ibid., s. 56.

²²¹ Na temat tej koncepcji zob. R. Pastuszko, *Dostęp do zasobu gruntów rolnych w procesach globalizacji. Zagadnienia prawne...*

²²² Ibid., s. 245.

²²³ Ibid., s. 57–58.

²²⁴ FAO, Land Tenure and Rural Development, „FAO Land Tenure Studies 2003” t. 3, <https://www.fao.org/3/y4307e/y4307e00.htm>.

²²⁵ R. Pastuszko, *Dostęp do zasobu gruntów rolnych w procesach globalizacji. Zagadnienia prawne...*, s. 59–60.

też powiązać kwestię dostępu do gruntów z prawami człowieka (dla których stanowi on podstawę i gwarancję)²²⁶.

Zarysowana pojemność znaczeniowa ziemi jako przedmiotu ochrony skutkuje zróżnicowaniem kierunków ochrony prawnej. Wyznaczane są one kontekstami znaczeniowymi przyjętymi w regulacjach prawnych. I tak, fizyczne (materialne) znaczenie stanowi podstawę ujęcia ziemi jako elementu środowiska (powierzchni ziemi) i przedmiotu ochrony w prawie ochrony środowiska. Z kolei kontekst ekonomiczny zaważył na koncepcji ziemi w prawie cywilnym. W tym kierunku regulacyjnym kluczowym terminem (wyznaczającym przedmiot ochrony) jest „nieruchomość”, w tym przede wszystkim gruntowa, grunt. Kontekst ekonomiczny wyznacza też pojęcie „nieruchomości rolnej” i jej ujęcie w prawie rolnym. Należy jednak zauważyć, że funkcja gospodarczego wykorzystania ziemi nie wyczerpuje złożoności funkcji, jakie pełni ona jako zasób naturalny, co odzwierciedla następnie złożoność prawnej instytucji własności gruntowej i rolnej. Kontekst ekonomiczny poszerzony o znaczenie środowiskowe i abstrakcyjne konceptualizuje z kolei prawną instytucję ochrony ziemi jako zasobu środowiskowego i ochrony zasobu gruntów rolnych, a także prawa do ziemi i gruntów w ramach formuły praw człowieka.

Zestawiając te konteksty znaczeniowe i związane z nimi kierunki regulacyjne dotyczące ziemi z pojęciem „krajobrazu” można zauważyć, że relacje te przyjmują różne formy w zależności od przyjętych ujęć znaczeniowych. Najbardziej zbliżone pojęciowo są „krajobraz” (zwłaszcza w ujęciu fizycznym – jako system przyrodniczy) i „ziemia” jako element środowiska i zasobu środowiskowego, a zatem w prawie ochrony środowiska. Terminy te pojawiają się nieraz wspólnie w regulacjach jako przedmioty ochrony, a konstrukcja wielu instrumentów ukierunkowana jest na ochronę obu (gdy są one ujmowane jako elementy środowiska).

Zbieżność celów występuje też w zakresie ochrony krajobrazu i ziemi/gruntów, choć można tu zaobserwować pewne różnice. Ujawniają się one zwłaszcza w odniesieniu do krajobrazu ujmowanego jako zjawisko egzystencjalne. „Ziemia” jako pojęcie prawne, niezależnie od ujęcia, ma bowiem charakter obiektywny, fizyczny i przestrzenny (terytorialny), traktowana jest także jako zasób ekonomiczny (w kontekście rolnym zwłaszcza produkcyjny). Tymczasem „krajobraz” łączy w sobie dwa zasadnicze aspekty: przestrzenny („przestrzeń” / „obszar”) i percepcyjny, społeczny („postrzegana/y przez ludzi”). Ten drugi aspekt otwiera zaś dwa, wykraczające poza pierwszy – obiektywny, konteksty

²²⁶ Ibid., s. 151–168.

znaczeniowe: fizjonomiczny i egzystencjalny. Na tym rozróżnieniu opiera się też wspomniana koncepcja „krajobrazu” jako pojęcia używanego w perspektywie estetycznej dla odróżnienia od „ziemi” ujmowanej jako przestrzeń w aspekcie użytkarnym²²⁷.

Istotę rozróżnienia krajobrazu i ziemi trafnie ujmują też M. J. Morillo-Rodríguez i in.²²⁸, zauważając, że „wszystko jest ziemią, ale nie wszystko jest krajobrazem”. Ziemia jest zatem traktowanym obiektywnie zasobem, przestrzenią, która dopiero po nadaniu jej znaczenia (poprzez postrzeganie) staje się krajobrazem. Stanowi on bowiem percepcyjny wymiar ziemi, który musi odpowiadać określonemu społecznemu (czy indywidualnemu) przekonaniu i wyobrażeniu tego, co jest warte uznania za krajobraz, a w rezultacie warte ochrony. Przy tym te społeczne reprezentacje mogą być różne, a nawet sprzeczne. Na przykład osoby prowadzące aktywność produkcyjną (rolniczą, hodowlaną czy transportową) na gruncie (ziemi), postrzegają ją jako zasób lub środek wspierający ich egzystencję, który używają i na którym prowadzą działalność. Użytkownicy ci nie traktują otaczającej przestrzeni jako krajobraz. Istnieje on dla nich niejako poza ich aktywnością, jest rzeczywistością będącą w opozycji do ich życia. Natomiast ludzie, których relacja z ziemią ma charakter konsumpcyjny – w celach rekreacyjnych (np. myśliwi, turyści), określają przestrzeń jako krajobraz, który oglądają, podziwiają – konsumują. Co ciekawe, te odmienne postawy związane są z pozycją społeczną: wiejską albo miejską. Statusu tego nie wyznacza bowiem samo miejsce zamieszkania, lecz raczej styl życia (tzw. napływowi mieszkańcy wsi – *neorurals* – przynależą do tej drugiej grupy).

Ponadto na prawne systemy ochrony ziemi i krajobrazu wpływają też odmiennie postrzegane funkcje tych dóbr. W przypadku ziemi są to przede wszystkim funkcje ekologiczne (ochrona w ramach prawa ochrony środowiska) oraz ekonomiczne (ochrona w ramach prawa cywilnego, zwłaszcza w systemie ochrony własności). Dodatkowo w ramach prawa rolnego, ze względu na splatanie się funkcji gruntów rolnych (produkcyjnej, ekonomicznej i ekologicznej, a nawet społecznej), ochrona prawna ziemi zyskuje kolejne wymiary i kierunki. W przypadku krajobrazu, poza tymi zbieżnymi z ochroną ziemi (kontekst ekologiczny i ekonomiczny), pojawiają się kolejne wymiary ochrony: dziedzictwa kulturowego czy walorów estetycznych. Rozszerza to jeszcze bardziej, w porównaniu z ziemią, prawne kierunki ochrony krajobrazu.

²²⁷ A. Davidovic, *On Melting Grounds...*, s. 57.

²²⁸ M. J. Morillo-Rodríguez i in., *All is land, but not all is landscape: social discourses around the landscape*, „Landscape Research” t. 48 nr 5 (2023), s. 1–13.

Natomiast relacja prawnych pojęć „krajobrazu” i „ziemi” rozumianej jako nieruchomości (gruntowa) otwiera kolejny kontekst pojęciowy – własność (i jej ochronę) – omówiony w kolejnym punkcie rozważań.

Wreszcie w sferze praw człowieka oba pojęcia („ziemia” i „krajobraz”) zbliżają się do siebie. Szczególnie jest to widoczne w koncepcji prawa do krajobrazu, a zwłaszcza w odniesieniu do praw ludności rdzennej, o czym będzie mowa w drugiej części rozprawy dotyczącej kierunków prawnej ochrony krajobrazu wiejskiego.

3.6. Własność (nieruchomości gruntowych)

Kolejny przedmiot ochrony prawnej, który można skonfrontować z krajobrazem, stanowi własność – zwłaszcza w kontekście jej przedmiotu, którym są ziemia i nieruchomość. Jak wskazywano w odniesieniu do etymologii i semantyki krajobrazu, jego pierwotne znaczenie w germańskim kręgu kulturowym i językowym związane było z kontekstem prawnego określenia relacji ludzi (osobistej i zbiorowej) względem przestrzeni, w której żyją. Krajobraz rozumiany był tam jako „zorganizowana ziemia” – społecznie i politycznie zdefiniowana przestrzeń życia lokalnej wspólnoty. Ten źródłosłów krajobrazu wskazuje na powiązanie z instytucją własności. W wymiarze ekonomicznym jej istotą jest bowiem korzystanie z określonego dobra i czerpanie z tego korzyści, w aspekcie socjologicznym – traktowanie określonego mienia jako swojego (na zasadzie wyłączności), w kontekście psychologicznym – poczucie przynależności (więź z przedmiotem własności) i pewności właściciela²²⁹.

Ewolucja znaczeń i funkcjonowania w prawie pojęć „własności” i „krajobrazu” wpłynęły na ukształtowanie odmiennych kierunków ochrony prawnej. Pozostała jednak wspólnota przedmiotu ochrony wyznaczana kontekstem ziemi. Rodzi się zatem pytanie, co podlega ochronie w ramach instytucji własności i czym różni się ten przedmiot ochrony od krajobrazu.

Własność zajmuje szczególne miejsce w systemie prawa i może być ujmowana bardzo szeroko. „W naukach prawnych własność, czy raczej prawo własności, przekracza granice prawa cywilnego, będąc jednym z centralnych tematów teorii prawa i prawie wszystkich dyscyplin prawniczych”²³⁰. Istota i struktura prawa własności jest przedmiotem nieustającego sporu, który ma

²²⁹ S. Prutis, *Instytucje podstawowe prawa prywatnego (w opozycji do regulacji prawa publicznego)*, Białystok 2018, s. 320–321.

²³⁰ W. Pańko, *O prawie własności i jego współczesnych funkcjach*, Katowice 2016, s. 9.

charakter wielopłaszczyznowy, zaczynając już od prób definiowania tego prawa²³¹. Nie jest zatem możliwe (lecz także potrzebne) przedstawienie tej kwestii. Skupić się natomiast należy na tych cechach i elementach konstrukcyjnych, które pozwolą uchwycić różnicę między krajobrazem a własnością jako przedmiotami ochrony prawnej.

Własności (jako przedmiotowi ochrony) przypisuje się w polskiej literaturze prawniczej zasadnicze trzy znaczenia: ekonomiczne, konstytucyjne i cywilistyczne (najwęższe)²³². W najszerszym ujęciu własność stanowi instytucję ideową wykraczającą wręcz poza prawo pozytywne (usytuowaną ponad nim), należąca do tradycji prawnej wspólnej dla wszystkich systemów prawa²³³. Tak rozumiana istota ideowa własności chroniona jest w systemie ochrony podstawowych praw człowieka i w normach konstytucyjnych. Ujęcie ekonomiczne koncentruje się na możliwości korzystania z określonego dobra (nawet niezależnie od jego posiadania)²³⁴. Teoria ekonomiczna (zwłaszcza marksowska) ujmowała jądro własności jako zawłaszczanie, które przyjmuje postać określonych stosunków społecznych²³⁵. Przy tym zawłaszczanie takie może być traktowane szeroko: „Przestrzeń ma także określoną wartość. Dlatego też zostaje zawłaszczana: indywidualnie bądź zbiorowo, symbolicznie, jak i realnie, w sposób wyrażony prawnie”²³⁶. Temu procesowi zawłaszczania odpowiada zaś złożony i rozbudowany system instytucji prawnych²³⁷.

Uprawnienie do korzystania z przedmiotu własności stanowi główny element konstrukcji prawa własności. Dlatego o zakresie prawa własności i jego ochrony, ale także o jego treści i funkcji, decyduje zwłaszcza przedmiot własności²³⁸, tzn. rodzaj dóbr ekonomicznych poddanych zawłaszcze-

²³¹ Na temat sporu o istotę i strukturę prawa własności zob. np. *ibid.*, s. 54–78.

²³² T. Dybowski, *Ochrona własności w polskim prawie cywilnym (rei vindicatio – actio negatoria)*..., s. 14.

²³³ W. Pańko, *O prawie własności i jego współczesnych funkcjach*..., s. 80.

²³⁴ S. Prutis, *Instytucje podstawowe prawa prywatnego (w opozycji do regulacji prawa publicznego)*..., s. 320.

²³⁵ A. Stelmachowski, *Własność rolnicza*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” nr 4 (1985), s. 1.

²³⁶ M. Berdel-Dudzińska, *Konteksty przestrzeni*..., s. 419.

²³⁷ T. Dybowski, *Ochrona własności w polskim prawie cywilnym (rei vindicatio – actio negatoria)*..., s. 15–20.

²³⁸ Należy jednak nadmienić, że sformułowanie to jest pewnym uproszczeniem, gdyż przedmiotem własności jest w istocie dozwolone zachowanie się właściciela względem rzeczy, a nie rzecz sama w sobie. Zob. R. Budzinowski, *Koncepcja gospodarstwa rolnego w prawie rolnym*..., s. 55.

niu. W art. 140 k.c. ustanowiono wąskie (cywilistyczne) ujęcie tego prawa poprzez regułę, zgodnie z którą przedmiotem własności są wyłącznie rzeczy. Przy tym w przepisach części ogólnej kodeksu (art. 45 k.c.) ustawodawca także wąsko ujął pojęcie rzeczy jako przedmiotów materialnych. Od zasady tej nie ma wyjątków²³⁹.

Jak wskazano, rodzajem rzeczy, który łączy problematykę własności i krajobrazu są nieruchomości, zwłaszcza gruntowe. Jak trafnie wskazuje W. Pańko, własność ziemi ma szczególny charakter, gdyż „w niej przejawia się najwyraźniej ewolucja prawa własności i stanowi swoistego rodzaju «pole doświadczalne» praktyki i nauki prawa”²⁴⁰. Można przy tym zauważyć, że szczególne „sprzężenie” między kategoriami krajobrazu wiejskiego i własnością dokonuje się w tematyce własności rolniczej, a zwłaszcza rolniczej własności gruntowej. Ta ostatnia wykazuje swoistość, stanowiącą pochodną cech gruntu rolnego oraz jego związków z funkcjonowaniem gospodarstwa rolnego²⁴¹. Własność ta wykazuje odrębność w płaszczyźnie funkcjonalnej, w dużej mierze ze względu na specyficzny charakter produkcji rolnej, której ważnym elementem jest wykorzystanie ziemi jako niezbędnego czynnika produkcji²⁴². Własność rolnicza (odnosząca się do gospodarstwa rolnego jako swoistego mienia) podlega szczególnej ochronie²⁴³. W tym zakresie kluczowy jest przedmiot ochrony i funkcje prawa własności rolniczej, co determinowane jest przez dwa elementy: dobro, ze względu na które udzielano w po-

²³⁹ E. Gniewek, *Rozdział II. Treść i wykonywanie prawa własności...*

²⁴⁰ W. Pańko, *O prawie własności i jego współczesnych funkcjach...*, s. 16.

²⁴¹ R. Budzinowski, *Koncepcja gospodarstwa rolnego w prawie rolnym...*, s. 55.

²⁴² Własność rolnicza stanowi podstawową instytucję prawa rolnego. Stanowiła też jeden z podstawowych tematów badań polskiej szkoły prawa rolnego. Jej twórca – Andrzej Stelmachowski – rozwinął koncepcję własności rolniczej jako szczególnego rodzaju własności, odchodzącą od ściśle prawnorzeczowego ujmowania i utożsamiania własności (fundamentalnej instytucji każdego systemu prawnego) z prawem własności. Według tej teorii własność rolnicza ma swoje funkcje (produkcyjną i społeczno-polityczną) i cechy, a przez to powinna być ujmowana jako kompleks praw i obowiązków (nie tylko jako prawo właściciela). Ta konstrukcja jest w szczególności przydatna do wskazania odrębności własności rolniczej w płaszczyźnie funkcjonalnej gospodarstwa rolnego. Zob. A. Stelmachowski, *Własność rolnicza*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1985, nr 4, s. 1–15; zob. też omówienie koncepcji A. Stelmachowskiego i W. Pańki: M. Korzycka, *Prawo własności rolniczej*, [w:] M. Korzycka (red.) *Instytucje prawa rolnego*, Warszawa 2019, s. 44–54.

²⁴³ M. Korzycka, *Ochrona własności rolniczej*, Warszawa 1979, s. passim; M. Korzycka, *Prawo własności rolniczej*, [w:] M. Korzycka (red.), *Instytucje prawa rolnego*, Warszawa 2019, s. passim.

szczególnych okresach historycznych ochrony prawu własności oraz interes, ze względu na który ochrona ta jest udzielana²⁴⁴.

Relacja zagadnień ochrony krajobrazu i ochrony własności ujmowana jest najczęściej w kontekście ograniczeń tej ostatniej, bowiem, po pierwsze, owo „zawłaszczanie” dotyczy przestrzeni i przyrody (poprzez które, jak wskazano, definiowany jest krajobraz), a po drugie, „własność jest prawem względnie pełnym, lecz nie jest prawem nieograniczonym”²⁴⁵. W rezultacie ochrona krajobrazu stanowi sferę konfliktów w relacji interes publiczny – interesy indywidualne właścicieli nieruchomości (doznających ograniczeń ich prawa własności)²⁴⁶. Kwestia ograniczeń stanowi generalnie jeden z najważniejszych wątków dyskursu dotyczącego prawa własności²⁴⁷. Trzeba zatem, także w kontekście porównania z krajobrazem, poświęcić temu zagadnieniu nieco uwagi.

Własność należy do „klasyknych praw wolnościowych, gwarantujących wolną przestrzeń działania w obszarze praw majątkowych”²⁴⁸. Jest zarówno konstytucyjnym prawem jednostki nakładającym na państwo pewne obowiązki, jak i tradycyjną, fundamentalną instytucją prawa cywilnego²⁴⁹. Jej ochronny charakter nie budzi więc wątpliwości. Stanowi chronione konstytucyjnie publiczne prawo podmiotowe, chroniącym autonomię majątkową jednostki²⁵⁰. Przewidziana normami prawa ochrona własności obejmuje zarówno możliwość odparcia bezprawnych działań innych uczestników obrotu, jak i gwarancje przypisania oraz zakaz bezprawnej ingerencji ze strony władz publicznych²⁵¹.

²⁴⁴ M. Korzycka, *Ochrona własności rolniczej...*, s. 14; M. Korzycka, *Prawo własności rolniczej...*, s. 57.

²⁴⁵ T. Dybowski, *Ochrona własności w polskim prawie cywilnym (rei vindicatio – actio negatoria)...*, s. 58.

²⁴⁶ J. Stelmasiak, M. Woźniak, *Spotkanie jednostki z krajobrazem z perspektywy prawnej*, [w:] B. Kowalczyk i in. (red.), *Prawo administracyjne jako miejsce spotkań: księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Jerzemu Supernatowi*, Wrocław 2024, s. 575–586.

²⁴⁷ W. Pańko przedstawia szeroko tę dyskusję, zob.: W. Pańko, *O prawie własności i jego współczesnych funkcjach...*, s. 64–78.

²⁴⁸ M. Biliński, A. Żurawik, *Rozdział III. Zasady ogólne publicznego prawa gospodarczego*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *Publiczne prawo gospodarcze. System Prawa Administracyjnego*, t. 8A, Warszawa 2018, s. 498.

²⁴⁹ A. Barczak, A. Kaźmierska-Patrzyzna, *Prawo własności jako konstytucyjne prawo podmiotowe a zasada proporcjonalności – zagadnienia administracyjnoprawne*, „Studia Prawnicze KUL” t. 101 nr 1 (2025), s. 27.

²⁵⁰ L. Garlicki, M. Zubik, *Komentarz do art. 21*, [w:] L. Garlicki, M. Zubik (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2016.

²⁵¹ K. Zaradkiewicz, *Instytucjonalizacja wolności majątkowej. Koncepcja prawa podstawowego własności i jej urzeczywistnienie w prawie prywatnym*, Warszawa 2013, s. 11.

Trzeba jednak podkreślić, że subiektywne ujęcie prawa własności jako bezwzględного władztwa człowieka względem rzeczy zostało już powszechnie odrzucone²⁵². Wartość przestrzeni i ziemi (gruntów), a także ich ograniczona ilość i wyczerpywalność, wpływają na ich ogromne znaczenie społeczno-gospodarcze, co skutkuje szczególnym reżimem prawnym dotyczącym nieruchomości – objęciem sposobu korzystania z nich rozbudowaną reglamentacją publiczno-prawną²⁵³. W tym kontekście rozwinęła się koncepcja przyjmująca naturę i funkcję rzeczy jako decydującą o treści prawa własności²⁵⁴ i ujmująca własność nie jako prawo co do istoty absolutne, lecz jako funkcję społeczną²⁵⁵. Odejście od absolutnego ujęcia własności jako monopolu znajduje też odzwierciedlenie w regulacji kodeksowej. Zgodnie z art. 140 k.c. właściciel ma bowiem wyłączność korzystania z rzeczy i rozporządzania nią w granicach ustalonych przez ustawy, zasady współżycia społecznego oraz społeczno-gospodarcze przeznaczenie prawa.

Tradycyjnie, w nawiązaniu do modelu romanistycznego, ograniczenia te traktowane są jako zewnętrzne w stosunku do prawa własności (w pojęciu tego prawa włączona jest możliwość jego ograniczenia, ale nie same ograniczenia). W drugim nurcie własność ujmowana jest jako „kompleks praw i obowiązków”, a prawo własności obejmuje swoją treścią również ograniczenia²⁵⁶. Wreszcie w efekcie krytyki pierwszej koncepcji (za właścicielski egoizm, brak realizmu i ślepy tradycjonalizm) i drugiej (za brak logiki) budowane są rozwiązania kompromisowe – rozróżniające rodzaje ograniczeń włączanych w treść prawa własności bądź poza nią²⁵⁷. Wskazuje się, że owe wyznaczniki kształtujące treść prawa własności tylko pozornie stanowią ograniczenia prawa podmiotowego. Ograniczenie (w ścisłym znaczeniu) występuje bowiem, gdy dochodzi do obciążenia prawa własności innym prawem podmiotowym (np. służebności)²⁵⁸.

²⁵² W. Pańko, *O prawie własności i jego współczesnych funkcjach...*, s. 62–63.

²⁵³ A. Lipiński, „Ograniczenia” własności w procesie gospodarowania wybranymi elementami środowiska..., s. 90.

²⁵⁴ Ten kierunek myślenia spotkał się także z krytyką jako nieuwzględniający uzależnienia funkcji użytkowej rzeczy od człowieka, jego potrzeb i działalności. W. Pańko, *O prawie własności i jego współczesnych funkcjach...*, s. 62–63.

²⁵⁵ H. Izdebski, *Ideologia i zagospodarowanie przestrzeni. Doktrynalne prawno-polityczne uwarunkowania urbanistyki i architektury...*, s. 144–145.

²⁵⁶ Tak np. Andrzej Stelmachowski, zob. A. Stelmachowski, *Treść i wykonywanie prawa własności*, [w:] T. Dybowski (red.), *Prawo rzeczowe. System Prawa Prywatnego*, t. 3, Warszawa 2003, s. 237.

²⁵⁷ W. Pańko, *O prawie własności i jego współczesnych funkcjach...*, s. 64–67.

²⁵⁸ A. Lipiński, „Ograniczenia” własności w procesie gospodarowania wybranymi elementami środowiska..., s. 92.

Koncepcją kompromisową względem dylematu „monopol jednostkowy” albo „rozpisanie” kompetencyjnej struktury władzy ekonomicznej między wszystkie uczestniczące w niej podmioty jest idea domniemania generalnej kompetencji – „domniemania leżącego po stronie właściciela, a odnoszącego się do ogółu zachowań względem określonej rzeczy (dobra)”²⁵⁹.

Zagadnienie ograniczeń prawa własności można też postrzegać na wyższym poziomie ogólności w kontekście dwóch skrajnych podejść: (1) liberalizmu (własność jako prawo wolnościowe, a wszelkie jego ograniczenia jako wyjątek od zasady wolności powinny być interpretowane zwężająco) i (2) komunitaryzmu (własność nieruchomości jako funkcja społeczna wiążąca się z obowiązkami względem społeczności współokreślającymi treść prawa własności)²⁶⁰. Warto zauważyć, że drugie podejście występuje w zapisach konstytucyjnych państw europejskich, choć w umiarkowanej wersji uwzględniającej kontekst systemu prawnego demokracji liberalnej²⁶¹. Najbardziej znanym tego przykładem jest sformułowanie zawarte w art. 14 ust. 2 Konstytucji Republiki Federalnej Niemiec: „Własność zobowiązuje” (z uzupełnieniem „Korzystanie z własności powinno zarazem służyć dobru ogółu”)²⁶².

W tym kontekście formułuje się też koncepcję, zgodnie z którą ograniczeń i obowiązków pozytywnego działania (odnoszących się z reguły do korzystania z danej kategorii rzeczy) nie należy wiązać z treścią samego prawa własności. Wynikają one bowiem z określonego publicznoprawnego reżimu prawnego znajdującego uzasadnienie w społecznej doniosłości korzystania z danej kategorii rzeczy. „Pojęcie obowiązku odnosi się tu do sposobu wykonywania, które jest określone rozlicznymi środkami administracyjnoprawnymi, a nie do samego prawa własności”²⁶³. Trzeba zauważyć, że np. wymagania z zakresu prawnej ochrony środowiska zwykle abstrahują od prawnorzeczowego statusu dobra

²⁵⁹ W. Pańko, *O prawie własności i jego współczesnych funkcjach...*, s. 75–76.

²⁶⁰ K. Zeidler, *Ograniczenia prawa własności w świetle sporu liberalizmu z komunitaryzmem*, „Gdańskie Studia Prawnicze” t. 36 (2016), s. 535–551.

²⁶¹ H. Izdebski, *Prawo w systemie gospodarowania przestrzenią – rola i granice*, [w:] M. J. Nowak (red.), *Rola prawa w systemie gospodarki przestrzennej*, Warszawa 2021, s. 21–22; S. Jarosz-Zukowska, *Przedmiot i specyfika ochrony własności w przepisach konstytucyjnych – ujęcie polskie na tle porównawczym*, [w:] U. Kalina-Prasznica (red.), *Własność w prawie i gospodarce*, Wrocław 2017, s. 15–27.

²⁶² Na temat sposobów określenia społecznych uwarunkowań treści prawa własności w innych konstytucjach państw europejskich zob. H. Izdebski, *Ideologia i zagospodarowanie przestrzeni. Doktrynalne prawno-polityczne uwarunkowania urbanistyki i architektury...*, s. 146–147; H. Izdebski, *Prawo w systemie gospodarowania przestrzenią – rola i granice...*, s. 21.

²⁶³ W. Pańko, *O prawie własności i jego współczesnych funkcjach...*, s. 71.

chronionego (czy jest ono rzeczą) oraz charakteru praw podmiotowych przysługujących do jego wykorzystania²⁶⁴.

Warto też nadmienić, że owa druga – komunitarystyczna (społeczna) tradycja ujmowania własności nie jest koncepcją nową i młodszą od liberalnej. Jej ożywienie i odnowienie w latach 90. XX wieku (np. w nurcie własności progresywnej *progressive property* w doktrynie północnoamerykańskiej) wiąże się m.in. z rozwojem idei ochrony środowiska, w której proponowana jest jako bardziej adekwatna do współczesnych wyzwań środowiskowych²⁶⁵. Rozwijanie idei własności prywatnej obejmującej normę społecznej odpowiedzialności ujmowane jest wręcz jako jeden z najważniejszych celów prawa ochrony środowiska²⁶⁶.

Jeszcze innej perspektywy dostarcza w tym kontekście rozróżnienie między generalnym prawem własności prywatnej (*the general right to hold private property*) a konkretnym tytułem własności (*specific property title*)²⁶⁷. To pierwsze oznacza abstrakcyjne, uniwersalne, niezbywalne prawo podstawowe – formalną, prawną możliwość jednostki, aby być właścicielem rzeczy i zapewnienie niewykluczenia z kategorii potencjalnych właścicieli. Drugie natomiast stanowi indywidualne, konkretne, zbywalne uprawnienie określonej osoby do określonej rzeczy – zakres władztwa nad konkretną rzeczą z wykluczeniem praw innych jednostek (konkretną sytuację prawną). W tym ujęciu normy prawne dostarczają ram i formuł wyznaczających warunki prawne, na jakich jednostka może nabyć lub zbyć prawo do określonych rzeczy (nabyć konkretne tytuły prawne do rzeczy). Same z siebie normy te jednak nie określają definitywnie konkretnej sytuacji majątkowej i nie ograniczają generalnego prawa własności prywatnej²⁶⁸.

Podsumowując tę część rozważań, można stwierdzić, że zespoły norm prawnych ukierunkowanych na ochronę krajobrazu i własności gruntowej łączą wspólny kontekst przedmiotu ochrony (choć jak wskazywano, krajobraz i ziemia/grunt nie w pełni pokrywają się w wymiarze fizycznym i płaszczyźnie pojęciowej). Różni je natomiast kierunek i istota ochrony. W przypadku wła-

²⁶⁴ A. Lipiński, „Ograniczenia” własności w procesie gospodarowania wybranymi elementami środowiska..., s. 92.

²⁶⁵ Zob. np. B. France-Hudson, *Surprisingly Social: Private Property and Environmental Management*, „Journal of Environmental Law” t. 29 (2017), s. 101–127.

²⁶⁶ Ibid., s. 126.

²⁶⁷ S. Moroni, *Property as a human right and property as a special title. Rediscussing private ownership of land*, „Land Use Policy” t. 70 nr October (2018), s. 273–280.

²⁶⁸ Ibid., s. 276.

sności stanowią je prawa podmiotowe (prawa właściciela), natomiast w odniesieniu do krajobrazu są nimi zwłaszcza: zapewnienie oszczędnego, racjonalnego i zrównoważonego wykorzystania i gospodarowania (w tym w formule *commons*), ochrona zasobów, dziedzictwo ludzkości.

Rozróżnienie to nie ma jednak charakteru ścisłego, o czym świadczy np. kształtująca się koncepcja praw podmiotowych do krajobrazu i koncepcja pieczy krajobrazowej (*landscape stewardship*), a także nowsze, szerokie ujęcie ochrony dziedzictwa kulturowego (także niematerialnego)²⁶⁹. Te kierunki regulacyjne z instytucją własności łączy bowiem ukierunkowanie na ochronę więzi człowieka z przestrzenią. W ramach własności ta więź jest konceptualizowana jako relacja właścicielska względem ziemi/nieruchomości. Natomiast w wymienionych koncepcjach przywiązanie ma szerszy wymiar i niekoniecznie warunkowane jest istnieniem praw właścicielskich. Ogranicza to zresztą możliwości ochrony tej więzi z krajobrazem poprzez środki ochrony prawnej (zwłaszcza na drodze sądowej).

Warto w tym kontekście przywołać ustalenia A. Strecker prowadzące do odróżnienia pojęć „krajobrazu” i „własności”²⁷⁰. Skupiając się na historycznym znaczeniu i funkcji „własności ziemi”, wskazuje ona na odmienne, pierwotne znaczenie tego terminu – jego związku z tożsamością właściciela. Stwierdzenie „to jest moje” miało kiedyś znaczenie: „to jest część tego, kim jestem”, „to określa mnie” (stanowi atrybut, element mojej tożsamości)²⁷¹. Pierwotne znaczenia słów „własność” i „krajobraz” wykazują więc zbieżność. Oba odnoszą się do relacji ludzi z miejscem. Z czasem związek między własnością a tożsamością uległ zatarciu²⁷². Dyskurs dotyczący własności (nie tylko prawniczy) został zdominowany przez ujęcie oparte na prawie indywidualnym (prawie własności) o charakterze wolnościowym. W konsekwencji skupiono się też na dopuszczalnych formach ingerencji w to prawo, jego granicach, a ujęcie własności jako kompleksu nie tylko praw, ale i obowiązków (w tym także obowiązków pozytywnego działania wynikającego z przepisów prawa publicznego), jest dużo rzadsze²⁷³.

²⁶⁹ Szerzej na ten temat, zob. rozdział szósty, p. 6.

²⁷⁰ A. Strecker, *Landscape Protection in International Law...*, s. 15–17.

²⁷¹ Co ciekawe, w języku polskim przetrwało takie znaczenie słowa „własność” – jako właściwość, „to co jest charakterystyczne dla danej osoby czy rzeczy”, <https://sjp.pwn.pl/szukaj/w%C5%82asno%C5%9B%C4%87.html>.

²⁷² Historyczne zmiany znaczenia „krajobrazu” zostały omówione w rozdziale drugim.

²⁷³ S. Prutis, *Instytucje podstawowe prawa prywatnego (w opozycji do regulacji prawa publicznego)*..., s. 330–331; A. Stelmachowski, *Własność rolnicza...*, s. 1–15. W polskiej doktrynie

A. Strecker identyfikuje zatem związek z tożsamością człowieka jako element decydujący dla odróżnienia własności od krajobrazu (w którym związek ten jest nadal obecny). Ów „element tożsamościowy” krajobrazu stanowi także o jego powiązaniu z pojęciem „dziedzictwa”. W odróżnieniu od ziemi (nieruchomości) stanowiącej przedmiot indywidualnej własności, krajobraz jest obiektem wspólnego użytkowania i zarządzania. Ziemia/nieruchomość ma przede wszystkim konotacje ekonomiczne i własnościowe, tymczasem pojęcie „krajobraz” otwiera takie kwestie jak wspólne zasoby ziemi, dziedzictwo kulturowe, *commons*, aspekty etyczne i społeczne²⁷⁴.

Dla uchwycenia różnicy kierunków ochrony własności i krajobrazu warto też przywołać zidentyfikowane przez W. Pańko funkcje prawa własności, gdyż ukazują odmiennność celu regulacji ochronnej obu dóbr. Wymienia on funkcje prawa własności: (1) jako gwaranta wolności (pierwszorzędna, choć słabnąca funkcja zorientowana na poszukiwanie gwarancji sfery niezależności jednostki w sferze praw osobistych); (2) bezpieczeństwa (zapewnienie poczucia pewności w obliczu niebezpieczeństw losu i przyrody); (3) majątkowe (przejawiająca się w sferze dziedziczenia i rozporządzania tym prawem w obrocie *inter vivos*, a stanowiąca podstawę ciągłości prawa); (4) utrzymania równowagi i pokoju społecznego. Wszystkie te funkcje mają wymiar psychologiczny wyrażający się w poczuciu pewności właściciela²⁷⁵. Przy tym autor wskazuje, że w systemie prawnej ochrony własności (zwłaszcza cywilnoprawnej) wysuwają się na pierwszy plan funkcje druga i trzecia, natomiast pierwsza i czwarta zaakcentowane są szczególnie w prawie konstytucyjnym.

W świetle przedstawionych funkcji prawa własności można stwierdzić, że niewątpliwie wspólny dla krajobrazu i własności (zwłaszcza gruntowej) jest wymiar psychologiczny. Stanowi to echo, wspomnianych wcześniej, wspólnych korzeni obu pojęć. Znajduje to odzwierciedlenie w powiązaniu koncepcji ochrony krajobrazu jako prawa indywidualnego oraz ochrony prawa własności w obszarze ochrony praw człowieka. Generalnie jednak instytucje prawne ochrony obu dóbr ewoluowały w innych kierunkach. W przypadku krajobrazu zaważyła na tym nie tylko silna obecność elementu tożsamości człowieka, ale też związek z dobrami i wartościami o charakterze wspólnym i publicznym, co

najważniejszym przykładem jest koncepcja własności rolniczej jako kompleksu praw i obowiązków sformułowana przez Andrzeja Stelmachowskiego. A. Stelmachowski, *Treść i wykonywanie prawa własności...*, s. 178–184, 237.

²⁷⁴ A. Strecker, *Landscape Protection in International Law...*, s. 35.

²⁷⁵ W. Pańko, *O prawie własności i jego współczesnych funkcjach...*, s. 198–208.

zbliżyło krajobraz do takich dóbr chronionych jak dziedzictwo kulturowe czy środowisko, a odsunęło od cywilnoprawnych instrumentów ochronnych.

Na koniec i nieco na marginesie zasadniczego wątku rozważań dotyczącego porównania pojęć „krajobrazu” i „własności”, warto zwrócić uwagę jeszcze na jeden wymiar związku między nimi. Stosunki własnościowe zapisują się trwale w krajobrazie²⁷⁶. Bardzo widoczne jest to właśnie w krajobrazie wiejskim: podziały własnościowe działek budowlanych, siedliskowych w osadach czy formy rozplanowania rozłogu pól mogą być czytelne nawet po kilku wiekach. Wraz z układami komunikacyjnymi stosunki własnościowe i ich ślady stanowią trwałe elementy krajobrazu, stabilniejsze niż wypełniająca je zabudowa i zieleń. Krajobraz wiejski odzwierciedla też prawo. Jest zapisem zmian stosunków prawnych (np. reform rolnych), spowodowanych przez prawodawcę próbującego pogodzić ścierające się interesy własności (jej ochrony prawnej) i pracy (ochrony rolników uprawiających ziemię)²⁷⁷.

Ten wymiar związku własności i krajobrazu wpływa na system ochrony prawnej przede wszystkim w zakresie potrzeby ochrony historycznych układów przestrzennych, ale także krajobrazu pospolitego w ramach polityki krajobrazowej racjonalnie odpowiadającej na zapotrzebowanie inwestycyjne i urbanizacyjne, zwłaszcza w otoczeniu miast. Skutki zaniedbań w tym zakresie można obserwować powszechnie w krajobrazie Polski. Układy nowej zabudowy, zamiast wynikać z planowania przestrzennego, są podyktowane podziałami własnościowymi i parcelacją „odrolnionych” działek, a zagęszczona zabudowa o miejskich wzorcach wprowadzana jest w wiejskie, rolnicze otoczenie. Chaotycznie tworzy się amorficzna nieharmonijna struktura przestrzenna. W rezultacie to układy własnościowe stają się jedną z głównych determinant kształtowania polskiego krajobrazu podmiejskiego²⁷⁸.

4. Walory krajobrazowe jako kategoria prawna

Oprócz „krajobrazu” w języku prawnym występuje też termin „walory krajobrazowe”. Zbadania wymaga zatem relacja między tymi dwoma pojęciami.

²⁷⁶ E. Raszeja i in., *Ochrona i kształtowanie krajobrazu kulturowego w zintegrowanym planowaniu rozwoju*, Poznań 2022, s. 27–28.

²⁷⁷ M. Brocca, *Crossing the Boundaries Between Agricultural Law and Landscape Law: The Rural Landscape...*, s. 296 i cytowana tam literatura.

²⁷⁸ E. Raszeja i in., *Ochrona i kształtowanie krajobrazu kulturowego w zintegrowanym planowaniu rozwoju...*, s. 23–24.

Analiza w tym zakresie dotyczyć będzie aktów ustawowych, w których prawodawca posłużył się tym terminem.

Pierwszym z nich jest u.o.p. W jej art. 2 ust. 2 pkt 5 ochrona walorów krajobrazowych (obok zieleni w miastach i wsiach oraz zadrzewień) wskazana jest jako jeden z celów ochrony przyrody. Akt ten zawiera też definicję tego terminu, zgodnie z którą walory krajobrazowe stanowią „wartości przyrodnicze, kulturowe, historyczne, estetyczno-widokowe obszaru oraz związane z nimi rzeźbę terenu, twory i składniki przyrody oraz elementy cywilizacyjne, ukształtowane przez siły przyrody lub działalność człowieka” (art. 5 pkt 23 u.o.p.). Definicja ta uległa modyfikacji w wyniku nowelizacji przepisami u.w.n.o.k.²⁷⁹ Osobno definiowana jest „ochrona krajobrazowa”, którą stanowi „zachowanie cech charakterystycznych danego krajobrazu” (art. 5 pkt 8 u.o.p.). Termin ten pojawia się również w definicjach zagrożenia wewnętrznego i zewnętrznego jako element, na który negatywnie mogą oddziaływać te czynniki (art. 5 pkt 28 i 29 u.o.p.).

Dalej walory krajobrazowe wskazane są jako przedmiot ochrony i zachowania w przepisach dotyczących form ochrony przyrody (parku narodowego, rezerwatu przyrody, parku krajobrazowego, obszaru chronionego krajobrazu). Niektóre z nich (parki krajobrazowe i obszary chronionego krajobrazu) tworzone są właśnie głównie w celu ochrony walorów krajobrazowych środowiska, ale krajobraz stanowi przedmiot ochrony sam w sobie, także na obszarach nieobjętych żadną z form ochrony²⁸⁰. Walory krajobrazowe są też brane pod uwagę przy wydawaniu uzależnionego od nasadzeń zastępczych zezwolenia na usunięcie drzew lub krzewów (art. 83c ust. 4 u.o.p.) oraz ich ochrona wskazana jest wśród zadań służb ochrony przyrody: dyrektora parku krajobrazowego i Służby Parku Krajobrazowego (odpowiednio art. 105, art. 107 u.o.p.).

W p.o.ś. termin „walory krajobrazowe” pojawia się kilkakrotnie: w definicji kompensacji przyrodniczej (art. 3 pkt 8 p.o.ś.) oraz w Dziale VII *Ochrona środowiska w zagospodarowaniu przestrzennym i przy realizacji inwestycji*, co wskazuje na wagę, jaką przypisuje się temu zagadnieniu w procesie inwesty-

²⁷⁹ Art. 5 pkt 23 zmieniony przez art. 9 pkt 1 lit. e u.w.n.o.k. zmieniającej niniejszą ustawę z dniem 11 września 2015 r. Poprzednio walory krajobrazowe definiowane jako „wartości ekologiczne, estetyczne lub kulturowe obszaru oraz związane z nim rzeźbę terenu, twory i składniki przyrody, ukształtowane przez siły przyrody lub działalność człowieka”.

²⁸⁰ S. Moczko-Wdowczyk, *Kierunki ochrony przyrody*, [w:] W. Radecki (red.), *Teoretyczne podstawy prawa ochrony przyrody*, Wrocław 2006, s. 151–152.

cyjno-budowlanym²⁸¹. Zgodnie z art. 71 ust. 3 p.o.ś.: „Przeznaczenie i sposób zagospodarowania terenu powinny w jak największym stopniu zapewniać zachowanie jego walorów krajobrazowych”. Dalej rozwinięte jest to w kolejnych artykułach, które nakazują zapewnienie ochrony walorów krajobrazowych przy określaniu ustaleń planu ogólnego gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego (art. 72 ust. 1 pkt 5 p.o.ś.) i przy wykonywaniu obiektów liniowych (art. 73 ust. 2 pkt 1 p.o.ś.). Warto zauważyć, że w p.o.ś. pojawia się też termin „walory estetyczne”. Zanieczyszczenie zostało bowiem zdefiniowane w ustawie jako „emisja, która może być szkodliwa dla zdrowia ludzi lub stanu środowiska, może powodować szkodę w dobrach materialnych, może pogarszać walory estetyczne środowiska lub może kolidować z innymi, uzasadnionymi sposobami korzystania ze środowiska” (art. 3 pkt 49 p.o.ś.). Biorąc jednak pod uwagę wcześniejsze ustalenia dotyczące prawnego pojęcia krajobrazu, obu tych terminów (walorów krajobrazowych i estetycznych) nie można utożsamiać.

Ponadto termin „walory krajobrazowe” pojawia się w ustawie z 28 września 1991 r. o lasach²⁸², w u.u.i.ś. oraz ustawie z 28 lipca 2005 r. o lecznictwie uzdrowiskowym, uzdrowiskach i obszarach ochrony uzdrowiskowej oraz o gminach uzdrowiskowych²⁸³. Walory krajobrazowe wymienione są w art. 7 ust. 1 pkt 2 ustawy o lasach w kontekście celów w szczególności uwzględnianych przy prowadzeniu zrównoważonej gospodarki leśnej. W ramach „ochrony lasów” (jako celu tej gospodarki) wskazano, że dotyczy ona zwłaszcza lasów i ekosystemów leśnych stanowiących naturalne fragmenty rodzimej przyrody lub lasów, które są szczególnie cenne ze względu m.in. właśnie na walory krajobrazowe. Walory krajobrazowe (w ramach kryterium usytuowania przedsięwzięcia) mają być też uwzględnione przy ustalaniu obowiązku przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko dla planowanego przedsięwzięcia mogącego potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko (art. 63 ust. 1 pkt 2 u.u.i.ś.). Z kolei zgodnie z art. 38 pkt 3 u.l.u. obszar mający wpływ na zachowanie walorów krajobrazowych (także walorów klimatycznych i ochrony złóż naturalnych) może wchodzić w skład jednej ze stref ochrony uzdrowiskowej (strefy „C”).

²⁸¹ P. Korzeniowski, *Krajobraz i walory krajobrazowe jako przedmiot ochrony prawnej przyrody...*, s. 32.

²⁸² T.j. Dz.U. z 2025 r. poz. 567.

²⁸³ T.j. Dz.U. z 2025 r. poz. 1135 (dalej jako u.l.u.).

Podobnie jak krajobraz także „walory krajobrazowe” stanowią pojęcie nie-dookreślone²⁸⁴. Ich definicja ustawowa odpowiada definicji krajobrazu wprowadzonej do polskiego systemu prawnego poprzez u.w.n.o.k. i została zmodyfikowana przepisami tego aktu nowelizującego, który w założeniu miał ujednolicić regulacje dotyczące tej materii. Zmieniono więc w definicji katalog wartości składających się na walory krajobrazowe. Zamiast ekologicznych, estetycznych lub kulturowych w znowelizowanej wersji wymieniono: przyrodnicze, kulturowe, historyczne i estetyczno-widokowe.

Mimo zakładanej spójności obu definicji (krajobrazu i walorów krajobrazowych) wyraźne jest jednak mocne osadzenie tej ostatniej w przyrodniczej koncepcji systemowej krajobrazu jako złożonego, dynamicznego systemu elementów fizycznych. Kulturowy aspekt jest uwzględniony, lecz bardziej jako efekt wpływu człowieka niż wynikający z ujmowania krajobrazu jako zjawiska egzystencjalnego. Wynika to przede wszystkim z kontekstu, w jakim termin ten jest stosowany – ochrona przyrody. Jak słusznie zauważa S. Moczko-Wdowczyk, „walory krajobrazowe są zatem nazwą zbioru wybranych i uznanych za najcenniejsze wartości środowiska, które ukształtowały się i pozostają w pewnej symbiozie czynników przyrodniczych i działalności człowieka. Termin krajobraz oznacza w tym kontekście syntezę zróżnicowania przestrzennego przyrody i działalności ludzkiej na wybranym obszarze, jako obiekcie ochrony prawnej”²⁸⁵.

Warto też zwrócić uwagę, że zarówno sformułowanie tego terminu („walory”), jak i sposób jego definiowania (poprzez katalog wartości) wskazuje na oparcie na sądach oceniających, a w konsekwencji pewne kryteria i hierarchię wartościowania krajobrazu. Ochronie podlegają więc krajobrazy wykazujące określone cechy, którym przypisać można cenność, znaczenie i wyjątkowość (przyrodniczą, kulturową, historyczną i estetyczno-widokową). Jak wspomniano, ma to o tyle znaczenie, że definicje legalne wyznaczają nie tylko prawną koncepcję definiowanego pojęcia, ale także zakres jej praktycznego stosowania, czyli koncepcję systemu ochrony krajobrazu. Wyróżnienie walorów krajobrazowych jako przedmiotu ochrony i wartościujący sposób ich definiowania wpisują się też w koncepcję systemu ochrony przyrody określoną w u.o.p. Akt ten dotyczy przede wszystkim szczególnej ochrony przyrody, a jedynie zawiera

²⁸⁴ D. Trzcńska, *Prawo planowania i zagospodarowania przestrzennego z perspektywy środowiska i jego ochrony...*, s. 218.

²⁸⁵ S. Moczko-Wdowczyk, *Kierunki ochrony przyrody...*, s. 153.

dodatkowo pewne elementy powszechnej ochrony (obowiązującej poza obszarami specjalnymi)²⁸⁶.

Pojęcia „ochrona krajobrazowa” i „walory krajobrazowe” stanowią zatem podstawę dla wyznaczenia zakresu szczególnej ochrony krajobrazu na gruncie u.o.p. Znajduje to rozwinięcie w konstrukcji instrumentów ochronnych – w tym przede wszystkim form ochrony przyrody. Na przykład w art. 15 ust. 2 pkt 5 u.o.p. wyłączono stosowanie określonych w ust. 1 tego przepisu ogólnych zakazów obowiązujących na terenie parku narodowego i rezerwatu w odniesieniu do obszarów objętych ochroną krajobrazową w trakcie ich gospodarczego wykorzystania przez jednostki organizacyjne, osoby prawne lub fizyczne oraz wykonywania prawa własności, zgodnie z przepisami k.c. Na tych terenach (których dotyczy wyłączenie) działalność objęta zakazami dopuszczalna jest w ramach wyznaczanych przez ochronę krajobrazową, tzn. jeżeli stanowi kontynuację dotychczasowego sposobu gospodarczego wykorzystania i nie wpływa na zmianę charakterystycznych cech krajobrazu na tym obszarze²⁸⁷.

Źródła koncentrowania uwagi prawodawcy na walorach krajobrazowych jako przedmiocie ochrony poszukiwać można też w genezie prawnej ochrony krajobrazu. Jak podkreśla M. Prieur²⁸⁸, pojawienie się krajobrazu jako zagadnienia prawnego podyktowane było w istocie zauważeniem potrzeby kontrolowania działalności ludzkiej zagrażającej pięknym krajobrazom. Potwierdza to wskazanie walorów krajobrazowych jako potencjalnego obiektu niekorzystnych zmian w definicjach zagrożenia zewnętrznego i zagrożenia wewnętrznego w art. 5 pkt 28 i 29 u.o.p. oraz walorów estetycznych, których pogorszenie może być skutkiem emisji w definicji zanieczyszczenia w art. 3 pkt 49 p.o.ś. Pierwotnym i najważniejszym uzasadnieniem interwencji publicznej w zakresie ochrony krajobrazu były i nadal pozostają więc względy estetyczne²⁸⁹. Nawet jeśli prawodawca formalnie nie wskazuje jako przedmiotu ochrony krajobrazów wyjątkowych (cennych), to traktuje krajobraz jako wartość. Samo słowo „krajobraz” ma bowiem głównie konotacje pozytywne. To podejście regulacyjne skupienia się na walorach krajobrazowych pozostaje więc ważnym rysem systemu ochrony krajobrazu mimo przemian konceptualnych i związanego z nimi rozszerzania się przedmiotu i zakresu ochrony.

²⁸⁶ W. Radecki, *Prawna ochrona przyrody w Polsce, Czechach i Słowacji. Studium prawno-porównawcze*, Warszawa 2010, s. 148.

²⁸⁷ Por. Wyrok WSA w Warszawie z dnia 28.04.2022 r., sygn. VII SA/Wa 264/22, CBOSA.

²⁸⁸ M. Prieur, *Legal Provisions for Cultural Landscape Protection in Europe...*, s. 150.

²⁸⁹ Ibid.

Jednocześnie potwierdza to znów, jak rewolucyjnym aktem jest EKK i jej definicja krajobrazu, która swym zasięgiem obejmuje także krajobrazy codzienne, a nawet zdegradowane oraz holistycznie uwzględnia różne aspekty i ujęcia krajobrazu, odzwierciedlając zmiany jego konceptualizacji.

5. Szczególne rodzaje krajobrazu w prawie

5.1. Krajobraz kulturowy

Rozważania dotyczące krajobrazu kulturowego jako wyodrębnionego w prawie przez określenie przymiotnikowe rodzaju krajobrazu warto poprzedzić zarysowaniem genezy i funkcjonowania tego pojęcia w innych naukach (zwłaszcza geografii), gdyż to właśnie kierunki ewolucji badań w tych naukach wytyczyły ścieżki dla pojawienia się krajobrazu kulturowego jako kategorii prawnej.

Generalnie w ukształtowaniu koncepcji krajobrazu kulturowego istotne znaczenie miała (i w pewnym zakresie ma nadal) dychotomia natury i kultury²⁹⁰. Znajduje to odzwierciedlenie w dualistycznym wyodrębnianiu krajobrazu przyrodniczego i kulturowego²⁹¹. W tym kontekście uznaje się, że krajobraz kulturowy wykształcił się z krajobrazu naturalnego (przyrodniczego). W geografii zasadniczo przyjmuje się nadrzędny podział na krajobrazy przyrodnicze/naturalne i antropogeniczne. Te pierwsze stanowią geosystemy ukształtowane bez udziału człowieka, jednak ulegające stopniowej antropogenizacji (z wyjątkiem dziewiczych systemów przyrodniczych, których istnienie jest jednak kwestionowane przez niektórych badaczy). Krajobrazy antropogeniczne stanowią zaś heterogeniczne krajobrazy przekształcone przez człowieka w różnym stopniu w zależności od celu i natężenia dominującej działalności ludzkiej.

Krajobraz kulturowy utożsamiany jest przez większość geografów z krajobrazem antropogenicznym. U. Myga-Piątek²⁹² zwraca jednak uwagę na niepokrywanie się ich zakresów znaczeniowych, gdyż wśród krajobrazów przy-

²⁹⁰ U. Myga-Piątek, *Krajobrazy kulturowe. Aspekty ewolucyjne i typologiczne...*, s. 44; A. Strecker, *Landscape Protection in International Law...*, s. 20–22.

²⁹¹ Warto jednak zasygnalizować również przeciwny nurt filozoficzny odchodzący od owego dychotomicznego podziału na naturę i kulturę w kierunku koncepcji posthumanistycznych eksponujących relacyjność tych dwóch sfer w ramach koncepcji naturo-kultury (B. Latour) i naturokultury/natureculture (D. Haraway). Zob. K. Majbroda, *W relacjach, sieciach, splotach asamblaży. Wyobrażenia antropologii społeczno-kulturowej wobec aktualnego*, Wrocław 2019, s. 9–52.

²⁹² U. Myga-Piątek, *Krajobrazy kulturowe. Aspekty ewolucyjne i typologiczne...*, s. 57–59.

rodniczych, poza pierwotnymi (niepełniającymi żadnej funkcji produkcyjnej dla człowieka) i seminaturalnymi (objętymi ochroną, ale jednak modelowanymi w tym celu przez człowieka), występują też quasikulturowe (zawierające w odróżnieniu od pozostałych przyrodniczych pojedyncze budowle lub obiekty infrastruktury technicznej). Ponadto typem antropogenicznego krajobrazu jest też antropiczny (ulegający niezamierzonym przeobrażeniom), który może ewoluować do stadium krajobrazu zdegradowanego. Krajobraz kulturowy w ujęciu nauk geograficznych stanowi zatem „zasadniczy podzbiór krajobrazu antropogenicznego [...] wykształcony w historycznym procesie zagospodarowania krajobrazów przyrodniczych przez człowieka”²⁹³.

W ukształtowanym w geografii koncepcie krajobrazu kulturowego ważną rolę odgrywa aspekt kulturowy (dóbr kultury). Ten immanentny komponent nie może być jednak oddzielany od systemu przyrodniczego krajobrazu. Znajduje to odzwierciedlenie w jego ewolucji. Zmienia się on w czasie pod wpływem oddziaływania człowieka, zarówno w wymiarze przestrzennym, jak i w zbiorowej świadomości²⁹⁴. „Krajobraz kulturowy jest swoistym dziedzictwem poszczególnych regionów, gdyż dokumentuje działanie w przestrzeni geograficznej społeczeństw z wielu epok historycznych, tym samym jest świadectwem tradycji i tożsamości społeczności lokalnych z określonym miejscem”²⁹⁵. Krajobraz kulturowy nie powinien być więc przeciwstawiany krajobrazowi przyrodniczemu. Warto zauważyć, że szczególnie w przypadku krajobrazu rolniczego przyrodniczy wymiar krajobrazu kulturowego jest bardzo istotny²⁹⁶.

Wprowadzenie do nauki pojęcia krajobrazu kulturowego przypisuje się różnym badaczom, szczególnie A. von Humboldtowi²⁹⁷ i C. Sauerowi²⁹⁸. Stanowiło to podstawę wprowadzenia do geografii czynnika kulturowego i dało asumpt do rozwoju nurtu krajobrazów kulturowych ujmowanych realnie (niemiecka szkoła badań krajobrazowych) oraz semiotycznie (symbolicznie) – geografia

²⁹³ Ibid., s. 21.

²⁹⁴ P. L. Petrillo, O. Di Bella, N. Di Palo, *The UNESCO World Heritage Convention and the Enhancement of Rural Vine-Growing Landscapes*, [w:] G. Golinelli (red.), *Cultural Heritage and Value Creation*, Rome 2015, s. 129.

²⁹⁵ U. Myga-Piątek, *Krajobrazy kulturowe. Aspekty ewolucyjne i typologiczne...*, s. 13.

²⁹⁶ P. L. Petrillo, O. Di Bella, N. Di Palo, *The UNESCO World Heritage Convention and the Enhancement of Rural Vine-Growing Landscapes...*, s. 129.

²⁹⁷ U. Myga-Piątek, *Krajobrazy kulturowe. Aspekty ewolucyjne i typologiczne...*, s. 44.

²⁹⁸ N. Mitchell, M. Rössler, P.-M. Tricaud, *World Heritage Cultural Landscapes. A Handbook for Conservation and Management*, Paris 2009, s. 18; Zob. A. Strecker, *Landscape Protection in International Law...*, s. 21 i cytowane tam źródła.

humanistyczna, amerykańska geografia kultury i nowa geografia kultury²⁹⁹. Jak wskazano, te ostatnie nurty (ukształtowanie się paradygmatu humanistycznego) wpłynęły istotnie na zmianę konceptualizacji pojęcia „krajobrazu”.

Współcześnie znaczenie warstwy kulturowej każdego krajobrazu nie jest kwestionowane. Wskazuje się nawet, że w nauce terminy „krajobraz” i „krajobraz kulturowy” stanowią obecnie synonimy³⁰⁰. W rezultacie trudno jest też określić granice pojęcia „krajobrazu kulturowego”. Nawet krajobraz w pełni naturalny może być bowiem nośnikiem znaczeń i wartości nadawanych przez człowieka (np. „sacrum przyrody”)³⁰¹. W naukach geograficznych obserwuje się wręcz zanikanie rozróżnienia krajobrazu naturalnego i kulturowego na rzecz tego ostatniego (ze względu na nieistnienie już właściwie na świecie krajobrazów wolnych od czynnika antropogenicznego oraz na kreatywny charakter działalności człowieka w krajobrazie w celu tworzenia „nowej” natury)³⁰². Ponadto zanikanie potrzeby tego rozróżnienia wiąże się z odchodzeniem od dychotomicznego postrzegania relacji natury i kultury oraz przeciwstawiania człowieka przyrodzie. Krajobraz ujmować można bowiem jako kulturową interpretację natury. „Krajobraz jako system współoddziaływań natury, kultury i ducha jest zawsze równocześnie naturalny i kulturowy, nie ma to jednak żadnego znaczenia z punktu widzenia naszych w nich działań, których zasadniczym celem powinno być uchronienie tego systemu przed utratą równowagi”³⁰³.

Wydawać mogłoby się, że wyodrębnianie krajobrazu kulturowego jest niepotrzebne. Zauważa się jednak, iż „kulturowe” określenie krajobrazu pozostaje celowe, gdyż podkreśla interakcję człowieka ze środowiskiem oraz obecność w nim materialnych i niematerialnych wartości kulturowych (dziedzictwa kulturowego)³⁰⁴. Warto też zauważyć, że ujęcie krajobrazu kulturowego jako świadectwa dziedzictwa (materialnego i niematerialnego) określonego regionu, ewolucyjnego tworu, historycznego zapisu aktywności ludzi, ich tradycji

²⁹⁹ Szerzej na temat historycznego kształtowania się koncepcji krajobrazu kulturowego w geografii zob. np.: U. Myga-Piątek, *Krajobrazy kulturowe. Aspekty ewolucyjne i typologiczne...*, s. 35–56; F. Plit, *Badania krajobrazu kulturowego szansą na integrację polskiej geografii? Artykuł dyskusyjny...*, s. 63–76.

³⁰⁰ A. Strecker, *Landscape Protection in International Law...*, s. 22.

³⁰¹ U. Myga-Piątek, *Krajobrazy kulturowe. Aspekty ewolucyjne i typologiczne...*, s. 61.

³⁰² B. Degórska, M. Degórski, *Całościowe ujęcie krajobrazu, wybrane podejścia i problemy badawcze*, „Przegląd Geograficzny” t. 91 nr 3 (2019), s. 334.

³⁰³ T. Zwiech, *Krajobraz – zupełnie inna wartość, zabytek, ochrona...*, s. 289.

³⁰⁴ N. Mitchell, M. Rössler, P.-M. Tricaud, *World Heritage Cultural Landscapes. A Handbook for Conservation and Management...*, s. 17.

i tożsamości, nawarstwiającego się palimpsestu, stanowi podstawę jego ochrony prawnej.

W tym kontekście wyróżnia się – jako szczególny rodzaj krajobrazu kulturowego – krajobraz historyczny. Istotą jego wyodrębnienia jest wartość historyczna i artystyczna jako świadectwa minionych epok, dokumentującego m.in. życie dawnych społeczeństw, historyczne style w architekturze, sposoby projektowania i kształtowania przestrzeni³⁰⁵. Dlatego ochrona krajobrazu historycznego ukierunkowana jest właśnie na te elementy i stanowi „zachowanie in situ założenia urbanistycznego miasta lub osiedla, zespołu budowlanego, ogrodu krajobrazowego, układu wsi, odcinka drogi, tak by w większym lub mniejszym stopniu dokładnie ilustrowały one przeszłość”³⁰⁶.

Dla określenia prawnego pojęcia krajobrazu kulturowego trzeba też po krótku przywołać genezę jego zaistnienia w prawie ochrony dziedzictwa kulturowego. Warto przy tym zauważyć, że historia tego włączenia dobrze obrazuje wspomnianą ewolucję reżimu prawnego Konwencji UNESCO i koncepcji dziedzictwa, jaka dokonała się w XX wieku: od ochrony pojedynczych obiektów o wyjątkowej wartości do rozważania bardziej powszechnego i mniej cennego dziedzictwa oraz katalogowania rozmaitych jego typów³⁰⁷. Jak wspomniano w kontekście relacji pojęć krajobrazu i dziedzictwa kulturalnego, uznanie krajobrazu kulturowego za przedmiot ochrony w prawie międzynarodowym (jako element dziedzictwa kulturalnego) nastąpiło w 1992 r. w ramach reżimu prawnego Konwencji UNESCO z 1972 r.

Wcześniejszą fazę rozwoju systemu ochrony krajobrazu w prawie międzynarodowym charakteryzowało bowiem silne uzależnienie od ujęć przyrodniczych i estetycznych³⁰⁸. Przykładem tego jest Rekomendacja UNESCO z 11 grudnia 1962 r. w sprawie ochrony piękna i charakteru krajobrazów oraz miejsc³⁰⁹. W akcie tym tytułowa „ochrona piękna i charakteru krajobrazów oraz miejsc” definiowana jest jako „zachowanie i, w miarę możliwości, przywrócenie aspektu naturalnych, wiejskich i miejskich krajobrazów oraz miejsc,

³⁰⁵ K. Zalaszińska, *Konserwatorska ochrona zabytków a ochrona przyrody*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” t. VIII nr 3–4 (2008), s. 251.

³⁰⁶ J. Pruszyński, *Ochrona zabytków w Polsce. Geneza, organizacja, prawo*, Warszawa 1989, s. 22.

³⁰⁷ L. Scazzosi, *Rural Landscape as Heritage: Reasons for and Implications of Principles Concerning Rural Landscapes as Heritage ICOMOS-IFLA 2017*, „Built Heritage” t. 3 (2018), s. 39–40.

³⁰⁸ A. Strecker, *Landscape Protection in International Law...*, s. 51.

³⁰⁹ Przyjęta na 31 posiedzeniu plenarnym UNESCO, 11.12.1962 r. (dalej Rekomendacja UNESCO z 1962 r.).

zarówno naturalnych, jak i stworzonych przez człowieka, które mają znaczenie kulturowe lub estetyczne lub tworzą typowe otoczenie przyrodnicze”. Już wtedy dostrzeżono więc znaczenie kulturowego wymiaru krajobrazu, jednak wciąż jego koncepcja skupiała się na wymiarze estetycznym i przyrodniczym. Podobnie w Rekomendacji UNESCO z 1962 r. – widoczny jest nadal wpływ dychotomii przyroda – kultura. Krajobraz ujęto tam jako przyrodniczy obiekt, któremu zagraża rozwój antropogeniczny. Potwierdza to użycie takich sformułowań jak „dziewicza ziemia” (*virgin land*) czy „niebezpieczeństwa, które zagrażają” (*dangers which threaten*)³¹⁰.

Kształtowanie się pojęcia „krajobrazu kulturowego”, zwłaszcza w naukach geograficznych, antropologii i archeologii, zaczęło jednak coraz bardziej oddziaływać na sferę prawną, co przejawiało się w odchodzeniu od ujęcia estetycznego i przyrodniczego. Postępował proces rozszerzania rozumienia pojęcia dziedzictwa w prawie międzynarodowym.

Zgodnie z art. 1 Konwencji UNESCO z 1972 r. dziedzictwo kulturalne obejmuje trzy kategorie: zabytki, zespoły budowli i miejsca zabytkowe. Do trzeciej grupy, obok wytworów kultury – „dzieł człowieka” – należą zespolone dzieła kultury i natury, czyli „wspólne dzieła człowieka i przyrody”. W 1992 r. w odpowiedzi na potrzebę i wysiłki na rzecz ujęcia krajobrazu kulturowego w systemie ochrony dziedzictwa kulturowego, Komitet Światowego Dziedzictwa na XVI sesji w Santa Fe w USA zatwierdził do włączenia do „Wytycznych operacyjnych do realizacji Konwencji światowego dziedzictwa”³¹¹ wytyczne dotyczące krajobrazu kulturowego³¹². Dzięki temu Konwencja UNESCO z 1972 r. stała się pierwszym aktem prawa międzynarodowego, który uznaje i obejmuje

³¹⁰ A. Strecker, *Landscape Protection in International Law...*, s. 52.

³¹¹ Wytyczne operacyjne do realizacji Konwencji światowego dziedzictwa, WHC. 12/01, luty 2012; Decision 16COM XIII.1-3 <https://whc.unesco.org/archive/opguide08-en.pdf#annex3>. Wytyczne stanowią przepisy wykonawcze do Konwencji i są uaktualniane zgodnie z ustaleniami Komitetu. Dokument ten zawiera wyjaśnienia terminologiczne, kryteria i warunki wpisu, założenia ochrony, formularze wniosku o wpis itp. (dalej jako: Wytyczne operacyjne). Tłumaczenie na język polski Wytycznych operacyjnych: K. Piotrowska, B. Szmygin, https://www.unesco.pl/fileadmin/user_upload/pdf/Konwencje__deklaracje_raporty/Wytyczne_Operacyjne_do_realizacji_Konwencji_Swiatowego_Dziedzictwa_UNESCO_-_2012_1_.pdf).

³¹² Tekst ten został przygotowany przez grupę ekspercką zajmującą się krajobrazami kulturowymi (La Petite Pierre, Francja, 24–26 października 1992 r. Zob. Raport Grupy Ekspertskiej dotyczący krajobrazów kulturowych, La Petite Pierre, Francja, 24–26 października 1992 r., WHC-92/COF.202/10/Add). Następnie tekst został zatwierdzony do włączenia do Wytycznych operacyjnych w trakcie XVI sesji w Santa Fe w 1992 r. (dokument WHC-92/CONF.002/12).

je ochroną krajobraz kulturowy³¹³. Rok 1992 traktowany jest więc jako punkt zwrotny w podejściu do krajobrazu i uznaniu jego integrującej przyrodniczo-kulturowej natury³¹⁴.

Czym zatem w świetle „Wytycznych operacyjnych” jest krajobraz kulturowy jako element światowego dziedzictwa i przedmiot ochrony? W pkt 47 tego dokumentu wskazano, że:

Krajobrazy kulturowe są dobrami kulturowymi i reprezentują „wspólne dzieła przyrody i człowieka” określone w artykule 1 Konwencji. Są one ilustracją ewolucji społeczności ludzkiej i osadnictwa na przestrzeni czasu, zachodzącej pod wpływem ograniczeń fizycznych i/lub możliwości, jakie zapewnia środowisko naturalne oraz pod wpływem nakładających się sił społecznych, ekonomicznych i kulturowych zarówno zewnętrznych, jak i wewnętrznych.

Dalszą charakterystykę pojęcia „krajobrazu kulturowego” opisano w Aneksie 3 „Wytycznych operacyjnych”, zawierającym informacje na temat poszczególnych typów dóbr. Wraz z kryteriami wpisu na Listę światowego dziedzictwa Aneks ten stanowi wytyczne pomocne w przygotowaniu wniosków o wpis. Podkreślono tam zróżnicowany zakres znaczeniowy terminu „krajobraz kulturowy” jako obejmujący „różnorodność przejawów wzajemnych relacji (oddziaływania) pomiędzy człowiekiem a środowiskiem przyrodniczym”. Dalej zwraca się uwagę na znaczenie powiązania ochrony krajobrazów kulturowych ze wspieraniem zrównoważonego użytkowania terenów i zachowania różnorodności biologicznej. Krajobrazy kulturowe odzwierciedlają bowiem często określone sposoby zrównoważonego użytkowania terenu, uwzględniając nie tylko charakterystykę i ograniczenia środowiska przyrodniczego, w którym powstały, ale także szczególny duchowy związek człowieka z naturą³¹⁵.

Włączona do systemu ochrony w ramach Konwencji UNESCO koncepcja krajobrazu kulturowego stanowiła więc syntezę dążeń do połączenia, wcześniejszej oddzielanych i przeciwstawianych, dziedzictw: kulturalnego i naturalnego oraz doprowadziła do uznania znaczenia wartości związanych z dziedzictwem niematerialnym (zyskującym coraz więcej uwagi w kolejnym okresie rozwoju tego systemu ochrony)³¹⁶.

³¹³ N. Mitchell, M. Rössler, P.-M. Tricaud, *World Heritage Cultural Landscapes. A Handbook for Conservation and Management...*, s. 19.

³¹⁴ B. Degórska, M. Degórski, *Całościowe ujęcie krajobrazu, wybrane podejścia i problemy badawcze...*, s. 327.

³¹⁵ Pkt 9 Aneksu 3 Wytycznych operacyjnych.

³¹⁶ A. Luengo, *World Heritage agricultural landscapes*, „World Heritage” t. 69 (2013), s. 10.

Można przy tym zauważyć, że wiele wcześniej wpisanych na Listę światowego dziedzictwa obiektów stanowią w istocie krajobrazy i mogłyby być ujęte jako krajobrazy kulturowe, gdyby wpis miał miejsce po 1992 r., np. Pałac i park w Wersalu (1979), Stonehenge, Avebury i pobliskie miejsca kultowe (1986), Próg Bandiagara (Kraj Dogonów) (1989)³¹⁷.

Aneks 3 „Wytycznych operacyjnych” wyróżnia trzy główne kategorie krajobrazów kulturowych:

1. Krajobrazy jasno zdefiniowane – *clearly defined landscapes* (zaprojektowane i zrealizowane świadomie przez człowieka). Należą do nich ogrody i założenia parkowe, stworzone z pobudek estetycznych, często powiązane z zabytkowymi budynkami lub zespołami o charakterze religijnym albo innym.
2. Krajobrazy organicznie wyewoluowane – *organically evolved landscapes*. Są one rezultatem pierwotnych przesłanek społecznych, ekonomicznych, administracyjnych lub religijnych i rozwinęły swą obecną formę w powiązaniu z warunkami środowiska przyrodniczego i w odpowiedzi na nie. Obejmują dwie podkategorie:
 - a) reliktowe (albo skamieniałe) – *relict (or fossil)*: ich ewolucja zakończyła się w pewnym momencie gwałtownie lub stopniowo, jednak ich cechy wyróżniające są nadal widoczne w formie materialnej;
 - b) kontynuowane – *continuing landscape*: o zachowanej aktywnej roli społecznej we współczesnym społeczeństwie, powiązane ściśle z tradycyjnym stylem życia, nadal ewoluujące, jednocześnie ukazujące istotne materialne dowody swojej dotychczasowej ewolucji.
3. Krajobrazy kulturowe asocjacyjne/skojarzeniowe – *associative cultural landscape*. Uzasadnieniem wpisu na Listę światowego dziedzictwa jest bardziej wartość silnych religijnych, artystycznych lub kulturowych skojarzeń z elementami przyrodniczymi niż kulturowe dowody materialne (mogące być nieistotne albo nawet nieobecne).

Zgodnie z koncepcją ochronną ustanowioną w Konwencji krajobrazy kulturowe mogą być przedmiotem ochrony, jeśli wykazują „wyjątkową uniwersalną wartość”. Jest to kryterium niezdefiniowane w Konwencji, którego interpretacja zawarta jest w „Wytycznych operacyjnych”³¹⁸. „Wyjątkowa uniwersalna wartość”

³¹⁷ N. Mitchell, M. Rössler, P.-M. Tricaud, *World Heritage Cultural Landscapes. A Handbook for Conservation and Management...*, s. 19.

³¹⁸ Kryteria oceny wyjątkowej uniwersalnej wartości zawarte są w pkt 77 Wytycznych operacyjnych.

konkretnego krajobrazu kulturowego wskazuje na połączenie jego cech uniwersalności, unikatowości i reprezentatywności³¹⁹. Przy tym w odniesieniu do dóbr mieszanych (pkt 46) wyjątkowa uniwersalna wartość musi być uzasadniona z wykorzystaniem zestawów kryteriów zarówno kulturowych, jak i przyrodniczych. Ponadto, aby dobro zostało uznane za mające wyjątkową uniwersalną wartość, konieczne jest spełnienie także warunku integralności lub autentyzmu³²⁰ oraz dodatkowo musi posiadać odpowiedni system ochrony i zarządzania zapewniający jego zachowanie (pkt 78 „Wytycznych operacyjnych”).

Wprowadzenie kategorii krajobrazu kulturowego do Konwencji UNESCO z 1972 r. stanowiło przełomowy moment w rozwoju prawnej koncepcji dziedzictwa także dlatego, że potwierdziło, iż wiele obiektów nie może być zaliczonych wyłącznie do jednej kategorii: dziedzictwa przyrodniczego albo kulturalnego. Ponadto pozwoliło na rozpoznanie kulturowego i społecznego znaczenia krajobrazów przypisanych dotychczas do dziedzictwa przyrodniczego³²¹. Ważne jest też rozpoznanie krajobrazów kontynuowanych i skojarzeniowych, a przez to zauważenie znaczenia emocjonalnych związków społeczności lokalnych z krajobrazem, niematerialnych i duchowych wartości, które przypisują ludzie przyrodzie i otaczającej ich przestrzeni oraz dostrzeżenie, że dobra chronione występują w określonym kontekście, zarówno w wymiarze systemu ekologicznego, jak i aspektu kulturowego: przestrzennego i czasowego³²². Krajobraz jako odrębna kategoria dóbr kultury na Liście światowego dziedzictwa został więc „nasycony tożsamością historyczną oraz relacjami emocjonalnymi wewnątrz lokalnej społeczności, świadomej związku z własną przestrzenią – krajobrazem”³²³.

Jeszcze dalej w rozwoju koncepcji krajobrazu w prawie ochrony dziedzictwa kulturowego idzie EKK, przyjmując holistyczną, szeroką koncepcję krajobrazu, który zgodnie z definicją legalną „jest wynikiem działania i interakcji czynników przyrodniczych i/lub ludzkich”. Warto zauważyć, że mimo antropocentrycznego zorientowania tego aktu, nie użyto w nim terminu „krajobraz kulturowy”. Potwierdza to przełomowy charakter EKK, wyznaczającej kolejny etap rozwoju prawnej regulacji dotyczącej krajobrazu – wykraczającej poza

³¹⁹ N. Mitchell, M. Rössler, P.-M. Tricaud, *World Heritage Cultural Landscapes. A Handbook for Conservation and Management...*, s. 24.

³²⁰ Szerzej na temat tych warunków, zob. *ibid.*, s. 25.

³²¹ A. Strecker, *Landscape Protection in International Law...*, s. 65.

³²² *Ibid.*, s. 67.

³²³ S. Ratajski, *Wprowadzenie*, [w:] S. Ratajski, M. Ziółkowski (red.), *Krajobraz kulturowo-przyrodniczy z perspektywy społecznej*, Warszawa 2015, s. 18.

formułę regulacji w ramach Konwencji UNESCO. Trzeba jednak uwzględnić fakt, że wszystkie europejskie krajobrazy w istocie są krajobrazami kulturowymi, nie było więc potrzeby wprowadzania takiego rozróżnienia w akcie o kontekście europejskim³²⁴.

W polskim ustawodawstwie krajobraz kulturowy został uznany za dobro kultury i objęty ochroną już w 1990 r., kiedy to w ustawie z 15 lutego 1962 r. o ochronie dóbr kultury³²⁵ dodano do katalogu przedmiotów ochrony (dóbr kultury zwanych w ustawie zabytkami) „krajobraz kulturowy w formie ustanowionych stref ochrony konserwatorskiej, rezerwatów i parków kulturowych”³²⁶. Oprócz tej formy ochrony wskazanej w art. 5 pkt 12 u.o.d.k., krajobraz kulturowy mógł też być wpisany na listę zabytków lub uznany za pomnik historii (po spełnieniu przesłanek), a najbardziej wartościowe z nich mogły być objęte wnioskiem o wpis na Listę światowego dziedzictwa w ramach Konwencji UNESCO z 1972 r. Tworzyło to niejako hierarchię wartości krajobrazów kulturowych: od wpisanych do rejestru zabytków, przez bardziej wartościowe – zaliczone do kategorii pomników historii, po najwyższą kategorię – wybitnie wartościowych na Liście światowego dziedzictwa³²⁷.

Kolejna, obowiązująca do teraz u.o.z.o.z., która weszła w życie w 2003 r., w odróżnieniu od poprzedniej u.o.d.k., zawiera definicję legalną krajobrazu kulturowego. W pierwotnym jej brzmieniu stanowił on „przestrzeń historycznie ukształtowan[ą] w wyniku działalności człowieka, zawierając[ą] wytwory cywilizacji oraz elementy przyrodnicze” (art. 3 pkt 14 u.o.z.o.z.). Jak wspomniano, w 2015 r. zmieniono tę definicję i obecnie brzmi ona następująco: „krajobraz kulturowy – postrzegana przez ludzi przestrzeń, zawierająca elementy przyrodnicze i wytwory cywilizacji, historycznie ukształtowana w wyniku działania czynników naturalnych i działalności człowieka”³²⁸. Definicje te wskazują na dwoistą (kulturowo-przyrodniczą) istotę krajobrazu kulturowego, co odróżnia też go od pozostałych siedmiu rodzajów zabytków nieruchomości wymienionych w art. 6 ust. 1 pkt 1 u.o.z.o.z.³²⁹

³²⁴ A. Strecker, *Landscape Protection in International Law...*, s. 100.

³²⁵ Dz.U. Nr 10 poz. 48, dalej jako: u.o.d.k.

³²⁶ Art. 5 pkt 12 u.o.d.k., dodany ustawą z dnia 19.07.1990 r. (Dz.U. Nr 56 poz. 322), która weszła w życie 23.09.1990 r.

³²⁷ L. Klupsz, *Krajobraz kulturowy jako kategoria zabytków i jego specyfika*, [w:] „Ochrona Dziedzictwa Kulturowego” nr 2 (2016), s. 44.

³²⁸ Art. 3 pkt 14 zmieniony przez art. 8 pkt 1 u.w.n.o.k., zmieniającej nin. ustawę z dniem 11.09.2015 r.

³²⁹ L. Klupsz, *Krajobraz kulturowy jako kategoria zabytków i jego specyfika...*, s. 48.

Pozostający w systemie prawnym ochrony krajobrazu (mimo jego reformy w 2015 r.), dualizm pojęciowy krajobrazu przyrodniczego i kulturowego jest krytykowany w doktrynie³³⁰. W szczególności dotyczy to zachowania dwóch zdefiniowanych ustawowych pojęć o charakterze systemowym (do których odwołania zawierają inne akty): „krajobraz” i „krajobraz kulturowy”. Ten ostatni termin ma znaczenie węższe, ponieważ zawiera dodatkowe odniesienie do historycznego ukształtowania. Rodzi to wątpliwości przypisania niektórych krajobrazów do jednej z dwóch kategorii: pierwszej – współczesnych krajobrazów kulturowych albo drugiej – obejmującej historycznie ukształtowane krajobrazy kulturowe, zwłaszcza w obliczu współczesnego spojrzenia konserwatorskiego i praktyki wpisywania do rejestru zabytków nieruchomości także obiektów stosunkowo nowych – kilkudziesięcioletnich³³¹.

Porównanie treści obu definicji legalnych ukazuje drobne, ale jednak znaczące różnice. W definicji krajobrazu między „elementami przyrodniczymi” oraz „wytworami cywilizacji” użyto spójnika „lub”, natomiast w definicji krajobrazu kulturowego – „i”. Dodatkowo definicja krajobrazu kulturowego stanowi, że jest to przestrzeń ukształtowana „historycznie”. To wskazuje na zorientowanie prawa ochrony zabytków raczej na ochronę krajobrazów zabytkowych (współcześnie zachowanych wyrazów dziedzictwa historii i jej zapisów w konkretnej przestrzeni), mimo że w zasadzie „nie ma żadnych uwarunkowań teoretycznych, aby pojęcie krajobrazu kulturowego zestawiać głównie z jego dawnością”³³².

Zgodnie z art. 6 u.o.z.o.z. krajobraz kulturowy stanowi rodzaj zabytku. Dlatego pojęcie krajobrazu kulturowego na gruncie u.o.z.o.z. trzeba rozpatrywać w powiązaniu z pojęciem zabytku i uwzględnić jego definicję legalną. Zgodnie z art. 3 pkt 1 u.o.z.o.z. jest nim „nieruchomość lub rzecz ruchoma, ich części lub zespoły, będące dziełem człowieka lub związane z jego działalnością i stanowiące świadectwo minionej epoki bądź zdarzenia, których zachowanie leży w interesie społecznym ze względu na posiadaną wartość historyczną, artystyczną lub naukową”. Definicja ta otwiera bardzo złożony kontekst kryteriów oddzielenia zabytków od innych obiektów dawnych, podstaw uzyskania statusu prawnego zabytku i określenia, co stanowi przedmiot ochrony prawnej na

³³⁰ J. Sługocki, *Opieka nad zabytkiem nieruchomym. Problemy administracyjnoprawne...*, s. 327.

³³¹ Ibid., s. 329.

³³² K. Stanik-Filipowska, *Ochrona krajobrazu kulturowego na gruncie polskiego prawa ochrony zabytków*, „Studia Iuridica Lublinensia” nr 11 (2008), s. 231.

gruncie u.o.z.o.z.³³³ Wszystkie te kwestie tworzą tło pojęciowe także dla krajobrazu kulturowego.

Przy tym, choć zgodnie z przepisami u.o.z.o.z. krajobraz kulturowy stanowi kategorię zabytku, to jednak w literaturze wskazuje się, że stanowi on niezależny przedmiot ochrony³³⁴. Wyraźniej było to wyrażone w poprzednio obowiązującej u.o.d.k., wskazującej krajobraz kulturowy jako jeden z przedmiotów ochrony pod względem rzeczowym (art. 5 pkt 12 u.o.d.k.). W tym kontekście K. Zalasieńska wskazuje, że obecna regulacja stanowi „krok do tyłu w sposobie myślenia o systemie ochrony”³³⁵.

Można zauważyć za Z. Myczkowskim, że koncepcja ochrony krajobrazu kulturowego jako zabytku jest też przejawem ewolucji i stopniowego rozszerzania pojęcia zabytku w Polsce – jako próby odpowiedzi na rosnące wyzwania i zagrożenia dla tego przedmiotu ochrony. W okresie międzywojennym ochrona zabytku ograniczała się właściwie do samego obiektu. Było to zasadniczo wystarczające, gdyż dominujący i utrwalony rolniczy krajobraz Polski nie stanowił poważnych zagrożeń dla ochrony zabytków. Wraz z pojawiającą się po II wojnie światowej gwałtowną industrializacją i żywiołową urbanizacją zaistniała jednak potrzeba ochrony otoczenia zabytku (jego „krajobrazu własnego”), co skutkowało rozszerzeniem ochrony na całe zespoły zabytkowe (w tym miejskie). Następnie rozwinęła się jeszcze szersza ochrona krajobrazu lokalnego, uwzględniająca potrzeby zachowania „całości zabytkowych” wraz z widokiem „na” zespół i „z” niego. Dało to podstawy do kolejnego, aktualnego ujęcia – ochrony krajobrazu kulturowego³³⁶.

Warto też zwrócić uwagę, że inne kategorie zabytków nieruchomych wymienione w art. 6 u.o.z.o.z. wykazują pokrewieństwo pojęciowe do krajobrazu. Zwłaszcza dotyczy to „układów urbanistycznych, ruralistycznych i zespołów budowlanych”³³⁷. Układ ruralistyczny ujmowany jest bowiem w literaturze jako „wyróżnik krajobrazowy”, „składowa krajobrazu kulturowego”, „swoisty iden-

³³³ J. Brudnicki, *Co chcemy chronić? Refleksje na temat kryteriów obejmowania zabytku ochroną konserwatorską...*, s. 9–34.

³³⁴ K. Zalasieńska, *Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Komentarz*, Warszawa 2020, s. 55.

³³⁵ *Ibid.*, s. 24.

³³⁶ Z. Myczkowski, *Krajobraz kulturowy – fenomen integracji ochrony dziedzictwa kulturowego i przyrodniczego*, „Wiadomości Konserwatorskie” t. 56 (2018), s. 71.

³³⁷ W art. 3 pkt 12 „historyczny układ urbanistyczny lub ruralistyczny” jest zdefiniowany jako „przestrzenne założenie miejskie lub wiejskie, zawierające zespoły budowlane, pojedyncze budynki i formy zaprojektowanej zieleni, rozmieszczone w układzie historycznych podziałów własnościowych i funkcjonalnych, w tym ulic lub sieci dróg”.

tyfikator, służący odróżnianiu wsi od siebie i ich wartościowaniu w sferze oceny ładu przestrzennego”, mogący dotyczyć zarówno sfery zagospodarowania w wymiarze przyrodniczym, jak i antropogenicznym (materialnym i niematerialnym)³³⁸.

Układ ruralistyczny i zabytki architektury wiejskiej stanowią jednak osobny przedmiot ochrony, wykazujący się swoistością w zakresie istoty (są to układy przestrzenne o mniejszej skali i mniejszym stopniu złożoności niż krajobraz, zwykle jednorodnie funkcjonalnie i przestrzennie), wyzwań ochronnych i form ochrony (ochrona obiektu w miejscu powstania, przeniesienie obiektu z zachowaniem dotychczasowej funkcji lub adaptacja do nowych funkcji, przeniesienie do skansenu)³³⁹. Jednak powiązanie tej kategorii zabytków z krajobrazem wiejskim sprawia, że wobec trudności konserwatorskiej ochrony zabytków wiejskiej architektury, poszukuje się sposobów zespolenia narzędzi ich ochrony (a dodatkowo z instrumentami ochrony przyrody)³⁴⁰.

Pokrewieństwo z krajobrazem dotyczy też innych kategorii zabytków nieruchomych: dzieł budownictwa obronnego, cmentarzy, parków, ogrodów i innych form zaprojektowanej zieleni. Dwie ostatnie przynależą tematycznie do zagadnienia ochrony zabytkowej zieleni, która może być chroniona samodzielnie lub jako element układów przestrzennych (oprawy obiektów architektury, np. aleje, „posadzki”, np. trawniki, sklepienie, np. korony drzew w alejach, obiekty małej skali tworzące „klimat”, np. żywopłoty, roślinność ozdobna)³⁴¹. Różnie zatem może się kształtować funkcja zieleni w ramach poszczególnych kategorii zabytków. Może być zasadniczym „tworzywem” zaprojektowanego układu przestrzennego (tak np. w ogrodach zabytkowych), przyrodniczym kontekstem obiektu chronionego (np. jako otoczenie zabytku architektury) lub stanowić wymiar przyrodniczy krajobrazu kulturowego – niemożliwy do wyodrębnienia w formie osobnych przedmiotów ochrony ze względu na złożony charakter krajobrazu jako przedmiotu ochrony.

³³⁸ T. Figlus, *Wybrane aspekty teoretyczne identyfikacji i waloryzacji układów ruralistycznych w Polsce*, „*Studia Obszarów Wiejskich*” nr 49 (2018), s. 76.

³³⁹ B. Szmygin, *Ochrona zabytków architektury wiejskiej w zespoleniu z ochroną krajobrazu i środowiska – możliwości i ograniczenia*, „*Ochrona Zabytków*” nr 1 (1998), s. 24–25.

³⁴⁰ *Ibid.*, s. 25–27.

³⁴¹ K. Zalaśńska, *Konserwatorska ochrona zabytków a ochrona przyrody...*, s. 248.

5.2. Krajobraz priorytetowy

„Krajobraz priorytetowy” stanowi kolejny rodzaj krajobrazu wyodrębniony w prawie przez określenie przymiotnikowe. Termin ten posiada definicję legalną zawartą w u.p.z.p., do której też odsyła ustawa o ochronie przyrody (art. 5 pkt 23a u.o.p.). Krajobraz priorytetowy zdefiniowany jest jako „krajobraz szczególnie cenny dla społeczeństwa ze względu na swoje wartości przyrodnicze, kulturowe, historyczne, architektoniczne, urbanistyczne, ruralistyczne lub estetyczno-widokowe, i jako taki wymagający zachowania lub określenia zasad i warunków jego kształtowania” (art. 2 pkt 16f u.p.z.p.³⁴²).

Definicja ta wskazuje, że identyfikacja krajobrazu priorytetowego następuje w wyniku wartościowania („szczególnie cenny dla społeczeństwa”), zobiektywizowanego w tym sensie, że nie stanowi wyniku oceny indywidualnej osoby, lecz grupy (społeczeństwa)³⁴³. Szczególna cenność krajobrazu wypływa z jego wartości, których rodzaje wskazano w definicji w formie zamkniętego katalogu. W wymienionych tam siedmiu grupach wartości odnaleźć można wszystkie omawiane wcześniej ujęcia krajobrazu, jest więc to spójne z holistyczną definicją krajobrazu przyjętą w EKK i polskim prawie. Wskazuje to też na złożony i wieloaspektowy charakter waloryzacji, która musi być dokonana dla zidentyfikowania krajobrazów priorytetowych.

Podstawowym narzędziem prawnym służącym identyfikacji, a następnie ocenie jest audyt krajobrazowy wprowadzony do polskiego systemu prawnej ochrony krajobrazu na podstawie art. 7 pkt 7 u.w.n.o.k.³⁴⁴ Ponadto przeprowadzenie audytu, jego zakres i metodologia, stosowana do jego przeprowadzenia klasyfikacja krajobrazów, sposób ich oceny i wskazywania krajobrazów priorytetowych określa rozporządzenie RM z 11.01.2019 r. w sprawie sporządzania audytów krajobrazowych³⁴⁵. Proces wskazania krajobrazów priorytetowych ustanowiony został w Załączniku 5 do tego aktu. Opiera się on na zidentyfikowaniu co najmniej jednego ze wskazanych tam czterech kryteriów: unikatowości występowania, reprezentatywności, dotychczasowej ochrony prawnej i ważności. W załączniku objaśniono też znaczenie tych kryteriów. Wskaza-

³⁴² Przepis dodany przez art. 7 u.w.n.o.k. z 2015 r.

³⁴³ P. Kroczeck, *Regulacje dotyczące krajobrazu priorytetowego a zagadnienie wolności religijnej imigrantów*, „Studia z Prawa Wyznaniowego” t. 19 (2016), s. 13.

³⁴⁴ Audyt krajobrazowy jako instrument ochrony krajobrazu będzie przedmiotem rozważań w dalszej części pracy.

³⁴⁵ Dz.U. z 2019 r. poz. 394 (dalej jako rozporządzenie w sprawie sporządzania audytów krajobrazowych).

nie krajobrazów priorytetowych następuje w oparciu o wyniki poprzednich etapów audytu – zidentyfikowania i oceny krajobrazów, a zatem na podstawie analizy informacji zebranych w Kartach Oceny Krajobrazu. Wymienione kryteria są powiązane z zestawami warunków formalnych, także określonych w rozporządzeniu.

Identyfikacja krajobrazów priorytetowych następuje zatem w wyniku procedury sformalizowanej i opierającej się na specjalistycznej wiedzy pozaprawnej. Termin „krajobraz priorytetowy” należy zatem do języka specjalistycznego i został wykorzystany w rozporządzeniu, którego adresatami są użytkownicy tego socjolektu zawodowego³⁴⁶. Na marginesie można nadmienić, że krajobraz priorytetowy stanowi neologizm nie tylko języka prawnego³⁴⁷. Nie funkcjonował bowiem w terminologii nauk zajmujących się badaniami krajobrazu. Warto jednak podkreślić, że choć wdrażanie instrumentów audytu krajobrazów przewidzianych u.w.n.o.k. okazuje się procesem długotrwałym i napotykanym wiele trudności, to rozwijanie metod waloryzacji krajobrazu zarówno naturalnego, jak i kulturowego ma w polskiej nauce bardzo długą tradycję³⁴⁸.

Wykazywanie przez krajobraz cech określonych w definicji ustawowej uzasadnia nadanie mu statusu priorytetowego, lecz następuje to w wyniku przeprowadzenia audytu. Waloryzacja krajobrazów poprzez audyt powinna „dać odpowiedź na pytanie, co chcemy chronić lub też co powinno być kształtowane ze szczególną troską, aby zachować i uwypuklić charakter cennego krajobrazu”³⁴⁹. Priorytetowość krajobrazu oznacza zatem pierwszeństwo działań ochronnych ze względu na reprezentowane przez niego wartości (ale także ich zagrożenie)³⁵⁰.

Krajobraz priorytetowy stanowi bowiem szczególny typ krajobrazu, wymagający wzmocnionej ochrony w zakresie jego zachowania lub określenia zasad i warunków jego kształtowania. Definicja krajobrazu priorytetowego umożliwia identyfikację środków, poprzez które może być realizowana jego rozsze-

³⁴⁶ Na temat relacji socjolektów do języka prawnego zob.: M. Zieliński, *Wykładnia prawa. Zasady – reguły – wskazówki...*, s. 174–175.

³⁴⁷ Jest to frazeologiczny typ neologizmu języka prawnego. Zob. *ibid.*, s. 170.

³⁴⁸ L. Klupsz, *Krajobraz kulturowy jako kategoria zabytków i jego specyfika...*, s. 41–42; I. Sołbecka, *Polskie doświadczenia w identyfikacji i waloryzacji krajobrazu*, „Inżynieria Ekologiczna” t. 50 (2016), s. 225–229.

³⁴⁹ A. Fogel, G. Goleń, A. Staniewska, *Ustawa krajobrazowa. Komentarz do przepisów wprowadzonych w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu...*, s. 106.

³⁵⁰ *Ibid.*

rzona ochrona³⁵¹. A Fogel, G. Goleń i A. Staniewska uznają nawet, że zaliczenie krajobrazu do grupy priorytetowych ma charakter formy ochrony krajobrazu usytuowanej poza katalogiem prawnych form ochrony przyrody uregulowanych w u.o.p. i form ochrony zabytków wymienionych w u.o.z.o.z.³⁵²

Wprowadzenie do polskiego porządku prawnego pojęcia krajobrazu priorytetowego wzbudziło też pewne wątpliwości i obawy. Na przykład I. Solecka uważa, że skupienie wysiłków ochronnych na krajobrazach priorytetowych może odwrócić uwagę od ochrony krajobrazu pospolitego, codziennego, co może prowadzić do odejścia od koncepcji ochrony w EKK zakładającej powszechność krajobrazu i jego ochrony³⁵³. Obawy te można uznać za uzasadnione. Co prawda identyfikacja i ocena krajobrazów należy do środków specjalnych przewidzianych w art. 6 EKK, a w jej ramach państwa – strony konwencji są zobowiązane do dokonania oceny zidentyfikowanych wcześniej krajobrazów, „z uwzględnieniem szczególnych wartości przypisanych im przez strony i ludność, których to dotyczy”. Charakter i funkcję tej oceny trzeba jednak interpretować w kontekście całości przepisów EKK i jej ducha. Identyfikacja i ocena mają bowiem służyć przede wszystkim określeniu celów jakości krajobrazu dla polityki krajobrazowej, a nie wyróżnianiu szczególnie cennych krajobrazów i tylko w odniesieniu do nich prowadzeniu działań ochronnych.

Ponadto I. Solecka wyraża obawę, że krajobrazy priorytetowe będą się powielać z obecnymi obszarami chronionymi, co prowadzić będzie do tworzenia kolejnej warstwy ochrony, zamiast skupienia się na lepszym zarządzaniu i wzmocnieniu narzędzi ochrony krajobrazów³⁵⁴. Podzielając ten pogląd, można dodać, że takie ujmowanie krajobrazu priorytetowego (jako szczególnej, konserwatorskiej formy ochrony krajobrazu) ograniczyłoby wykorzystanie nowatorskiego potencjału EKK, w której ochrona jest rozumiana bardziej jako utrzymanie harmonijnego rozwoju procesów krajobrazowych niż zachowanie *status quo* (nawet bardzo wartościowanego).

³⁵¹ D. Trzcńska, *Prawo planowania i zagospodarowania przestrzennego z perspektywy środowiska i jego ochrony...*, s. 218.

³⁵² A. Fogel, G. Goleń, A. Staniewska, *Ustawa krajobrazowa. Komentarz do przepisów wprowadzonych w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu...*, s. 106.

³⁵³ I. Solecka, *Polskie doświadczenia w identyfikacji i waloryzacji krajobrazu...*, s. 225.

³⁵⁴ *Ibid.*, s. 229.

6. Klasyfikacja krajobrazów w rozporządzeniu w sprawie sporządzania audytów krajobrazowych

Analizując rodzaje krajobrazów występujących w prawie, trzeba też odnieść się do klasyfikacji zawartej w rozporządzeniu w sprawie sporządzania audytów krajobrazowych określonej w załączniku nr 2 do tego aktu. Stanowi ona wraz z identyfikacją krajobrazów pierwszy etap audytu krajobrazowego.

Klasyfikacja obejmuje wskazanie typów rzeźby terenów oraz klasyfikację typologiczną krajobrazów, która opiera się na zróżnicowaniu tła krajobrazowego (rozumianego jako rodzaj pokrycia lub użytkowania terenu dominującego powierzchniowo w obrębie krajobrazu i stanowiącego otoczenie większości pozostałych elementów przestrzennych krajobrazu) oraz charakterze dominujących w krajobrazie czynników. Klasyfikacja typologiczna została ujęta w rozporządzeniu w formie tabeli. Krajobrazy są tam usystematyzowane w oparciu o trzy kategorie: grupy, typy i podtypy.

Grupy stanowią nadrzędną kategorię ustaloną w oparciu o kryterium strukturalno-procesowe (funkcjonalne) – na podstawie skali antropogenicznego przekształcenia terenu. W ten sposób wydzielono trzy grupy:

- A. Krajobrazy przyrodnicze, kulturowo (zazwyczaj ekstensywnie) użytkowane, funkcjonujące głównie w wyniku działania procesów naturalnych, jedynie w różnym stopniu modyfikowanych przez działalność człowieka;
- B. Krajobrazy przyrodniczo-kulturowe ukształtowane w wyniku wspólnego działania procesów naturalnych oraz świadomych modyfikacji pokrycia terenu i struktury przestrzennej przez człowieka;
- C. Krajobrazy kulturowe, w których struktura i funkcja są w pełni ukształtowane przez działalność człowieka.

Krajobrazy są zatem uszeregowane „wzdłuż umownego gradientu zastępowania naturalnych form i czynników kształtujących krajobraz przez formy i czynniki antropogeniczne”³⁵⁵.

Z kolei kategoria „typ” stanowi jednostkę typologiczną wyróżnianą na podstawie dominujących form pokrycia terenu. Delimitacji i identyfikacji krajobrazów dokonuje się głównie w oparciu o tę kategorię. Trzecia kategoria – „podtypy” – ma charakter drugorzędny. Powstała poprzez podział typów i jest

³⁵⁵ Zob. przypis 1 do tabeli w załączniku nr 2 rozporządzenia w sprawie sporządzania audytów krajobrazowych.

wyróżniona na podstawie różnic w strukturze przestrzennej i charakteru dominujących w krajobrazie czynników i funkcji.

Można zauważyć pewną niespójność przepisów rozporządzenia w zakresie stosowanych pojęć. W przypisie 1 rozporządzenia identyfikacja krajobrazu definiowana jest jako „proces wydzielania krajobrazów przez wyznaczenie ich granic, sklasyfikowanie pod względem typologicznym oraz nadanie im oznaczeń identyfikacyjnych”, a zatem klasyfikowanie jest działaniem w ramach identyfikacji krajobrazu. Tymczasem w § 2 ust. 1 pkt 1 tego aktu identyfikacja i klasyfikacja są wymienione osobno jako elementy pierwszego etapu audytu. Ponadto pewne wątpliwości budzi określenie przyjętego w rozporządzeniu podziału jako klasyfikacji typologicznej. Nie uwzględnia ono różnicy między pojęciami klasyfikacji i typologii. Istotą tego rozróżnienia jest sposób, w jaki następuje rozdzielanie elementów zbioru. W klasyfikacji są one rozdzielane według tego, czy wykazują przyjętą za kryterium podziału cechę (lub którąś z jej odmian), w typologii zaś – według podobieństwa elementów zbioru do wzorców (przyjętych w danym podziale)³⁵⁶. Punkt wyjścia typologii stanowi określenie obiektów wzorcowych o wyraźnie ustalonych cechach – typów, umożliwiających następnie zaliczanie do nich poszczególnych obiektów³⁵⁷. Przyjęty w rozporządzeniu podział krajobrazów jest zatem w istocie typologią, a nie klasyfikacją.

Co istotne w kontekście tematu rozprawy zawarta w rozporządzeniu klasyfikacja typologiczna krajobrazów określa jako należący do grupy B typ 6: „wiejskie”. Obejmuje on następujące podtypy: (6a) sztuczne zbiorniki wodne, (6b) z przewagą wstęgowo ułożonych zespołów niewielkich pól ornych, łąk i pastwisk; (6c) z przewagą mozaikowo rozmieszczonych użytków rolnych tworzących małe pola; (6d) z przewagą mozaikowo rozmieszczonych użytków rolnych tworzących pola średniej wielkości; (6e) z przewagą wielkoobszarowych pól lub łąk i pastwisk; (6f) z przewagą wielkoobszarowych sadów i plantacji; (6g) z przewagą terenów zabudowanych o charakterze wiejskim.

Należy jednak zauważyć, że w ramach grupy B wyodrębniono jako osobne typy krajobrazów: mozaikowe (typ 7) obejmujący podtypy z przewagą terenów porolnych (7a) i podmiejskie (7b) oraz podmiejskie i osadnicze (typ 8), do których należy pięć podtypów: leśno-osadnicze o charakterze willowym (8a); wielkie kompleksy hotelowo-sportowe (8b); miejscowości o zwartej, wielorzędowej

³⁵⁶ A. Jonkisz, *Podział podziałów. Ujęcie metodologiczne*, „Ruch Filozoficzny” t. LXXII nr 2 (2017), s. 101.

³⁵⁷ O. Nawrot, *Wprowadzenie do logiki dla prawników*, Warszawa 2024, s. 115–118.

zabudowie o charakterze wiejskim (8c); zróżnicowana typologicznie i przestrzennie zabudowa nierolnicza na terenach wcześniej rolniczych (8d); wielkoobszarowe zespoły pałacowo-parkowe i klasztorne oraz inne komponowane układy architektury, zieleni i wód (8e). Ponadto w ramach grupy A występują podtypy krajobrazów, które związane są z obszarami wiejskimi i użytkowaniem rolniczym – dotyczy to zwłaszcza krajobrazów typu 2 (bagiennie łąkowych – głównie bezleśnych), co znajduje odzwierciedlenie w ich charakterystyce zawartej w tabeli.

Wyodrębnione w ramach grupy B typy krajobrazów bez wątpienia można określić jako wiejskie w szerokim znaczeniu tego słowa. Trzeba też wziąć pod uwagę, że krajobrazy, które należą do typu 2 (komunikacyjne), występują również przede wszystkim na obszarach wiejskich.

Warto wreszcie wspomnieć, że w rozporządzeniu występuje jeszcze jeden rodzaj krajobrazu określony przymiotnikowo i wyodrębniony – krajobrazy unikatowe. Są one definiowane jako „krajobrazy, w których występują wyróżniające się na tle innych cenne atrybuty przestrzenne (przyrodnicze lub kulturowe), lub krajobrazy rzadko spotykane (jeden do kilku krajobrazów o danym podtypie) na obszarze województwa”³⁵⁸. Jak wskazano, unikatowość występowania stanowi też jedno z kryteriów kwalifikacyjnych dla wskazania krajobrazów priorytetowych³⁵⁹. „Unikatowość występowania” oznacza, że „krajobraz cechują niepowtarzalne cechy analityczne świadczące o indywidualności, odrębności i wyjątkowości. Krajobraz taki jest bardzo rzadko spotykany (jeden lub kilka o danym podtypie w województwie), a jednocześnie jest rozpoznawalny. Jest to krajobraz o wyrazistym i doskonale zachowanym stylu lub wyrazie krajobrazowym (w tym fizjonomicznym i funkcjonalnym), zachowanych w stanie co najmniej dobrym”³⁶⁰.

W świetle tych uwag można więc stwierdzić, że krajobraz unikatowy jest rodzajem krajobrazu priorytetowego. Podobnie na podstawie pozostałych kryteriów wskazania krajobrazów priorytetowych można też uznać za rodzaj krajobrazu priorytetowego – krajobraz reprezentatywny stanowiący modelowy, klasyczny przykład dla danego podtypu.

³⁵⁸ Załącznik nr 1 rozporządzenia w sprawie sporządzania audytów krajobrazowych (załącznik 4).

³⁵⁹ Załącznik nr 5 rozporządzenia w sprawie sporządzania audytów krajobrazowych (pkt. 2.1).

³⁶⁰ Załącznik nr 5 rozporządzenia w sprawie sporządzania audytów krajobrazowych (pkt 2.1).

Przedstawiony skrócony przegląd systematyki krajobrazów przyjęty w rozporządzeniu obrazuje złożoność problematyki krajobrazowej i wynikające z tego trudności dotyczące ich identyfikacji i klasyfikacji. Trzeba przy tym zauważyć, że przyjęta w rozporządzeniu metoda wynika z założeń i celów audytu krajobrazowego jako specjalnego instrumentu ochrony krajobrazu. Audyt ma charakter obligatoryjny i obejmuje cały obszar województw. Identyfikacja krajobrazów ma zaś prowadzić do rozłącznego i wyczerpującego podziału mezo-regionów na krajobrazy. Konieczne było więc przyjęcie takiego podziału, który zapewni możliwość całościowego opisu i scharakteryzowania krajobrazów, a zatem spełniających warunki rozłączności i wyczerpywalności.

Formuła klasyfikowania przyjęta w rozporządzeniu opiera się zatem na obiektywizującym podejściu do krajobrazu. Mimo zalet takiego ujęcia (szczegółowe i całościowe scharakteryzowanie krajobrazu na podstawie podziału i analizy mniejszych poszczególnych jednostek wyodrębnionych na podstawie wspólnych kryteriów określonych prawnie), trzeba mieć jednak też świadomość wad. Krajobraz jest systemem złożonym i dynamicznym. Formuła polegająca na analizie jego poszczególnych części (z konieczności arbitralnie wyodrębnionych) i opisywanie go jako sumy opisów tych składników, nie w pełni jest adekwatna do istoty krajobrazu. Podejście analityczne i traktowanie krajobrazu jako statycznego obiektu bardziej odpowiada bowiem dawnej, tradycyjnej formule ochrony, która zorientowana była na wytwarzanie i utrwalanie określonych, pożądanych form krajobrazowych³⁶¹.

Tymczasem w obliczu wspomnianych przemian konceptualizacji krajobrazu i lepszego rozumienia potrzeb jego ochrony niezbędne jest dostosowanie do tego systemu instrumentów ochronnych, w tym także warunkującego ten system adekwatnego rozpoznania krajobrazu. Takie nowe formuły są już wypracowywane – w szczególności oparte na podejściu syntetyzującym (tzw. podejścia krajobrazowe). Tymczasem wprowadzone przez u.w.n.o.k. zmiany (klasyfikacja krajobrazów w ramach audytu osadzona w podejściu analitycznym i statycznym ujęciu krajobrazu, koncepcja krajobrazu priorytetowego jako szczególnej, wyższej formy ochrony krajobrazów wartościowanych jako cenne) nadal bazują na tradycyjnym paradygmacie ochronnym i utrwalają go.

Podsumowując, bez wątpienia nie można ustalenia zakresu znaczeniowego prawnego pojęcia krajobrazu wiejskiego oprzeć na klasyfikacji typologicznej zawartej w rozporządzeniu w sprawie sporządzania audytów krajobrazowych. Nie można też zawężyć tego pojęcia do wskazanego tam typu 6 nazwanego „kraj-

³⁶¹ T. Zwiech, *Krajobraz – zupełnie inna wartość, zabytek, ochrona...*, s. 291.

brazy wiejskie”. Podział i ujęte w rozporządzeniu grupy oraz typy podyktowane są funkcją i swoistą formułą audytu krajobrazowego. Rozporządzenie w sprawie sporządzania audytów krajobrazowych stanowi tylko jeden z kontekstów, w jakim termin prawny „krajobraz wiejski” występuje w systemie prawnym. Jest to pojęcie prawne dużo bardziej złożone i występujące w różnych obszarach legislacyjnych, co będzie przedmiotem rozważań w kolejnym rozdziale.

7. Wnioski

Krajobraz jest trudny do określenia w kategoriach prawnych, na co istotny wpływ mają uwarunkowania wcześniej określone w rozdziale drugim. Dlatego stanowi pojęcie prawne złożone i niejednoznaczne. Termin „krajobraz” występuje w wielu aktach prawnych. Wskazuje to z jednej strony na jego duże znaczenie jako dobra chronionego prawnie, z drugiej – na rozproszenie regulacji prawnych w tym zakresie. Krajobraz ma definicję legalną wprowadzoną w 2015 r. do u.p.z.p. w wyniku jej nowelizacji (u.w.n.o.k.). Definicja ta ma w założeniu charakter systemowy. Jej wprowadzenie miało służyć zarówno ujednoliceniu terminologicznemu całego rozproszonego systemu regulacji dotyczących krajobrazu, jak i wdrożeniu EKK do polskiego porządku prawnego. Jednym ze środków ogólnych przewidzianych w art. 5 EKK jest podjęcie przez państwa – strony konwencji działań na rzecz prawnego uznania krajobrazów jako istotnego komponentu otoczenia ludzi, jako wyrażenia dzielonej przez nich różnorodności kulturowej i przyrodniczej oraz podstawy ich tożsamości.

Polska definicja krajobrazu opiera się na jego definicji zawartej w EKK (i przyjętej w tym akcie nowatorskiej inkluzywnej koncepcji tego dobra chronionego). Buduje to holistyczne, generalne pojęcie krajobrazu, obejmujące swym zasięgiem oraz włączające różne ujęcia i rozumienia funkcjonujące w naukach pozaprawnych. Na podstawie definicji legalnej krajobrazu można określić podstawowe elementy tego pojęcia, którymi są: przestrzenność, złożoność systemowa, percepcyjność, procesualność i dynamizm.

„Krajobraz” jako pojęcie prawne ma zatem następujące atrybuty:

- przestrzenny: krajobraz jest fenomenem przestrzennym, przy tym przestrzeń stanowi kategorię nie tylko fizyczną czy terytorialną, lecz także socjoekonomiczną, symboliczną i historyczną³⁶², a jej zasięg terytorialny

³⁶² T. Moss słusznie zauważa, że w perspektywie nauk społecznych powszechnie uznaje się, iż przestrzeń jest konstruowana społecznie. T. Moss, *Spatiality of the commons*, „International Journal of the Commons” t. 8 nr 2 (2014), s. 463.

(typ przestrzeni) nie jest zawężany – obejmuje zarówno krajobrazy miejskie i wiejskie, morskie i lądowe;

- złożony: krajobraz tworzą stanowiące jedną całość przestrzenną elementy przyrodnicze i kulturowe (wytwory cywilizacji); kieruje to także uwagę na ujmowanie krajobrazu jako systemu złożonego;
- podmiotowy/humanistyczny/relacyjny/społeczny: przestrzeń ta jest postrzegana przez człowieka (zarówno z perspektywy *outsidera*, jak i *insidera*), atrybut ten eksponuje znaczenie osobistego doświadczania i zaangażowania, przeżyć (które nadają elementom fizycznym indywidualny wymiar), budowania tożsamości, ale też aspektów społecznych (w tym struktur władzy, ale też demokracji i wspólnoty) – krajobraz jako konstrukt społeczny; przy tym postrzeganie to nie zamyka się tylko w percepcji wzrokowej, nie oznacza też tylko uznawania cenneści krajobrazów;
- procesualny/dynamiczny: krajobraz jest wynikiem oddziaływania różnych czynników (naturalnych i ludzkich), jest procesem ciągłym, co powoduje zmienność krajobrazu w czasie, jest on zatem też fenomenem czasowym.

Dalszemu scharakteryzowaniu krajobrazu służą wnioski z analizy porównawczej tego pojęcia z innymi pokrewnymi dobrami objętymi ochroną prawną. Wszystkie one pojawiają się obok krajobrazu w pewnych regulacjach prawnych, zachowują jednak swoją specyfikę.

Porównanie krajobrazu do przestrzeni uwypukla, że choć zgodnie z definicją legalną jest on przestrzenią (stanowi ona dla niego pojęciową kategorię nadrzędną), to traktowanie go jako jej elementu czy szczególnego rodzaju, nie oddaje istoty krajobrazu. Przestrzeń jest chroniona w prawie przede wszystkim jako zasób, zwłaszcza ze względu na swój nieodnawialny i wyczerpywalny charakter, ale także konkurencyjność potencjalnych sposobów jej zagospodarowania. Przestrzeń może istnieć (i jest chroniona) niezależnie od wymiaru humanistycznego (jej postrzegania). Może być abstrakcyjna i potencjalna (w sensie jej przyszłego wykorzystania), stanowi tworzywo i istotę formy architektonicznej. Krajobraz natomiast jest przestrzenią „postrzeganą przez ludzi” – bez nich nie istnieje. To relacja człowieka z przestrzenią tworzy i nadaje sens dobru chronionemu – krajobrazowi. Powstaje on i trwa w ciągłej zmienności jako dynamiczna całość – złożony system współoddziaływań między przestrzenią i ludźmi (w wymiarze indywidualnym i zbiorowym – społecznym). Element (procesualny) postrzegania jest kluczowy dla istoty krajobrazu.

Dodatkowe światło na relację pojęciową między „krajobrazem” i „przestrzenią” rzuca zestawienie go z pojęciem „ładu przestrzennego”. Zwłaszcza

istotne jest zwrócenie uwagi na funkcję tego ostatniego jako zasady systemowej prawa planowania przestrzennego i jako wzorca ukształtowania przestrzeni, do którego dążenie jest celem polityki przestrzennej. Tymczasem krajobraz stanowi dobro chronione prawnie (i to bez względu na przypisywaną mu wartość – ochronie podlegają bowiem także krajobrazy pospolite czy zdegradowane), nie jest więc waloryzowanym tylko pozytywnie, optymalnym stanem czy kształtem przestrzeni.

Relacja pojęciowa między krajobrazem a środowiskiem i przyrodą jest bardzo złożona. Z jednej strony warstwa przyrodnicza (wraz z kulturową) budują to pojęcie. Z drugiej, krajobraz stanowi istotny element definicji legalnych środowiska (w p.o.ś.) i środowiska przyrodniczego (w u.o.p.). Można więc dojść do wniosku, że mimo definicji legalnej krajobrazu o charakterze systemowym, w szeroko rozumianym obszarze regulacyjnym prawa ochrony środowiska nadal funkcjonują różne ujęcia krajobrazu. Wszystkie one osadzone są jednak w koncepcjach tego pojęcia, jakie występują w naukach przyrodniczych (z ekologią krajobrazu na czele). Zestawienie pojęć „środowiska” i „krajobrazu” uwypukla także istotny rys systemu prawnej ochrony krajobrazu. Można bowiem zauważyć, że ujednolicenie terminologiczno-pojęciowe norm prawnych dotyczących krajobrazu ma nadal jedynie wymiar formalny. Poszczególne obszary regulacji prawnej osadzone są w mniej lub bardziej odmiennych paradygmatach pojęciowych. Holistyczna definicja legalna krajobrazu ma mimo wszystko potencjał scalający i pozwala pomieścić wszystkie te ujęcia.

Następnie w poszczególnych aktach prawnych dotyczących ochrony środowiska eksponuje się różne aspekty i warstwy koncepcji krajobrazu – adekwatnie do przedmiotu ochrony i celu regulacji. Dlatego dla właściwej interpretacji znaczenia tego terminu na gruncie konkretnego aktu prawnego konieczne jest uwzględnienie szerszego kontekstu – koncepcji i celów prawa w poszczególnych obszarach regulacyjnych. Mimo powiązania, a nawet w pewnym zakresie nakładania się „krajobrazu” i „środowiska” (przyrody) jako przedmiotów ochrony prawnej, nie ma jednak wątpliwości, że stanowią one pojęcia samodzielne. W szczególności elementem wyróżniającym i konstytutywnym w tym zakresie dla krajobrazu jest „postrzeganie przez ludzi”. Stanowi on bowiem konstrukt umysłu, uczuć i przekonań, tworzący się w procesie relacji z człowiekiem. W budowaniu pojęcia „środowiska” decydujące znaczenie ma natomiast aspekt obiektywny, tworzy ono zastaną rzeczywistość (w której funkcjonują ludzie).

Kolejnymi pojęciami porównywanymi z krajobrazem są przedmioty ochrony w ramach prawa ochrony dziedzictwa kultury. Także tutaj występują istot-

ne powiązania, ale też różnice. Przy tym krajobraz funkcjonuje w tym obszarze regulacyjnym także w różnych kontekstach, z których najważniejszymi są trzy: (1) jako krajobraz kulturowy – rodzaj zabytku uregulowany w u.o.z.o.z.; (2) jako element dziedzictwa kulturalnego objęty ochroną w systemie prawnym Konwencji UNESCO z 1972 r.; (3) jako swoisty i zdefiniowany przedmiot ochrony w EKK. W wymienionych dwóch pierwszych aspektach przedmiotem ochrony nie jest każdy krajobraz. Status ten zależny jest bowiem od spełnienia kryterium wartościowości (ustalanego w ramach oceny ukierunkowanej przesłankami określonymi prawnie). Porównanie z dziedzictwem kultury uwypukla też istotny aspekt budowania prawnego pojęcia „krajobrazu” – więź łącząca człowieka z dobrem chronionym. Występuje ona w przypadku krajobrazu oraz dziedzictwa i stanowi podstawę oraz uzasadnienie ich ochrony prawnej.

Kolejnych wniosków dla określenia istoty pojęcia „krajobrazu” dostarcza zestawienie go z pojęciem „ziemi”. Jej trzy zasadnicze konteksty znaczeniowe ((1) fizyczne/materialne – jako habitat i podstawa środowiska; (2) ekonomiczne – jako zasób naturalny, podstawa działalności gospodarczej; (3) kulturowe – jako terytorium, ojczyzna i miejsce życia człowieka) są powiązane z pojęciem krajobrazu. Te trzy ujęcia ziemi determinują następnie kierunki regulacyjne, w ramach których można zidentyfikować również kontekst krajobrazowy i splatanie się instrumentów ochronnych.

Pierwsze ujęcie obecne jest przede wszystkim w obszarze prawa ochrony środowiska, w ramach którego ochrona ziemi wiąże się z ochroną krajobrazu, zwłaszcza gdy ujmowany jest on jako element środowiska, a także w kategoriach systemowych. Ponadto ujęcie materialne wyznacza swoisty kierunek ochrony ziemi jako gruntów rolnych i leśnych. Ekonomiczny kontekst znaczeniowy ziemi związany jest zaś przede wszystkim z prawem cywilnym, w ramach którego jest ona konceptualizowana jako nieruchomość (grunt), stanowiąca przedmiot własności. W tym obszarze regulacyjnym krajobraz i ziemia są raczej dobrami, których ochrona prawna pozostaje w relacji konfliktu. Ochrona gruntów może być jednak również traktowana szerzej – w formule ochrony zasobu gruntów rolnych i prawa do gruntów w kontekście praw człowieka. Ten obszar regulacyjny związany jest zwłaszcza z trzecim – kulturowym ujęciem ziemi. W tym zakresie oba dobra (ziemia i krajobraz) są szczególnie powiązane, ze względu na wspólne konteksty – kwestie użytkowania, gospodarowania i zarządzania zgodnie z potrzebami społecznymi i kulturowymi ludzi – dla ich godnego życia.

Warto zauważyć, że podobnie jak w przypadku relacji do środowiska, odróżnienie krajobrazu od ziemi jako przedmiotu ochrony prawnej wiąże się

z aspektem obiektywności bądź subiektywności. Postrzeganie i nadawanie znaczeń jest decydujące dla krajobrazu jako dobra chronionego, ziemia zaś podlega ochronie jako dobro obiektywne (zwłaszcza w wymiarze fizycznym). Biorąc jednak pod uwagę pojemność znaczeniową ziemi i wielość kierunków jej ochrony prawnej, rozróżnienie to nie ma charakteru ścisłego. Trzeba też zwrócić uwagę na jeszcze jedną istotną różnicę między ziemią a krajobrazem. Definiowanie ziemi jako nieruchomości gruntowej (gruntu) w prawie cywilnym służy przede wszystkim określeniu przedmiotu prawa własności i dlatego skupia się tak mocno na kwestii „wyodrębnienia”. Dla wyznaczenia treści, granic i ochrony prawa właściciela kluczowe jest bowiem ustalenie, do jakiej „części powierzchni ziemskiej” własność się odnosi. Tymczasem wytyczenie granic krajobrazu nie ma znaczenia z punktu widzenia celów jego ochrony. Co więcej, może dochodzić tu do konfliktu interesów – ochrona krajobrazu i interes publiczny w tym zakresie mogą nie być zgodne z interesem właściciela nieruchomości.

Złożoność problematyki prawnej własności nieruchomości gruntowych (stanowiących także swoisty przedmiot ochrony) uzasadnia osobne przyjrzenie się relacji krajobrazu i własności. Tym bardziej, że u swych początków słowa „krajobraz” i „własność” były ze sobą ściśle powiązane, odnosząc się do relacji ludzi z miejscem. Z czasem kierunki ochrony prawnej obu przedmiotów ochrony jednak rozeszły się. Własność konceptualizowana jest bowiem przede wszystkim jako prawo indywidualne o charakterze wolnościowym (także w szerszym kontekście pozaprawnym), mając zwłaszcza wymiar ekonomiczny. Krajobraz natomiast stanowi przedmiot ochrony głównie jako dobro o charakterze wspólnym i publicznym, a przez to chronione szczególnie poprzez instrumenty prawa publicznego. Aspekt psychologiczny łączy jednak oba te przedmioty ochrony prawnej, co zbliża je do siebie w niektórych kontekstach regulacyjnych. Na przykład występuje on w zakresie praw ludności rdzennej do ziemi i krajobrazu, gdy więź ludzi z miejscem ma istotny wymiar tożsamościowy, a nie zawsze znajduje to odzwierciedlenie w stosunkach własnościowych.

Powiązana, choć odrębną w stosunku do krajobrazu kategorią pojęciową są walory krajobrazowe. Zostały one zdefiniowane w u.o.p. i stanowią przedmiot ochrony zwłaszcza w tym obszarze regulacyjnym, choć występują także w innych aktach prawnych. Zarówno sformułowanie tego terminu, jak i definicja legalna wskazują na wartościujący sposób ich definiowania, a zatem powiązania ze szczególną ochroną krajobrazów (bardzo cennych i wyjątkowych, zwłaszcza w wymiarze przyrodniczym). Prawna ochrona krajobrazu wykracza więc daleko poza ochronę walorów krajobrazowych.

Krajobraz jako przedmiot ochrony występuje też w prawie wraz z wyodrębnieniem poprzez określenie przymiotnikowe. W szczególności dotyczy to dwóch rodzajów krajobrazu: kulturowego i priorytetowego. Ponadto rozbudowany katalog rodzajów krajobrazów zawiera rozporządzenie w sprawie sporządzania audytów krajobrazowych. Wyodrębnienie w prawie rodzajów krajobrazów podyktowane jest różnymi względami.

Pojawienie się krajobrazu kulturowego w prawie wiąże się przede wszystkim z ewolucją reżimu ochronnego Konwencji UNESCO, a w szczególności rozszerzania się koncepcji dziedzictwa (od ochrony pojedynczych obiektów uznawanych za wyjątkowo cenne w stronę uwzględniania dziedzictwa bardziej powszechnego i katalogowania jego typów). W wyniku tego w 1992 r. włączono krajobraz kulturowy jako element światowego dziedzictwa i przedmiot ochrony w ramach Konwencji UNESCO. Krajobrazy kulturowe mogą stanowić przedmiot ochrony, jeśli spełniają kryterium „wyjątkowej uniwersalnej wartości”. W polskim porządku prawnym „krajobraz kulturowy” pojawił się w 1990 r. w u.o.d.k. jako jeden z przedmiotów ochrony. W u.o.z.o.z. termin ten jest również obecny – wymieniony w art. 6 jako rodzaj zabytku. Mimo zmian wprowadzonych w 2015 r. przez u.w.n.o.k., w systemie prawnym występuje nadal brak jednolitości pojęciowej. Niezależnie od definicji krajobrazu (w założeniu systemowej) pozostaje osobno zdefiniowany krajobraz kulturowy, stanowiący swoisty przedmiot ochrony prawnej – w ramach kontekstu regulacyjnego prawa ochrony dziedzictwa kultury.

Z kolei krajobraz priorytetowy jest szczególnym rodzajem krajobrazu zdefiniowanym w u.p.z.p. Kategoria krajobrazów priorytetowych zostaje wyodrębniona ze względu na ich szczególną cenność płynącą z ich wartości (wymienionych w definicji legalnej). Identyfikacja tych krajobrazów następuje w sformalizowanej i określonej prawnie procedurze audytu krajobrazowego. Nadanie tego statusu priorytetowego pewnym krajobrazom ma na celu objęcie ich szczególną ochroną (ze względu na ich wyjątkowe wartości). W świetle rozporządzenia w sprawie sporządzania audytów krajobrazowych można też wyróżnić dwa inne rodzaje krajobrazu określone przymiotnikowo: „krajobraz unikatowy” oraz „krajobraz reprezentatywny” stanowiący modelowy, klasyczny przykład dla podtypu (określonego w rozporządzeniu). Oba terminy występują jednak tylko w tym akcie prawnym i mają znaczenie jedynie w odniesieniu do kwestii tam uregulowanych.

Z procedurą audytu krajobrazowego związana jest też typologia krajobrazów przyjęta w ramach rozporządzenia w sprawie sporządzania audytów krajobrazowych. Stanowi ona wyodrębnienie i uszeregowanie typów krajobrazów

na podstawie kryterium ich antropogenicznego przekształcenia (od krajobrazów przyrodniczych, funkcjonujących w oparciu o czynniki naturalne – aż do kulturowych, w pełni kształtowanych przez działalność człowieka). Typologia ta została przyjęta i znajduje zastosowanie tylko na potrzeby procedury audytów krajobrazowych. Dlatego, choć wyodrębniono w jej ramach typ „krajobrazy wiejskie” (należący do grupy B – krajobrazów przyrodniczo-kulturowych), to nie można uznać go za wyczerpujące określenie krajobrazu wiejskiego jako przedmiotu ochrony prawnej. Ma on bowiem dużo bardziej złożony charakter i szerszy zakres pojęciowy oraz występuje w różnych, zróżnicowanych kontekstach prawnych. Krajobrazy wiejskie jako typ krajobrazów w rozporządzeniu w sprawie audytów krajobrazowych zostały zatem wyodrębnione wyłącznie na potrzeby stosowania tego instrumentu. W szczególności istotne było przyjęcie takiego podziału (rozłącznego i wyczerpującego), który pozwoli na wydzielenie i scharakteryzowanie wszystkich krajobrazów na obszarze poszczególnych województw.

IV. Prawne pojęcie „krajobrazu wiejskiego”

1. Uwagi wstępne

Przeprowadzone w poprzednim rozdziale rozważania pozwoliły na określenie prawnego pojęcia „krajobrazu” (jego istoty i charakteru jako dobra chronionego) jako terminu nadrzędnego dla „krajobrazu wiejskiego”. Wraz z ustaleniami poczynionymi w rozdziale drugim dotyczącymi wiejskości i obszaru wiejskiego (które trzeba obecnie przenieść na płaszczyznę prawa) tworzą one podstawę do budowania prawnego pojęcia „krajobraz wiejski”.

Jak wskazywano we wprowadzeniu do niniejszej pracy, „krajobraz wiejski” jest terminem języka prawnego. Wyniki analizy języka prawnego w tym aspekcie stanowią zatem punkt wyjścia do określenia tytułowego pojęcia pracy. Samo występowanie w języku prawnym nie daje jednak wystarczającej podstawy do uznania za pojęcie prawnie istotne. W aktach prawnych stosowane są bowiem także takie słowa, które choć należą do języka prawnego, trudno uznać za doniosłe prawnie. Przykładami są tak pospolite, jak np. rodzaje wyposażenia mieszkań (wanna, misa klozetowa)¹, czy zboże, stóg, pień². Określenie kryteriów uznania pojęcia prawnego za istotne nie jest kwestią łatwą i jednoznaczną. Na przykład W. Patryas wskazuje w tym kontekście spełnienie co najmniej jednego z następujących wymogów: (1) pojęcie jest definiowane przez samego prawodawcę; (2) pojęcie odnosi się do obiektu niejako kreowanego przez pra-

¹ Art. 6b ust. 2 ustawy z 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego, t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 725.

² Art. 82 § 4 ustawy z 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń, t.j. Dz.U. z 2025 r. poz. 734.

wo, który nie istniałby poza prawem, albo istniałby w postaci zasadniczo zmiennej; (3) pojęcie występuje wielokrotnie w aktach wysokiej rangi, zwłaszcza w ustawach³. Można zauważyć, że kryterium pierwsze i trzecie spełnia pojęcie „krajobraz”, z kolei jego typ wiejski – nie. Wydaje się jednak, że nie przekreśla to uznania istotności tego ostatniego.

Potrzebę wyodrębnienia „krajobrazu wiejskiego” jako pojęcia prawnego można, moim zdaniem, uzasadnić jego swoistością jako przedmiotu ochrony prawnej i wynikającą z tego potrzebą zastosowania szczególnych instrumentów i instytucji prawnych ochronnych. Znajduje to odzwierciedlenie w specyfice ich konstrukcji prawnych. Zasadniczą cechą instytucji prawnych ochronnych jest bowiem zdeterminowanie charakterystyką przedmiotu ochrony. Ma to uzasadnienie prakseologiczne. Skuteczność i sprawność ochrony wymaga bowiem w pierwszej kolejności rozpoznania potrzeb ochronnych.

Należy przy tym podkreślić, że prawne wyodrębnienie krajobrazu wiejskiego nie ma charakteru postulatywnego. Na gruncie obowiązującego prawa istnieją bowiem podstawy do uznania tego rodzaju krajobrazu za szczególnie przedmiot ochrony, gdyż występują już szczególne regulacje prawne dotyczące ochrony krajobrazu wiejskiego. Zaczyna się on zatem wyodrębniać jako samodzielne dobro chronione.

Kolejną kwestią, którą trzeba wziąć pod uwagę w budowaniu pojęcia „krajobraz wiejski” jest to, że stanowi on rodzaj krajobrazu. Choć stwierdzenie to wydaje się truizmem, to wskazanie pojęcia nadrzędnego jest niezbędne, gdyż pozwala na zidentyfikowanie cech konstytutywnych analizowanego pojęcia. Dlatego należy zaznaczyć, że poczynione w rozdziale trzecim ustalenia dotyczące znaczenia i charakterystyki pojęcia „krajobrazu” w pełni odnoszą się do „krajobrazu wiejskiego”. W szczególności trzeba pamiętać o wieloznaczności i złożoności semantycznej, obecnej mimo wprowadzenia do systemu prawnego definicji legalnej terminu „krajobraz”. Ponadto istotne jest też powiązanie, a nieraz nachodzenie się zakresów znaczeniowych pokrewnych dóbr prawnych, a w konsekwencji też reżimów prawnych ochronnych.

Skoro krajobraz wiejski jest szczególnym rodzajem krajobrazu, to rodzi się pytanie: co oznacza, że krajobraz jest wiejski? Jakie są cechy wyróżniające, które pozwalają na wyodrębnienie tego rodzaju krajobrazu?

³ W. Patryas, *Definiowanie pojęć prawnych*, Poznań 1997, s. 12. Trzeba zauważyć, że przyjęte przez tego autora kryteria nie miały charakteru uniwersalnego, lecz zostały ustalone na potrzeby sformułowania założeń badawczych w cytowanej pracy.

W celu poszukiwania odpowiedzi na te pytania, po pierwsze, trzeba nawiązać do argumentacji przedstawionej w kontekście typów krajobrazu w świetle rozporządzenia w sprawie sporządzania audytów krajobrazowych⁴. Na podstawie poczynionych tam ustaleń można stwierdzić, że nie jest możliwe ustalenie znaczenia prawnego pojęcia „krajobrazu wiejskiego” w oparciu o podział krajobrazów w formie klasyfikacji (na podstawie przyjętej za kryterium podziału cechy lub jej odmian) czy typologii (w drodze ustalenia podobieństwa do przyjętych w podziale wzorców). Uzyskane w ten sposób znaczenie krajobrazu wiejskiego byłoby zbyt zawężające. Zatem ujęcie takie jest dopuszczalne tylko przy założeniu wykorzystania na ściśle określone potrzeby – jak ma to miejsce w przywołanym rozporządzeniu: na potrzeby audytów krajobrazowych. Nie może natomiast stanowić kompleksowego ujęcia, które będzie użyteczne dla badań prawniczych krajobrazu wiejskiego jako przedmiotu ochrony prawnej.

Określenie prawnego pojęcia „krajobrazu wiejskiego” przeprowadzone jest zatem w następującym toku: ustalenie normatywnego znaczenia terminu prawnego „krajobraz wiejski” z uwzględnieniem jego wyodrębnienia w ramach pojęcia „krajobrazu”, skonfrontowanie go (w kontekście prawnym) z pojęciami „wiejskości” i „obszarów wiejskich”, odróżnienie pojęciowe od „krajobrazu rolniczego” (ale z uwzględnieniem szczególnych rysów wynikających z powiązania z nim), usytuowanie w ramach spektrum krajobrazów (wiejskich/miejskich/podmiejskich) oraz rozpoznanie cech wpływających z kontekstu powiązania z dziedzictwem kulturowym.

Dzięki tym ustaleniom możliwe będzie też określenie cech charakterystycznych i wyróżniających to dobro prawne. Właściwości te determinują bowiem kierunki i konstrukcję norm prawnych dotyczących jego ochrony, co będzie następnie przedmiotem rozważań w drugiej części pracy.

2. „Krajobraz wiejski” jako termin języka prawnego

Z kontekstów legislacyjnych, w których występuje termin „krajobraz wiejski”, wskazać należy prawo rolne, akty prawa miejscowego z obszaru ochrony przyrody, planowania przestrzennego oraz ochrony dziedzictwa kulturalnego⁵.

⁴ Zob. uwagi w rozdziale trzecim, p. 6.

⁵ Zgodnie z ustaleniami poczynionymi w poprzednim rozdziale pominięte zostało w tym miejscu występowanie terminu „krajobraz wiejski” w rozporządzeniu w sprawie sporządzania audytów krajobrazowych.

W pierwszym z nich – prawie rolnym – krajobraz wiejski pojawia się w aktach prawnych dotyczących wspólnej polityki rolnej, w tym przede wszystkim regulacji stanowiącej podstawę prawną instrumentów finansowych wspierających rozwój obszarów wiejskich. W rozporządzeniu nr 1305/2013⁶, obejmującym poprzedni okres finansowania z funduszu EFRROW w latach 2014–2020, krajobraz wiejski ujęto w art. 20 dotyczącym działania „Podstawowe usługi i odnowa wsi na obszarach wiejskich”. Krajobraz (bez określenia „wiejski”) występował też w wyznaczonych w art. 5 tego aktu priorytetach w zakresie rozwoju obszarów wiejskich – w ramach celu 4 „odtworzenie, ochrona i wzbogacanie ekosystemów powiązanych z rolnictwem i leśnictwem” – jako cel szczegółowy 4a: „odtworzenie, ochrona i wzbogacanie różnorodności biologicznej, w tym na obszarach Natura 2000 i obszarach z ograniczeniami naturalnymi lub innymi szczególnymi ograniczeniami, oraz rolnictwa o wysokiej wartości przyrodniczej, a także stanu europejskich krajobrazów”.

W kolejnym, obecnie obowiązującym rozporządzeniu 2021/2115 termin „krajobraz wiejski” nie występuje, ale pojawia się kilkakrotnie samo słowo „krajobraz”: w preambule („elementy krajobrazu”) oraz w jednym z celów szczegółowych w art. 6: „przyczynianie się do powstrzymania utraty różnorodności biologicznej i odwrócenia tego procesu, wzmacnianie usług ekosystemowych oraz ochrona siedlisk i krajobrazu”. Krajobraz wiejski pozostaje natomiast nadal obecny w regulacji dotyczącej wspierania rozwoju obszarów wiejskich na poziomie krajowym. W ustawie EFRROW jest on wymieniony w jednym z poddziałań programu rozwoju obszarów wiejskich – art. 3 ust. 1 p. 7b: „wsparcie badań i inwestycji związanych z utrzymaniem, odbudową i poprawą stanu dziedzictwa kulturowego i przyrodniczego wsi, krajobrazu wiejskiego i miejsc o wysokiej wartości przyrodniczej, w tym dotyczące powiązanych aspektów społeczno-gospodarczych oraz środków w zakresie świadomości środowiskowej”, w ramach działania „Podstawowe usługi i odnowa wsi na obszarach wiejskich”.

Ta obecność problematyki krajobrazowej w ramach strategicznych celów wspólnej polityki rolnej i aktach prawnych stanowiących jej podstawy prawne jest przejawem rosnącej roli krajobrazu i jego ochrony jako tematów tej polityki. Odzwierciedla zmianę w postrzeganiu roli tego zasobu, ale też ge-

⁶ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1305/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) i uchylającym rozporządzenie Rady (WE) nr 1698/2005, Dz.Urz. UE L 347 z 20.12.2013 r., s. 487 ze zm., dalej jako Rozporządzenie 1305/2013.

neralnie obszarów wiejskich⁷. W literaturze zauważa się jednak, że koncepcja krajobrazu we wspólnej polityce rolnej ogranicza się w dużej mierze do perspektywy ochrony przyrody i różnorodności biologicznej. Nie uwzględnia natomiast swoistości krajobrazu wiejskiego, w szczególności jego wymiaru kulturowego i głębokiego powiązania z aktywną działalnością człowieka (zwłaszcza rolniczą)⁸.

Jak wspomniano, bardziej holistyczne ujęcie krajobrazu (choć bez użycia określenia „wiejski”) zawiera wydany w 2021 r. Komunikat Komisji Długoterminowa wizja dla obszarów wiejskich UE. W dokumencie tym podkreśla się znaczenie ochrony krajobrazu dla realizacji wizji odpornych obszarów wiejskich sprzyjających dobrobytowi. W tym kontekście wyraźnie wskazano konieczność uwzględnienia krajobrazów kulturowych⁹. Może to świadczyć o na razie delikatnym, ale już obecnym, przesuwaniu akcentów i zauważaniu wspomnianej specyfiki krajobrazu wiejskiego, którego własne, oryginalne cechy tworzące złożoną tożsamość przyrodniczo-kulturową kształtują się w ciągły sposób w procesach historycznych.

Interesującym aktem prawnym w kontekście pojęcia „krajobrazu wiejskiego” jest Protokół do Konwencji alpejskiej z 1991 r. Akt ten ma na celu ustalenie środków na poziomie międzynarodowym dla zachowania i wspierania rolnictwa w Alpach. Nie tylko występuje tu analizowany termin „krajobraz wiejski”¹⁰, ale wyraźnie podkreślona jest też rola rolników w jego tworzeniu i zachowaniu¹¹. Mimo że akt ten został przyjęty ponad trzy dekady temu i widoczne są w nim jeszcze wpływy powszechnego wówczas wizualnego i estetycznego ujęcia krajobrazu, to jednak zauważyć można w tej regulacji rysy holistycznej koncepcji krajobrazu jako wyniku interakcji czynników naturalnych i kulturowych. Wyraźne jest też uwzględnienie specyfiki krajobrazu wiejskiego jako złożonego fenomenu wzajemnego oddziaływania czynników naturalnych i kulturowych,

⁷ M. Agnoletti, *Italian Historical Rural Landscapes. Cultural Values for the Environment and Rural Development*, Dordrecht–Heidelberg–London–New York 2013, s. viii–ix.

⁸ Ibid., s. viii.

⁹ „Ochrona zasobów naturalnych, odtwarzanie krajobrazów, w tym kulturowych, wprowadzanie bardziej ekologicznej działalności rolniczej i skracanie łańcuchów dostaw zwiększy odporność obszarów wiejskich na zmianę klimatu, katastrofy naturalne i kryzysy gospodarcze.” (p. 2.3. Komunikat Komisji z 30.06.2021 r.).

¹⁰ Warto jednak odnotować, że w poszczególnych wersjach językowych użyte są różne terminy dotyczące krajobrazu wiejskiego.

¹¹ „Strony uzgadniają, że w strefach górskich szczególnie rolnictwo przez wieki wywierało swe piętno na *krajobrazie*, nadając mu charakter historyczny i znaczenie kulturowe” (art. 4 protokołu).

sposobu użytkowania ziemi i stylu życia oraz dla którego istnienia istotną rolę odgrywa użytkowanie rolnicze.

Ponadto termin „krajobraz wiejski” występuje w aktach prawa miejscowego: uchwałach rad gminy w sprawie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, uchwałach rad gminy w sprawie ustanowienia zespołów przyrodniczo-krajobrazowych, rozporządzeniach wojewody w sprawie parków krajobrazowych, ustanawiających plany ochrony parków krajobrazowych oraz uchwałach w sprawie przyjęcia programów ochrony nad zabytkami. Kontekst użycia tego terminu w tych aktach jest zróżnicowany i odpowiada koncepcjom znaczeniowym przyjętym w danym nurcie ochronnym: prawa ochrony przyrody lub prawa ochrony zabytków.

Z dokonanego przeglądu aktów legislacyjnych, w których występuje termin „krajobraz wiejski”, wynika, że choć stanowi on termin języka prawnego, to nie jest stosowany konsekwentnie i jednoznacznie. Nie można też uznać tych kontekstów za wyczerpujące w zakresie prawnego pojęcia „krajobrazu wiejskiego”. Po części wynika to ze wspomnianej niekonsekwencji prawodawcy, który stosuje nieraz termin „krajobraz” bez określenia przymiotnikowego „wiejski”. Ma na to wpływ także złożony i wieloznaczny charakter krajobrazu jako problemu prawnego i przedmiotu ochrony, co potęgowane jest aspektem wiejskości (nie zawsze wprost wyrażonym jako określenie krajobrazu), otwierającym dodatkowe konteksty znaczeniowe i regulacyjne. Dlatego do określenia pojęcia „krajobrazu wiejskiego” konieczne jest zidentyfikowanie jego swoistych, immanentnych cech, co jest przedmiotem rozważań w kolejnych punktach.

3. „Obszary wiejskie” jako pojęcie prawne i jego znaczenie dla konstruowania pojęcia „krajobrazu wiejskiego”

3.1. Prawne pojęcie „obszarów wiejskich”

W zawartej w rozdziale drugim analizie pozaprawnych uwarunkowań budowania prawnego pojęcia „krajobrazu wiejskiego” zidentyfikowana została duża różnorodność podejść w definiowaniu ujęć wiejskości oraz obszaru wiejskiego. Przechożąc w tym miejscu na grunt rozważań prawniczych, trzeba uznać, że w wymiarze prawnym najpowszechniejsze i najbardziej ukształtowane pojęcie stanowią „obszary wiejskie”. Dlatego właśnie ono zostanie zestawione z „krajobrazem”.

Aby połączyć oba te pojęcia, trzeba najpierw ustalić, które z omawianych w rozdziale drugim koncepcji obszarów wiejskich występują w prawie,

a następnie rozstrzygnąć, które z nich są adekwatne do rozważań dotyczących prawnej ochrony krajobrazu wiejskiego. W poszukiwaniu odpowiedzi na te pytania trzeba przede wszystkim mieć na względzie, że wielość koncepcji obszarów wiejskich w prawie jest konsekwencją zróżnicowania w poszczególnych aktach: celów użycia tego terminu i kryteriów wyodrębniania. Mimo tej ogromnej różnorodności można jednak zidentyfikować zasadnicze trzy prawne koncepcje obszarów wiejskich: administracyjną, funkcjonalną i całościową/kompleksową¹². Zostaną one przedstawione poniżej, a następnie wybrana zostanie najbardziej odpowiednia dla problematyki ochrony krajobrazu.

Podstawą pierwszej – administracyjnej – jest ustrojowo-administracyjny podział terytorialny kraju, w którym występują dwa typy gmin: wiejska i miejska. Opiera się on na formalnym, dualistycznym rozróżnieniu gmin (w u.s.g. nie wskazano jego kryteriów)¹³ i wiąże się z nadawaniem gminie statusu miasta oraz ustaleniem jego granic, co następuje w drodze rozporządzenia Rady Ministrów (art. 4 u.s.g.). W tej formule to miasto stanowi kategorię pojęciową nadrzędną – pozwalającą na wyznaczenie granic obszarów wiejskich. To formalne ujęcie obszarów wiejskich służy przede wszystkim celom statystycznym. Przykładem jest ustawa z 29 czerwca 1995 r. o statystyce publicznej¹⁴, gdzie ustanowiono podział jednostek administracyjnych w Krajowym Rejestrze Urzędowego Podziału Terytorialnego Kraju TERYT w ramach systemu informacyjnego administracji publicznej prowadzonego przez prezesa Głównego Urzędu Statystycznego (GUS). GUS przyjął definicję obszarów wiejskich jako terenów położonych poza granicami administracyjnymi miast i obejmujących obszary gmin wiejskich oraz część wiejską gminy miejsko-wiejskiej (leżącą poza miastem i wyodrębnioną przez osobny identyfikator terytorialny). Z kolei definicja obszarów wiejskich w statystyce unijnej (EUROSTAT) jest bardziej rozbudowana i bazuje na kryterium gęstości zaludnienia z uwzględnieniem sąsiedztwa geograficznego¹⁵.

W ramach koncepcji administracyjnej obszarów wiejskich można też usytuować uregulowania ustawy z 29 sierpnia 2003 r. o urzędowych nazwach miej-

¹² J. Goździewicz-Biechońska, *Prawne pojęcie obszarów wiejskich i kształtowanie go pod wpływem polityki Unii Europejskiej...*, s. 73–90. Artykuł ten zawiera analizę głównych koncepcji prawnych „obszaru wiejskiego”. W tym miejscu zawarto syntezę tych ustaleń na potrzeby celów badawczych pracy.

¹³ B. Dolnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2021, s. 80.

¹⁴ T.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 1799.

¹⁵ https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Glossary:Rural_area.

scowości i obiektów fizjograficznych¹⁶, gdzie zdefiniowano wieś jako „jednostkę osadniczą o zwartej lub rozproszonej zabudowie i istniejących funkcjach rolniczych lub związanych z nimi usługowych lub turystycznych nieposiadającą praw miejskich lub statusu miasta”. Definicja ta opiera się także na nadrzędności kategoryjnej miasta, eksponując kryterium funkcjonalne, zwłaszcza rolniczy charakter. Administracyjne podejście wykorzystuje się w aktach prawnych dotyczących wsparcia z funduszy europejskich – krajowych dokumentach wykonawczych. Służy ono precyzyjnemu wyodrębnieniu obszarów wiejskich w celu identyfikacji podmiotów mogących skorzystać ze wsparcia finansowego. W polskim planie strategicznym dla Wspólnej Polityki Rolnej na lata 2023–2027¹⁷ określono więc w p. 4.72, że „obszary wiejskie – co do zasady są to tereny położone poza granicami administracyjnymi miast, jednak w przypadku interwencji Infrastruktura¹⁸ na obszarach wiejskich przez obszary wiejskie rozumiane będą także obszary miast o liczbie ludności nie większej niż 5 tys., a w przypadku realizacji koncepcji inteligentnej wsi oraz interwencji LEADER – nie większej niż 20 tys.”

Druga prawna koncepcja obszaru wiejskiego – funkcjonalna – występuje przede wszystkim w regulacjach prawnych dotyczących polityk rozwoju i spójności UE¹⁹ oraz planowania przestrzennego²⁰. Obszar wiejski może być ujmowany bowiem jako typ obszaru funkcjonalnego²¹. Ten ostatni stanowi centralne pojęcie dla prawa i polityki rozwoju²² (także obecne w planowaniu przestrzennym). Zasadniczym podejściem kształtującym tę politykę jest po-

¹⁶ T.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 1443.

¹⁷ Polski plan strategiczny WPR na lata 2023–2027 dotyczący unijnego wsparcia finansowanego z Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji oraz Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich zatwierdzony Decyzją wykonawczą Komisji z 31 sierpnia 2022 r., C(2022) 6018 final. Dalej jako: Plan Strategiczny WPR 2023–2027.

¹⁸ Interwencja I.10.10 Infrastruktura na obszarach wiejskich oraz wdrożenie koncepcji inteligentnych wsi stanowi jedną z 81 interwencji określonych w Planie Strategicznym WPR 2023–2027, w ramach których wypłacane jest wsparcie finansowe.

¹⁹ E. Klat-Górska, *Rozdział XIII Regulacje prawne obszaru wiejskiego* [w:] M. Korzycka (red.), *Instytucje prawa rolnego*, Warszawa 2019, s. 446–478.

²⁰ J. Goździewicz-Biechońska, *Planowanie przestrzenne wobec współczesnych tendencji rozwoju obszarów wiejskich...*, s. 170–172; M. J. Nowak, M. Urbański, *Rola obszarów funkcjonalnych w polityce przestrzennej województwa*, „Samorząd Terytorialny” t. 12 (2019), s. 7–19.

²¹ E. Klat-Górska, *Rozdział XIII Regulacje prawne obszaru wiejskiego...*, s. 446–478.

²² Prowadzenie polityki rozwoju stanowi złożony prawny mechanizm oparty na powiązaniach organizacyjno-kompetencyjnych i funkcjonalnych oraz publicznoprawnych działaniach powiązanych. Elementem spajającym ten mechanizm jest zobowiązanie do osiągnięcia celu tej polityki (wyznaczonego w prawie UE i polskiej u.z.p.p.r.). Szerzej na ten temat, zob. K. Koko-

dejsście zorientowane miejscowo/terytorialnie (*place-based policy*) zakładające, że charakterystyka obszaru i lokalne zasoby kształtują jego potencjał rozwojowy. Podejście zorientowane miejscowo polega na tym, że podejmowane są zintegrowane działania na konkretnych obszarach funkcjonalnych na podstawie uprzednio zidentyfikowanych funkcji i potrzeb oraz z uwzględnieniem szerszego kontekstu powiązań funkcjonalnych i aktywnej partycypacji społeczności lokalnej²³.

Podstawą takiego modelu polityki rozwojowej jest zatem prawidłowe zidentyfikowanie obszarów funkcjonalnych i ich odpowiednia analiza, co jednak napotyka trudności w obliczu nieuporządkowania terminologicznego i częstych zmian koncepcji pojęciowych i regulacyjnych. Obecnie pojęcie „obszaru funkcjonalnego” zawiera ustawa z 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju²⁴, wcześniej zaś u.p.z.p. Art. 5 pkt 6a u.z.p.p.r.²⁵ definiuje „obszar funkcjonalny” jako „obszar, na którym występuje względnie wyodrębniający się, intensywny i otwarty system powiązań społecznych, gospodarczych lub przyrodniczych, uwarunkowanych cechami środowiska geograficznego (przyrodniczego i antropogenicznego)”. Ponadto w definicji tej dodano, że „szczególnym typem obszaru funkcjonalnego jest miejski obszar funkcjonalny”. Przed nowelizacją u.z.p.p.r. w 2020 r.²⁶ wiejski obszar funkcjonalny stanowił typ obszaru funkcjonalnego o znaczeniu ponadregionalnym.

W 2020 r. zmieniono jednak koncepcję regulacyjną – zamiast wyznaczania obszarów funkcjonalnych wprowadzono analizę powiązań funkcjonalnych i obowiązek ich uwzględniania w strategiach różnego poziomu. Ma to służyć uporządkowaniu pojęciowemu i ujednoliceniu systemowemu, zwłaszcza w obliczu dużego zróżnicowania kryteriów delimitacji obszarów funkcjonalnych w dokumentach planowania przestrzennego²⁷. W rezultacie uznano, że nie

cińska, *Prawny mechanizm prowadzenia polityki rozwoju w zdecentralizowanych strukturach władzy publicznej*, Poznań 2014, s. passim.

²³ M. J. Nowak, M. Urbański, *Rola obszarów funkcjonalnych w polityce przestrzennej województwa...*, s. 8.

²⁴ T.j. Dz.U. z 2025 r. poz. 198 ze zm., dalej jako u.z.p.p.r.

²⁵ Art. 5 pkt 6a u.z.p.p.r. zmieniony przez art. 1 pkt 6 lit. f ustawy z dnia 15 lipca 2020 r. (Dz.U.2020.1378) zmieniającej nin. ustawę z dniem 13 listopada 2020 r.

²⁶ Art. 49b u.p.z.p. uchylony przez art. 8 ustawy z 15 lipca 2020 r. o zmianie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz niektórych ustaw (Dz.U. z 2020 r. poz. 1378). Ustawą tą uchylono także Koncepcję Zagospodarowania Przestrzennego Kraju 2030, która zawierała typologię i charakterystykę obszarów funkcjonalnych.

²⁷ M. Kępa, D. Murzyn, J. Podgórska-Rykała, *Zasady prowadzenia polityki rozwoju*, Warszawa 2022, s. 8.

ma potrzeby wyodrębniania obszaru wiejskiego jako rodzaju obszaru funkcjonalnego, gdyż spójność społeczno-gospodarcza, regionalna i przestrzenna nie wymaga podziału na obszary wiejskie i miejskie. Ta zmiana narzędzia diagnostyczno-analitycznego w polityce rozwoju wpłynęła na przesunięcie akcentów i roli obszaru wiejskiego jako kategorii pojęciowej w prawie. Nie stanowi on typu obszaru funkcjonalnego, lecz ujmowany jest na wyższym poziomie ogólności. Na te zmiany konceptualizacji wskazuje też stosowanie tego terminu w liczbie mnogiej jako „obszary wiejskie”.

W ten sposób zyskuje na znaczeniu trzecia koncepcja obszarów wiejskich w prawie, którą można określić jako kompleksową/całościową. Można ją zidentyfikować szczególnie w nowszych aktach unijnego prawa miękkiego. Dobrym przykładem ujęcia kompleksowego jest Komunikat Komisji Długoterminowa wizja dla obszarów wiejskich UE. W akcie tym podkreśla się, że obszary wiejskie są „kluczowym elementem naszych społeczeństw oraz naszej gospodarki”, a także „europejskiego stylu życia”, czy „aktywnymi uczestnikami transformacji ekologicznej i cyfrowej UE”. Przyjęta w Komunikacie wizja opiera się na koncepcji zrównoważonego rozwoju terytorialnego zakorzenionego w podejściu ukierunkowanym na konkretne obszary i koncentruje się wokół czterech sfer działania wyznaczanych określeniami: silniejsze, połączone, prosperujące, odporne.

Komunikat Komisji Długoterminowa wizja dla obszarów wiejskich UE obrazuje szerszą tendencję próby przeformułowania koncepcji obszarów wiejskich w stronę ujęcia całościowego, dynamicznego, wieloaspektowego i traktowania jako zagadnienia społeczno-gospodarczo-przestrzennego. W centrum tej wizji i polityki są społeczności i ich dobrobyt. Odchodzi się zatem od definiowania poprzez rolnictwo i specyficzny styl życia. Zamiast tego obszary wiejskie są ujmowane jako złożone wielofunkcyjne przestrzenie zaspokajające potrzeby różnych podmiotów i jako innowacyjne obszary pełniące ważną funkcję w zarządzaniu złożonością wyzwań społeczno-gospodarczych i środowiskowych²⁸. Warto też zwrócić uwagę na występujące w Komunikacie Komisji Długoterminowa wizja dla obszarów wiejskich UE powiązanie wizji obszarów wiejskich z krajobrazem. W dokumencie tym podkreślono, że „różnorodność krajobrazu, kultury i dziedzictwa jest jedną z najbardziej charakterystycznych i niezwykłych cech Europy”. Ponadto zauważono, że obszary wiejskie są „powszechnie znane i cenne ze względu na produkcję żywności, gospodarkę zasó-

²⁸ S. Féret i in., *Framework providing definitions, review and operational typology of rural areas in Europe...*, s. 44.

bami naturalnymi, ochronę krajobrazów naturalnych, a także walory związane z rekreacją i turystyką”.

To ogólne i integrujące ujęcie obszarów wiejskich widoczne jest także w politykach publicznych, rozwojowych, sektorowych i tematycznych. Tak rozumiane obszary wiejskie (czy nawet samo określenie „wiejskie”) występują w różnych kontekstach w aktach prawnych odnoszących się do rozmaitych aspektów i procesów rozwojowych obszarów wiejskich. Adekwatnie do celów danej regulacji termin „obszary wiejskie” czy określenie „wiejskie” przyjmują nieraz nieco odmienne znaczenie. Mogą być np. traktowane jako przestrzeń fizyczna – w aktach z zakresu prawa ochrony środowiska – lub jako społeczność zamieszkująca dany teren czy jako przestrzeń gospodarcza – w aktach dotyczących polityki sektorowej.

Kompleksowa koncepcja obszarów wiejskich w prawie odzwierciedla też wspomniane wcześniej zmiany konceptualne dotyczące wiejskości oraz procesy transformacyjne zachodzące faktycznie w tej przestrzeni. Dotyczą one różnych wymiarów, nieraz o sprzecznych kierunkach i tendencjach, np. gospodarczego (zmniejszająca się rola rolnictwa, jego wielofunkcyjność), społecznego (wyludnianie, a jednocześnie napływ nowych mieszkańców i użytkowników przestrzeni wiejskiej), środowiskowego (degradacja ekologiczna, a jednocześnie potencjał w zakresie dostarczania usług ekosystemowych i znaczenie w mitygacji i adaptacji klimatycznej).

Warto też wspomnieć, że owe zmiany ujmowania pojęcia „obszarów wiejskich” zauważone zostały w doktrynie prawa rolnego, gdzie wskazuje się na rosnące znaczenie takiej funkcjonalno-terytorialnej koncepcji obszaru wiejskiego dla prawa rolnego i europejskiej polityki rolnej²⁹. Jest bowiem ona adekwatna dla współczesnych wyzwań europejskich, takich jak umiędzynarodowienie i demokratyzacja europejskiego prawa rolnego oraz przeformułowania uzasadnienia dotacji dla rolnictwa (jako dostarczającego usług ekosystemowych). Obszar wiejski integruje też cele polityki rolnej (ale także regionalnej i środowiskowej), rozbudowany krąg podmiotów, zespół instrumentów oraz wiele koncepcji rozwojowych rolnictwa (np. wielofunkcyjności czy rozwoju zrównoważonego)³⁰. R. Norer proponuje nawet, aby w miejsce rolnictwa jako centralnego pojęcia prawa rolnego przyjąć koncepcję obszaru wiejskiego, przez co ta gałąź prawa

²⁹ J. Martinez, *Pojęcie „obszar wiejski” jako odpowiedź na wielofunkcyjność przyszłej działalności rolniczej...*, s. 47–60.

³⁰ R. Budzinowski, *Problemy ogólne prawa rolnego. Przemiany podstaw legislacyjnych i koncepcji doktrynalnych...*, s. 222.

stanie się prawem przestrzeni wiejskiej³¹. Mniej radykalne stanowisko uznaje prawo wiejskie za szczegółowy dział prawa rolnego, o rozwojowym charakterze, jednak bez ambicji do przyznania mu autonomii³².

3.2. Krajobraz wiejski a krajobraz na obszarach wiejskich

Powracając do pytania o adekwatność przedstawionych prawnych koncepcji obszarów wiejskich do badania prawnej ochrony krajobrazu wiejskiego, trzeba rozważyć, czy można określić pojęcie „krajobrazu wiejskiego” poprzez uznanie, że stanowi on krajobraz występujący na obszarach wiejskich (ujmowanych w ramach jednej z opisanych koncepcji). Na pytanie to trzeba udzielić odpowiedzi negatywnej. Oparcie analizy na jednej z wyróżnionych koncepcji obszarów wiejskich nie prowadziłoby do prawidłowego określenia prawnego pojęcia „krajobrazu wiejskiego”. Każde z ujęć obszaru wiejskiego zdeterminowane jest bowiem celami danej regulacji prawnej i adekwatnymi do tych celów kryteriami wyodrębiania. Odniesienie krajobrazu jedynie do obszarów wiejskich nie pozwala zatem na uwzględnienie swoistości krajobrazu wiejskiego jako przedmiotu ochrony.

I tak pierwsza z koncepcji – administracyjna – ma formalny, a przez to sztywny charakter. Dla prawnej ochrony krajobrazu tak ściśle wyznaczanie granic obszarów nie jest potrzebne, a nawet może być ograniczające. Stanowi zatem ujęcie zbyt upraszczające i nieadekwatne do złożoności przestrzennej krajobrazu jako obiektu badań.

Z kolei koncepcja funkcjonalna ukierunkowana jest na prowadzenie działań na obszarach funkcjonalnych. Aspekty przestrzenne są w tym modelu funkcjonalno-przestrzennym kluczowe, jednak ich postrzeganie jest zdeterminowane celami tej polityki (i jej podstaw prawnych). W tym obszarze regulacyjnym przestrzeń ujmuje się jako zasób (zwłaszcza w sferze gospodarczej i społecznej) oraz podstawę dla formułowania celów rozwojowych w ramach zrównoważonego rozwoju.

Wreszcie koncepcja kompleksowa obszarów wiejskich jest za szeroka i formułowana na zbyt wysokim poziomie ogólności. Łączy też w sobie tak wiele aspektów, które nawet w najszerszych koncepcjach pojęcia „krajobrazu” nie są obecne (w szczególności gospodarcze i społeczne). W koncepcji kompleksowej

³¹ R. Norer, *Skizzen ausder agrarrechtlichen Zukunft: ein Recht des ländlichen Raums? „Agrar- und Umweltrecht”* nr 5 (2008).

³² R. Budzinowski, *Problemy ogólne prawa rolnego. Przemiany podstaw legislacyjnych i koncepcji doktrynalnych...*, s. 223.

obszary wiejskie stają się konglomeratem różnych wątków spajanych kontekstem przestrzennym, który jednak pozostaje bardzo płynny – obszary wiejskie nie mają tu wyraźnie określonych granic, także w wymiarze pojęciowym.

W świetle tego zestawienia można zatem stwierdzić, że definiowanie krajobrazu wiejskiego jako krajobrazu na obszarach wiejskich nie jest użyteczne dla zbadania jego prawnej ochrony. Porównanie pojęć „krajobraz” i „obszar wiejski”, w tym zwłaszcza zidentyfikowanie różnic i podobieństw znaczeniowych, pozwoli jednak ustalić istotę określenia „wiejski” dla krajobrazu, a przez to wyodrębnić tytułowe prawne pojęcie.

3.3. Krajobraz a obszar wiejski

Spośród przedstawionych trzech koncepcji prawnych obszaru wiejskiego do analizy porównawczej z krajobrazem za najbardziej adekwatną należy uznać koncepcję obszarów wiejskich jako fenomenu społeczno-gospodarczo-przestrzennego stanowiącego obiekt interwencji polityk publicznych, zwłaszcza rozwojowych. Pozostałe dwie trzeba zaś odrzucić jako zbyt wąską (administracyjną) albo zbyt rozmytą, za szeroką (kompleksową).

Porównując pojęcia „krajobrazu” i „obszaru wiejskiego”, warto wyjść od różnic. Na czym zatem zasadza się istota ich odróżnienia? Wydaje się, że odpowiedzi na to pytanie należy poszukiwać w obszarze celów regulacji prawnej przyjmującej te pojęcia jako centralne. I tak w prawie i polityce rozwoju koncepcja funkcjonalna obszarów wiejskich podyktowana jest jej celami – realizowaniem na danym obszarze funkcjonalnym zintegrowanych działań adekwatnych do jego potencjału rozwojowego (zidentyfikowanych uprzednio funkcji i potrzeb). Poza aspektem przestrzennym obszar wiejski ma zatem także inne wymiary, zwłaszcza gospodarczy, który dla pojęcia krajobrazu wiejskiego ma dużo mniejsze znaczenie (choć jest w pewnym zakresie obecny).

Skonfrontowanie prawnych pojęć „obszaru wiejskiego” (jako obiektu interwencji polityk rozwojowych) i „krajobrazu wiejskiego” (jako przedmiotu ochrony) prowadzi do wniosku, że nie występują tu ostre granice znaczeniowe. Wydaje się jednak, że generalnie pojęcie „obszar wiejski” stanowi pojęcie szersze i bardziej złożone. Jest konceptualizowane nie tylko poprzez kryteria przestrzenne, ale także gospodarcze, społeczne, gęstości zaludnienia, czy stopień oddalenia od ośrodków centralnych (miejskich)³³. „Krajobraz wiejski” jest

³³ S. Féret i in., *Framework providing definitions, review and operational typology of rural areas in Europe...*

natomiast w każdym z możliwych ujęć immanentnie przestrzenny. Ta przestrzenność, wraz z pozostałymi elementami prawnego pojęcia „krajobrazu” (omawianymi w poprzednim rozdziale), decyduje więc o swoistości tego pojęcia, zwłaszcza w aspekcie jego funkcjonowania jako dobra chronionego. W tym kontekście trafne wydaje się spostrzeżenie G. Vonderacha, że „w odróżnieniu od «regionu», określającego przede wszystkim terytorium o pewnej specyfice struktur gospodarczych i społecznych, «krajobraz» w ogólnie przyjętym rozumieniu łączymy z bardziej konkretną, wyczuwalną zmysłowo i dającą się zwerbalizować, formą przestrzeni, odzwierciedlaną w świadomości żyjących w jej obrębie ludzi”³⁴.

Warto jednak nadmienić, że wiejskość krajobrazu zwiększa znaczenie społecznych aspektów w kształtowaniu instrumentów jego ochrony. Krajobraz wiejski stanowi bowiem fenomen „żywej kultury”, a jego ochrona powinna być realizowana przede wszystkim poprzez ochronę społeczności, a nie tylko jako ochrona krajobrazu *per se*³⁵.

Powiązanie między oboma analizowanymi pojęciami wynika natomiast przede wszystkim z cechy „produkcyjności” krajobrazu wiejskiego. Jest on bowiem rezultatem (i procesem) interakcji przyrody i kultury, wytwarzającym przede wszystkim (choć nie tylko) żywność i inne dobra odnawialne użyteczne dla człowieka. Produkcyjność krajobrazu wiejskiego jest rozumiana szeroko, zgodnie ze słownikowym znaczeniem produkcji jako „zorganizowanej działalności mającej na celu wytwarzanie jakichś towarów, usług lub dóbr kultury; też: to, co zostało wytworzone”³⁶. Owa cecha krajobrazu wiejskiego otwiera kontekst biogospodarczy, co zbliża znaczeniowo to pojęcie do obszarów wiejskich, których wymiar ekonomiczny jest ważnym komponentem.

Należy jednak także pamiętać o wspomnianych tendencjach transformacji przestrzeni wiejskiej: od wsi produkcji do wsi konsumpcji³⁷, a ponadto o coraz powszechniejszej koncepcji wielofunkcyjności rolnictwa jako dostarczającego dobra publiczne (środowiskowe, społeczne i kulturowe). To zróżnicowanie kontekstów znaczeniowych zarówno krajobrazu wiejskiego, jak i obszarów wiejskich powoduje, że w dokumentach polityki rozwojowych nieraz pojęcia te stosowane są obok siebie, a nawet zamiennie.

³⁴ G. Vonderach, *Nowe zadania socjologii obszarów wiejskich...*, s. 16–17.

³⁵ L. Scazzosi, *Rural Landscape as Heritage: Reasons for and Implications of Principles Concerning Rural Landscapes as Heritage ICOMOS-IFLA 2017...*, s. 41.

³⁶ <https://sjp.pwn.pl/sjp/produkcja;2572515.html>.

³⁷ E. Raszeja, *Ochrona krajobrazu w procesie przekształceń obszarów wiejskich...*, s. 27–28.

4. Wyodrębnienie prawnego pojęcia „krajobraz wiejski”

4.1. Krajobraz wiejski a krajobraz rolniczy

Mimo oczywistego powiązania z rolnictwem „krajobraz wiejski” jako pojęcie prawne nie może być utożsamiany z krajobrazem rolniczym. Rozróżnienie to występuje zresztą też w innych naukach, choć podobnie jak w analizowanym uprzednio przypadku obszarów wiejskich nie jest ono bardzo wyraźne. A. S. Kostrowicki definiuje krajobraz rolniczy jako obszar, którego funkcję przewodnią stanowi rolnictwo, przy czym wyróżnić można jego ujęcie ekologiczne, techniczno-gospodarcze i planistyczno-przestrzenne. W ekologicznym ujęciu krajobraz rolniczy stanowi „zespół przestrzennie, funkcjonalnie powiązanych ekosystemów użytków rolnych (czyli tzw. agroekosystemów i protoekosystemów) nieużytków i układów biocenotycznych zabudowy wiejskiej”³⁸. Warto też zauważyć, że krajobraz rolniczy może występować też w miastach, co czyni go przedmiotem badań w kontekście miejskim³⁹.

Choć krajobrazu wiejskiego nie można utożsamiać z rolniczym, to bez wątpienia znaczenie działalności rolniczej musi być uwzględnione w ramach systemu ochrony prawnej. W szczególności działalność rolnicza jest niezbędna dla ochrony krajobrazu wiejskiego, gdyż to ona nadal w dużej mierze „produkuje krajobraz”⁴⁰. Powinna być jednak prowadzona w odpowiedni, zrównoważony sposób. Nie każda działalność rolnicza wytwarza bowiem harmonijny krajobraz. Szczególnie negatywnie może oddziaływać w tym zakresie rolnictwo przemysłowe. Dodatkowo swoista wrażliwość krajobrazu rolniczego wynikająca z jego powiązania z rolnictwem powoduje, że typowe instrumenty prawa ochrony przyrody mogą nie tylko być nieefektywne, ale nawet sprzyjać takim negatywnym zjawiskom jak porzucanie gruntów i ich degradacja⁴¹. Potwierdza to konieczność swobodnego ujmowania krajobrazu wiejskiego jako problemu prawnego i szczególnego kształtowania instrumentów ochronnych uwzględniających tę specyfikę.

³⁸ A. S. Kostrowicki, *Kształtowanie krajobrazu rolniczego Polski*, [w:] K. Buchwald, W. Engelhardt (red.), *Kształtowanie krajobrazu a ochrona przyrody*, Warszawa 1975, s. 580–623.

³⁹ L. Scazzosi, P. Branduini, *AgriCultura. Urban Agriculture and the Heritage Potential of Agrarian Landscape*, Springer Nature 2020, s. vi–vii.

⁴⁰ M. Brocca, *Crossing the Boundaries Between Agricultural Law and Landscape Law: The Rural Landscape...*, s. 316.

⁴¹ M. Agnoletti, *Italian Historical Rural Landscapes. Cultural Values for the Environment and Rural Development...*, s. viii.

W uchwyceniu różnicy pojęciowej między krajobrazami wiejskim a rolniczym pomocne mogą być też poczynione ustalenia dotyczące pojęcia „wiejskości” i „obszarów wiejskich”. Przede wszystkim wyraźne jest oddzielanie się tych ostatnich pojęć od kontekstu rolnictwa. Wynika to z tendencji rozwojowych i przemian zachodzących faktycznie na obszarach wiejskich, gdzie obok tradycyjnie dominujących funkcji (rolnictwa, leśnictwa itp.) coraz większe znaczenie zyskują inne: mieszkaniowe, rekreacyjne, środowiskowe, ale także związane z procesami urbanizacji i industrializacji⁴². Znajduje to odzwierciedlenie w coraz bardziej złożonej strukturze przestrzennej. Krajobraz wiejski nie może, jak kiedyś, być odczytywany tylko w oparciu o dominującą funkcję rolniczą.

Istotnie w przeszłości rolnicza funkcja wyznaczała „kanon przestrzenny” odzwierciedlający model życia społeczności wiejskich, ich styl życia i wartości⁴³. Współcześnie wynikające z tego logika funkcjonalna i ład kompozycyjny czytelne są jeszcze w historycznych układach ruralistycznych i krajobrazach wiejskich, które odbierane są jako harmonijne i piękne. Definiowanie krajobrazu wiejskiego jako rolniczego nie jest jednak już obecnie wystarczające.

Wielofunkcyjny model rozwoju wsi zdezaktualizował zatem definiowanie przestrzeni wiejskiej jako rolniczej, która jest „wytwarzana i reprodukowana głównie w wyniku współpracy rolnika z przyrodą poprzez wykonywanie specyficznych praktyk produkcyjnych”⁴⁴. Obecnie w przestrzeni wiejskiej wykonywane są bowiem zróżnicowane typy działań nieraz luźno związanych z rolnictwem (albo nawet bez związku z nim), nastawione na konsumpcję walorów krajobrazu, takie jak np. rezydencjalne, rekreacyjne, turystyczne⁴⁵.

Tę tendencję odchodzenia od definiowania wiejskości i obszarów wiejskich poprzez kontekst rolniczy można również wyraźnie zaobserwować, śledząc rozwój polityk unijnych i stosowanej tam terminologii. W latach 80. powszechnie używany był w tych dokumentach jeszcze termin „społeczność wiejska” (*rural society*)⁴⁶, a interwencje polityki wspólnotowej miały dwie zasadnicze funkcje: społeczną (realizowaną poprzez dopłaty bezpośrednie dla rolników) i rozwoju wsi w polityce regionalnej (przez fundusze strukturalne). „The Cork Declaration” z 1996 r. zatytułowana jest już *A living countryside* i wy-

⁴² E. Raszeja, *Ochrona krajobrazu w procesie przekształceń obszarów wiejskich...*, s. 19–20.

⁴³ Ibid., s. 30.

⁴⁴ H. Podedworna, *Urynkowanie zasobów wsi w Polsce...*, s. 7.

⁴⁵ Ibid.

⁴⁶ Na przykład termin „rural areas” nie występuje w Komunikacie Komisji z 1988 r. *The Future of Rural Society. Commission's communication transmitted to the Council and to the European Parliament on 29 July 1988*, COM (88) 501.

znacza nową formułę zrównoważonego rozwoju wsi (*sustainable rural development*) i polityki rozwoju obszarów wiejskich w formie II filaru WPR. Dalej w Raporcie OECD z 2006 r. pod tytułem *The New Rural Paradigm* przyjęto nowy paradygmat wiejski, który odchodząc od „starego”, bazującego na politykach rolnych (zorientowanych na rolnictwo i wsparcie dochodów gospodarstw rolnych) miał być ukierunkowany (programowo i strategicznie) na wspieranie zróżnicowanej gospodarki wiejskiej (nie tylko sektora rolniczego). Wreszcie wspomniany Komunikat Komisji Długoterminowa wizja dla obszarów wiejskich UE stawia w centrum zainteresowania dobrostan społeczności wiejskich. Obszary wiejskie są tu ujmowane jako dynamiczny, wielofunkcyjny fenomen społeczno-gospodarczo-przestrzenny, którego rolnictwo jest ważnym, ale nie jedynym elementem.

Z kolei analiza występowania terminu „krajobraz rolniczy” w przepisach prawnych wskazuje, że pojawia się on przede wszystkim w aktach prawa UE i krajowych wykonawczych dotyczących pomocy finansowej ze środków UE w ramach WPR na lata 2014–2020, szczególnie dla działań: „Rolnictwo ekologiczne” i „Działanie rolno-środowiskowo-klimatyczne”. Kontekst, w jakim ten termin się pojawia, można określić jako przyrodniczy – dotyczy zachowania elementów krajobrazu rolniczego nieużytkowanych rolniczo, tworzących ostoję przyrody, zwiększania populacji ptaków krajobrazu rolniczego⁴⁷, monitorowania krajobrazów rolniczych i gruntów rolnych (obok stanu gleb i upraw).

W tym samym przyrodniczym kontekście krajobraz rolniczy występuje w aktach prawa miejscowego dotyczących form ochrony przyrody (parków narodowych⁴⁸, rezerwatów przyrody, obszarów chronionego krajobrazu, parków krajobrazowych, obszarów Natura 2000). Na przykład jest w nich mowa o zachowaniu „w niewielkim stopniu przekształconego krajobrazu rolniczego”, czy „kształtowaniu zróżnicowanego krajobrazu rolniczego”. Także w uchwałach w sprawie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego stosuje się ten termin w kontekście, który można określić jako przyrodniczo-planistyczny, np. jako ochronę „otwartych krajobrazów rolniczych” poprzez zakaz lokalizacji zabudowy, objęcie ochroną „elementów kulturowego krajobrazu rolniczego”, „nakaz zachowania otwartych krajobrazów rolniczych i porolnych”, nakaz za-

⁴⁷ Wskaźnik ptaków krajobrazu rolniczego stanowi element wspólnych ram oceny efektywności środowiskowej i monitorowania oraz ewaluacji wspólnej polityki rolnej.

⁴⁸ Np. zarządzenie Ministra Klimatu i Środowiska z 23.12.2022 r. Zadania ochronne dla Kampinoskiego Parku Narodowego na rok 2023, Dz.Urz. MKiŚ z 2022 r. poz. 74, wśród sposobów ochrony czynnej ekosystemów na obszarach ochrony krajobrazowej: Ochrona ekosystemów nieleśnych, w tym zachowanie walorów krajobrazu rolniczego.

gospodarowania uwzględniającego „potrzebę ochrony i zachowania charakterystycznych cech krajobrazu wiejskiego”.

Rozróżnienie krajobrazu wiejskiego i rolniczego występuje też w literaturze prawniczej. Na przykład M. A. Król definiuje krajobraz rolniczy jako „obszar powierzchni ziemi wykorzystywany do prowadzenia działalności wytwórczej w rolnictwie” (którego przewodnią funkcją jest rolnictwo), natomiast szerszy znaczeniowo termin „krajobraz wiejski” jako „zespół przestrzennie i funkcjonalnie powiązanych ekosystemów użytków rolnych (agroekosystemów), użytków leśnych, użytków ekologicznych, nieużytków oraz układów biocenotycznych zabudowy wiejskiej”⁴⁹. Autorka ta z A. Kaźmierską-Patrzyzną zauważają także dualizm terminologiczny (występowanie krajobrazu wiejskiego i rolniczego) w literaturze przedmiotu i dokumentach strategicznych odnoszących się do ochrony tego dobra⁵⁰.

Warto wreszcie wspomnieć o jeszcze jednym pokrewnym terminie, którym określany jest krajobraz, choć nie w prawie – „agrarny”. W języku prawnym określenie to występuje przede wszystkim w połączeniu „struktura agrarna” (i jej poprawa)⁵¹, co wskazuje na powiązanie tego terminu z kontekstem gruntowym. Według słownika języka polskiego PWN słowa „agrarny” i „rolniczy” stanowią jednak synonimy⁵². Natomiast np. w języku angielskim powiązanie przymiotnika „agrarny” (*agrarian*) z kontekstem gruntowym, zwłaszcza gruntów rolnych, jest uwzględnione w znaczeniu słownikowym, w odróżnieniu od słowa „rolniczy” (*agricultural*), definiowanego poprzez odnoszenie się do rolnictwa⁵³. W obcojęzycznej literaturze dotyczącej krajobrazu oba określenia stosowane są czasem zamiennie (*agricultural/agrarian*)⁵⁴, choć termin „krajobraz agrarny” (*agrarian landscape*) występuje zdecydowanie rzadziej.

⁴⁹ M. A. Król, *Prawna ochrona krajobrazu wiejskiego w kontekście integracji europejskiej...*, s. 57.

⁵⁰ M. A. Król, A. Kaźmierska-Patrzyzna, *Prawne instrumenty ochrony krajobrazu wiejskiego w ramach systemów wsparcia bezpośredniego do gruntów rolnych oraz rozwoju obszarów wiejskich na lata 2014–2020...*, s. 196.

⁵¹ Np. ustawa z 17.05.1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne, t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 1151 ze zm.; ustawa z 14.12.1995 r. o izbach rolniczych, t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 183 ze zm.; ustawa z 9.05.2008 r. o Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, t.j. Dz.U. z 2025 r. poz. 1363 ze zm.

⁵² <https://sjp.pwn.pl/sjp/agrarny;2549077.html>.

⁵³ „Agrarian”: relating to the land, especially the use of land for farming; <https://dictionary.cambridge.org/dictionary/english/agrarian>; „agricultural”: used for farming or relating to farming <https://dictionary.cambridge.org/dictionary/english/agricultural>.

⁵⁴ L. Scazzosi, P. Branduini, *AgriCultura. Urban Agriculture and the Heritage Potential of Agrarian Landscape...*, s. vi.

4.2. Krajobraz wiejski jako szczególny krajobraz kulturowy i wiejskie dziedzictwo kulturalne

Bazując na poczynionych ustaleniach w zakresie relacji krajobrazu do dziedzictwa kulturalnego jako przedmiotów ochrony prawnej i prawnego pojęcia „krajobrazu kulturowego”, można przejść w tym miejscu do określenia uwarunkowań budowania prawnego pojęcia „krajobrazu wiejskiego” wpływających z tego kontekstu – w ramach prawa ochrony dziedzictwa kulturalnego.

Bez wątpienia krajobraz wiejski stanowi krajobraz kulturowy w rozumieniu przepisów Konwencji UNESCO z 1972 r. Jest on dobrem kulturowym będącym „wspólnym dziełem przyrody i człowieka”, a zatem przynależy on do „miejsc zabytkowych” wymienionych w art. 1 Konwencji UNESCO obok zabytków i zespołów. Wśród wskazanych w Aneksie 3 *Wytycznych operacyjnych* w części *Krajobrazy kulturowe* są trzy główne kategorie krajobrazów kulturowych: (1) krajobraz zaprojektowany i stworzony świadomie przez człowieka; (2) krajobraz, który rozwinął się samoistnie obejmujący podkategorie: krajobraz reliktowy i krajobraz kontynuowany oraz (3) krajobraz kulturowy asocjacyjny (skojarzeniowy).

Krajobraz wiejski przypisuje się przede wszystkim do kategorii drugiej – jako krajobraz kontynuowany⁵⁵, choć nie został on wskazany wprost w tym aneksie. W literaturze wskazuje się także, że krajobrazy rolnicze mogą przynależeć do podkategorii krajobrazów reliktowych i kategorii trzeciej – krajobrazów asocjacyjnych⁵⁶. Warto zauważyć, że to właśnie w historycznych krajobrazach rolniczych materializuje się głębokie i pierwotne znaczenie kultury jako uprawy i kształtowania przyrody przez człowieka⁵⁷ wraz ze złożoną tożsamością kulturową, która rozwinęła się i została wprzęgnięta w nie. Dlatego na Liście światowego dziedzictwa wpisane są krajobrazy powiązane z działalno-

⁵⁵ M. Agnoletti, *Italian Historical Rural Landscapes. Cultural Values for the Environment and Rural Development...*, s. 24; L. Scazzosi, *Rural Landscape as Heritage: Reasons for and Implications of Principles Concerning Rural Landscapes as Heritage ICOMOS-IFLA 2017...*, s. 40; P.-M. Tricaud, *Agricultural landscapes in a World Heritage context*, „World Heritage ” t. 69 (2013), s. 64.

⁵⁶ A. Luengo, *World Heritage agricultural landscapes...*, s. 10.

⁵⁷ Termin „kultura” pochodzi od łac. *cultura* odnoszącego się pierwotnie do uprawy roli, choć już w starożytności zyskał znaczenie metaforyczne, <https://encyklopedia.pwn.pl/haslo/kultura;3928887.html>.

ścią rolniczą i produktami rolnymi, takimi jak np. ryż, kawa, drzewa palmowe, winnice, systemy tarasowe, pasterstwo⁵⁸.

W kontekście krajobrazów wiejskich warto podkreślenia jest zwrócenie uwagi w *Wytycznych operacyjnych* na znaczenie unikatowych zrównoważonych systemów użytkowania terenu jako znajdujących odzwierciedlenie w krajobrazach kulturowych. Wskazano tam, że

krajobrazy kulturowe często odzwierciedlają określone sposoby [techniki] zrównoważonego użytkowania terenu, biorąc pod uwagę charakterystykę i ograniczenia środowiska naturalnego, w którym powstały, oraz szczególnie duchowy związek człowieka z naturą. Ochrona krajobrazów kulturowych może mieć wkład w nowoczesne sposoby zrównoważonego użytkowania terenu i może pielęgnować i wzbogacać wartości przyrodnicze krajobrazu. Ciągłość istnienia tradycyjnych form użytkowania terenu wspomaga różnorodność biologiczną w wielu regionach świata. Ochrona tradycyjnych krajobrazów kulturowych jest dlatego pomocna w zachowaniu różnorodności biologicznej⁵⁹.

W uzasadnieniu wpisów wielu krajobrazów kulturowych na Listę światowego dziedzictwa można odnaleźć potwierdzenie, że to właśnie tradycyjne, kontynuowane przez wieki sposoby gospodarowania, praktyki rolnicze i metody adaptowania się społeczności lokalnych do warunków środowiskowych są zapisane w krajobrazach i decydują o ich wyjątkowej uniwersalnej wartości⁶⁰. Uznanie krajobrazu kulturowego za obiekt dziedzictwa stanowi zatem wyraz dostrzeżenia znaczenia rolnictwa w tworzeniu dziedzictwa kulturalnego. Krajobraz kulturowy jest bowiem dziełem kontynuowanych przez stulecia drobnych codziennych ludzkich działań i przekształceń (uprawy ziemi), akcentowanych przez pojedyncze większe wydarzenia (systemy nawadniania czy przedsięwzięcia realizowane przez dużych właścicieli ziemskich) oraz tworzenie ośrodków osadniczych⁶¹.

Warto odnotować, że to właśnie kwestia kwalifikowania krajobrazów wiejskich jako obiektów objętych wpisem na Listę światowego dziedzictwa wpły-

⁵⁸ P.-M. Tricaud, *Agricultural landscapes in a World Heritage context...*, s. 62–65.

⁵⁹ Pkt 9 Aneksu 3 *Wytycznych operacyjnych*.

⁶⁰ Przykładami takich obiektów wpisanych na Listę światowego dziedzictwa są: krajobraz kulturowy związany z uprawą kawy w Kolumbii; Kujataa w Grenlandii; krajobraz rolniczy na terenach zamieszkałych przez ludność pochodzenia europejskiego i Inuitów, na skraju wiecznej zmarzliny; tarasowe pola ryżowe Kordylierów Filipińskich; krajobraz rolniczy południowej Olandii.

⁶¹ L. Scazzosi, *Rural Landscape as Heritage: Reasons for and Implications of Principles Concerning Rural Landscapes as Heritage ICOMOS-IFLA 2017...*, s. 40.

nęła na proces zmiany koncepcji dziedzictwa – jego rozszerzania i przezwyciężania dychotomii kultura – przyroda. Krajobrazy wiejskie nie dawały się bowiem zakwalifikować tylko do jednej z grup (dziedzictwa kulturowego albo przyrodniczego). W latach 80. problem ten był przedmiotem ożywionej dyskusji⁶² i były nawet propozycje włączenia pojęcia „krajobrazu wiejskiego” do aktów realizujących Konwencję UNESCO. Ostatecznie zrezygnowano jednak z tego na rzecz terminu „krajobraz kulturowy”⁶³. Debata ta doprowadziła do objęcia ochroną także dóbr „mieszanego dziedzictwa kulturowego i przyrodniczego”, które spełniają częściowo lub całkowicie wymogi opisane w definicjach obu (dziedzictwa kulturowego i przyrodniczego), zawartych w artykule 1 i 2 Konwencji, a których przykładem jest krajobraz kulturowy.

Ważny dokument, podejmujący próbę syntezy różnych aspektów pojęcia krajobrazu wiejskiego jako dobra stanowiącego element dziedzictwa kulturowego i przedmiotu ochrony, stanowi *ICOMOS-IFLA Principles concerning rural landscapes as heritage* z 2017 r.⁶⁴ Akt ten powstał w ramach projektu *World Rural Landscapes* zainicjowanego w 2011 r. przez the ICOMOS-IFLA International Scientific Committee on Cultural Landscapes (ISCCL). Jego celem było zbudowanie kompleksowego i systematycznego podejścia do zagadnienia dziedzictwa kulturalnego dla obszarów wiejskich. Przyjęta w tym dokumencie definicja krajobrazu wiejskiego jest rozbudowana, ale warto ją przytoczyć, gdyż kompleksowo przedstawia koncepcję tego dobra w ujęciu systemu ochrony dziedzictwa kulturalnego. Ponadto może być ona pomocna dla budowy prawnego pojęcia „krajobrazu wiejskiego” w szerszym kontekście.

Definicja krajobrazu wiejskiego w dokumencie ICOMOS-IFLA *Principles concerning rural landscapes as heritage* przyjętym na 19. Zgromadzeniu Generalnym ICOMOS w New Dehli w Indiach 15.12.2017 r. (tłum. własne)

Krajobraz wiejski: Dla celów niniejszego dokumentu krajobrazy wiejskie to obszary lądowe i wodne współtworzone przez interakcję człowieka z naturą, wykorzystywane do produkcji żywności i innych odnawialnych zasobów naturalnych, poprzez rolnic-

⁶² Zob. np. *Note on rural landscapes and the World Heritage Convention*, 11 Session of World Heritage Committee of UNESCO Convention, Paris, 12 November 1987, SC-87/CONF.005/INF 4.

⁶³ L. Scazzosi, *Rural Landscape as Heritage: Reasons for and Implications of Principles Concerning Rural Landscapes as Heritage ICOMOS-IFLA 2017...*, s. 40–41.

⁶⁴ ICOMOS-IFLA *Principles concerning rural landscapes as heritage* przyjętym przez 19 Zgromadzenie Ogólne ICOMOS w New Delhi w Indiach 15 grudnia 2017, GA 2017 6-3-1 – Doctrinal Texts Ver. 30/07/2017, www.icomos.org (dalej jako ICOMOS-IFLA Principles).

two, hodowlę zwierząt i pasterstwo, rybołówstwo i akwakulturę, leśnictwo, zbieranie dzikiej żywności, łowiectwo i wydobywanie innych zasobów, takich jak sól. Krajobrazy wiejskie są zasobami wielofunkcyjnymi. Jednocześnie wszystkie obszary wiejskie mają znaczenia kulturowe przypisywane im przez ludzi i społeczności: wszystkie obszary wiejskie są krajobrazami.

Krajobrazy wiejskie to dynamiczne, żywe systemy obejmujące miejsca produkowane i zarządzane tradycyjnymi metodami i technikami, zgromadzona wiedza i praktyki kulturowe, a także te miejsca, w których tradycyjne podejście do produkcji zostało zmienione. Systemy krajobrazu wiejskiego obejmują elementy wiejskie i funkcjonalne, produkcyjne, przestrzenne, wizualne, symboliczne i środowiskowe relacje między tymi elementami oraz z szerszym kontekstem.

Krajobrazy wiejskie obejmują zarówno dobrze zarządzane, jak i zdegradowane lub opuszczone obszary, które można ponownie wykorzystać lub odzyskać. Mogą to być rozległe przestrzenie wiejskie, obszary podmiejskie, a także niewielkie przestrzenie na obszarach zabudowanych. Krajobrazy wiejskie obejmują powierzchnie lądowe, gleby podpowierzchniowe i zasoby, przestrzeń powietrzną i zbiorniki wodne.

Krajobraz wiejski jako dziedzictwo: Odnosi się do materialnego i niematerialnego dziedzictwa obszarów wiejskich. Krajobraz wiejski jako dziedzictwo obejmuje atrybuty fizyczne – ziemię produkcyjną jako taką, morfologię, wodę, infrastrukturę, roślinność, osady, budynki i ośrodki wiejskie, architekturę wernakularną, transport i sieci handlowe itp. – a także szersze powiązania fizyczne, kulturowe i środowiskowe. Krajobraz wiejski jako dziedzictwo obejmuje również powiązaną z nimi wiedzę kulturową, tradycje, praktyki, wyrażanie tożsamości i przynależności lokalnych społeczności oraz wartości kulturowe i znaczenia przypisywane tym krajobrazom przez dawnych i współczesnych ludzi i społeczności. Krajobrazy wiejskie jako dziedzictwo obejmują wiedzę techniczną, naukową i praktyczną związaną z relacjami człowiek – przyroda.

Krajobrazy wiejskie jako dziedzictwo są wyrazem struktur społecznych i organizacji funkcjonalnych realizujących, użytkujących i przekształcających je w przeszłości i obecnie. Krajobraz wiejski jako dziedzictwo obejmuje atrybuty kulturowe, duchowe i naturalne, które przyczyniają się do kontynuacji różnorodności biokulturowej.

Wszystkie obszary wiejskie mogą być odczytywane jako dziedzictwo, zarówno wybitne, jak i zwyczajne, tradycyjne i niedawno przekształcone przez działania modernizacyjne: dziedzictwo może być obecne w różnych typach i stopniach oraz związane z wieloma okresami historycznymi jako palimpsest.

Przytoczona definicja wskazuje, że pojęcie „krajobrazu wiejskiego” w dokumencie *ICOMOS-IFLA Principles* jest bardzo szerokie. Bazuje na ujęciu krajobrazu jako obszaru współtworzonego przez interakcję człowieka z przyrodą, a zatem czerpie z definicji krajobrazu w EKK i krajobrazu kulturowego w świetle Konwencji UNESCO. Konsekwencją takiego szerokiego ujęcia jest zawarta w tej definicji konstatacja, że „wszystkie obszary wiejskie są krajobrazami”.

W *ICOMOS-IFLA Principles* przyjęto zatem swoiste ujęcie obszarów wiejskich. Jako cechę odróżniającą krajobraz wiejski od innych typów krajobrazu

dokument ten wskazuje wykorzystywanie tych krajobrazów rozumianych jako obszary/przestrzenie do produkcji żywności i innych odnawialnych zasobów naturalnych. Przy tym produkcja ta jest ujmowana bardzo szeroko. W rezultacie wykluczone z zakresu pojęciowego „krajobrazu wiejskiego” są tylko gęsto zabudowane obszary miejskie oraz strefy o wyraźnie odmiennej funkcji, takie jak kopalnie, kamieniołomy czy składowiska odpadów⁶⁵. Wskazuje to na przyjęte w tym akcie wąskie rozumienie rolnictwa – jako działalności w celu produkcji żywności, co pozwala na jasne odróżnienie krajobrazu wiejskiego od rolniczego. Ten ostatni związany jest tylko z produkcją żywności prowadzoną w sposób osiadły. Określenie „wiejski” pozwala zaś na przyjęcie terminu zbiorczego i objęcie nim także innych form aktywności wykorzystujących zasoby przyrody⁶⁶.

Dalsza część definicji *ICOMOS-IFLA Principles* stanowi charakterystykę krajobrazów wiejskich. Są to zasoby wielofunkcyjne, dynamiczne, żywe systemy obejmujące elementy materialne i niematerialne (skojarzenia, znaczenia i wartości), wraz z ich wzajemnymi relacjami oraz związkami z otoczeniem. Krajobrazy te występują w różnym stanie zachowania i mają różną skalę przestrzenną. Takie ujęcie odpowiada współczesnej koncepcji krajobrazu, jaka wytworzyła się w efekcie opisywanych przemian konceptualnych. Warto zauważyć, że jest ono też zgodne z zauważanym w refleksji prawniczej, dotyczącej ochrony dziedzictwa kultury, znaczeniem emocjonalnej więzi z dziedzictwem jako warunkiem budowania skutecznych systemów ochronnych. Efektywnie chronione może być bowiem tylko „dziedzictwo żywe”, z którym poszczególne jednostki i grupy społeczne czują więź emocjonalną – uznają za swoje⁶⁷.

Dalej, część definiująca krajobraz wiejski jako dziedzictwo stanowi efekt połączenia tych dwóch pojęć („krajobrazu” i „dziedzictwa”). Wskazuje bowiem na atrybuty fizyczne i dziedzictwo niematerialne, które łącznie tworzą krajobraz wiejski i wspólnie pozwalają na odczytanie (postrzeganie) tego rodzaju przestrzeni. Istotne jest też zawarte w definicji powiązanie krajobrazu wiejskiego z pojęciem „różnorodności biokulturowej”⁶⁸ oraz koncepcją krajobrazu jako

⁶⁵ L. Scazzosi, *Rural Landscape as Heritage: Reasons for and Implications of Principles Concerning Rural Landscapes as Heritage ICOMOS-IFLA 2017...*, s. 44.

⁶⁶ Ibid.

⁶⁷ Ł. Gaweł, *1.1. Dziedzictwo kulturowe – ustalenia podstawowe*, [w:] A. Jagielska-Burduk (red.), *Mechanizmy prawne zarządzania dziedzictwem kultury*, Gdańsk–Warszawa 2016, s. 20.

⁶⁸ Na temat powiązania koncepcji różnorodności biokulturowej i krajobrazu (szczególnie wiejskiego) zob. np. M. Agnoletti, I. D. Rotherham, *Landscape and biocultural diversity*, „Biodiversity and Conservation” t. 24 (2015), s. 3155–3165; S.-K. Hong, J. Bogaert, Q. Min (red.),

palimpsestu. Warto też podkreślić, że definicja obejmuje krajobrazy wiejskie jako dziedzictwo niezależnie od jego wartości i stanu zachowania. Stanowi to innowacyjne podejście odchodzące od nadal powszechnej wizji ochrony dziedzictwa bazującej na identyfikowaniu specyficznych miejsc wyznaczanych do ochrony ze względu na ich wyjątkową jakość. To ostatnie, tradycyjne podejście prowadziło do szkodliwego uproszczenia dążącego do podzielenia obszarów wiejskich na dwie przeciwstawiane sobie kategorie: przestrzeni przemysłowych (o utraconej świadomości historycznej i wartości) oraz obszarów pozostałości tradycyjnych aktywności, postrzeganych jako cenne oazy zagrożone zanikaniem. Takie „czarno-białe” ujęcie nie odpowiada jednak współczesnej złożoności obszarów wiejskich i ich dziedzictwa⁶⁹.

Dla wyodrębnienia pojęcia „krajobrazu wiejskiego” jako przedmiotu ochrony warto przywołać jeszcze jedną koncepcję z zakresu ochrony dziedzictwa kulturalnego – dziedzictwo agrarne (*agrarian heritage*), która została sformułowana w Karcie Dziedzictwa Agrarnego z Baezy z 2013 r.⁷⁰ Koncepcja ta stanowi próbę sformułowania podejścia łączącego dwa najważniejsze międzynarodowe mechanizmy ochronne dóbr tego rodzaju: (1) Listę światowego dziedzictwa i Listę reprezentatywną niematerialnego dziedzictwa kulturowego ludzkości UNESCO oraz (2) GIAHS w ramach FAO⁷¹. Pierwszy z nich (UNESCO), choć obejmuje ochroną dziedzictwo rolnicze, to jednak nie z perspektywy agrarnej, drugi (GIAHS FAO) skupia się na agrarnym i żywnościowym aspekcie, nie uwzględniając i nie chroniąc w wystarczającym stopniu wartości kulturowych tych obiektów⁷².

Dziedzictwo agrarne zdefiniowano w Karcie z Baezy jako „zespół materialnych i niematerialnych, przyrodniczych i kulturowych dóbr wytworzonych

Biocultural Landscapes. Diversity, Functions and Values, Dordrecht–Heidelberg–New York–London 2014.

⁶⁹ L. Scazzosi, *Rural Landscape as Heritage: Reasons for and Implications of Principles Concerning Rural Landscapes as Heritage ICOMOS-IFLA 2017...*, s. 45.

⁷⁰ *Charter of Baeza on Agrarian Heritage* (2013) and *Protocol for its updating and implementation at the international level* (2023), J. Castillo Ruiz, C. Martínez Yáñez (coords.), Universidad Internacional de Andalucía (dalej jako Karta z Baezy), https://dspace.unia.es/bitstream/handle/10334/7293/Carta_Protocolo_Declaracion_Baeza_2023_978-84-7993-391-3.pdf. Dokument ten powstał jako rezultat projektu badawczego PAGO finansowanego przez ministerstwo w Hiszpanii, a następnie zyskał szersze zainteresowanie.

⁷¹ *Globally Important Agricultural Heritage Systems (GIAHS) of Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO)* <https://www.fao.org/giahs/en/>.

⁷² Karta z Baezy, s. 51–52.

i wykorzystywanych do działalności rolniczej na przestrzeni dziejów”⁷³. Dalej wyróżnia się typy dóbr: ruchome, pojedyncze dobra nieruchomości, grupy dóbr nieruchomości (wśród nich wymieniono krajobraz), dziedzictwo niematerialne oraz dziedzictwo przyrodnicze i genetyczne. Warto zwrócić uwagę na identyfikowanie w ramach pojęcia „dziedzictwa agrarnego” ostatniego typu dóbr (dziedzictwo genetyczne). Jest to istotne, gdyż otwiera możliwości włączenia ochrony życia (roślin i zwierząt) do polityk ochronnych dziedzictwa agrarnego⁷⁴.

Elementem, który zapewnia całościowe podejście i spaja pojęciowo „dziedzictwo agrarne” jest działalność agrarna (*agrarian activity*), obejmująca ludzkie działania dotyczące zasobów środowiska biofizycznego. Jest to ujęcie szerokie, do którego zalicza się uprawę roli, hodowlę zwierząt, leśnictwo i inne praktyki rolnicze. To właśnie działalność agrarna stanowi faktyczny przedmiot tego dziedzictwa i jego ochrony. Jej istnienie i utrzymywanie (zachowanie funkcji produkcyjnej) jest kluczowe dla wszystkich działań ochronnych. W dokumencie podkreśla się też wielofunkcyjny charakter działalności agrarnej jako wytwarzającej oprócz dóbr komercyjnych także dobra publiczne, takie jak: bioróżnorodność, krajobrazy oraz ochrona dziedzictwa przyrodniczego i kulturalnego. Te cechy uzasadniają potrzebę swoistej ochrony w ramach systemu ochrony dziedzictwa kulturalnego.

Jak zatem można określić relację pojęciową między „krajobrazem wiejskim” a „dziedzictwem agrarnym” w świetle Karty z Baezy?

„Dziedzictwo agrarne” jest z jednej strony pojęciem szerszym, gdyż obejmuje także dobra niemające charakteru przestrzennego (np. dziedzictwo niematerialne takie jak język, umiejętności związane z rzemiosłem tradycyjnym, ale także lokalne odmiany upraw czy rasy zwierząt). Należy jednak zauważyć, że wymiar terytorialny jest ważną cechą identyfikacji i ochrony dziedzictwa agrarnego. Krajobraz został wymieniony w dokumencie wśród dóbr należących do typu „grupy dóbr nieruchomości”, obok siedlisk wiejskich, systemów irygacyjnych, specyficznych agrosystemów, szlaków pasterskich i duktów. Można zatem stwierdzić, że w zasadzie wszystkie dobra objęte tym typem mają związek z krajobrazem, podobnie zresztą jak elementy należące do typu „dobra nieruchomości”. Ponadto pojęcie „dziedzictwa agrarnego” ma szerszy zasięg niż „krajobrazu wiejskiego”, gdyż dotyczy także tych dóbr, które występują w miastach.

⁷³ „Agrarian Heritage can be defined as the group of tangible and intangible, natural and cultural properties generated and used for farming activity throughout history”, Karta z Baezy, s. 116.

⁷⁴ Karta z Baezy, s. 61.

Z drugiej strony dziedzictwo agrarne obejmuje tylko praktyki historyczne i tradycyjne, wyłączając np. rolnictwo ekologiczne (jeśli nie wykazuje tych cech). Zatem tylko krajobraz wiejski, który ma charakter historyczny, stanowi element dziedzictwa agrarnego. Takie pojęciowe usytuowanie krajobrazu wynika z przyjętej w Karcie z Baezy perspektywy ochrony – w ramach prawnego systemu ochrony dziedzictwa kulturalnego. Autorzy dokumentu zauważają jednak, że nie w pełni odpowiada to potrzebom ochrony tego swoistego typu dziedzictwa, w szczególności instrumentów „dynamicznej konserwacji”.

Podsumowując, zestawienie krajobrazu z pojęciami z zakresu ochrony dziedzictwa kulturowego odnoszącymi się do kontekstu wiejskiego (wiejskie krajobrazy kulturowe w systemie ochrony Konwencji UNESCO, krajobraz wiejski w dokumencie ICOMOS-IFLA Principles, dziedzictwo agrarne w Karcie z Baezy) ujawnia szczególne cechy prawnego pojęcia „krajobraz wiejski”. Po pierwsze, jest on elementem dziedzictwa kulturowego wiejskiego (bardzo istotnym, jednak pojęć tych nie można utożsamiać). Po drugie, ważny czynnik krajobrazotwórczy stanowi aktywność ludzi wykorzystująca zasoby przyrody i użytkowanie ziemi. Z tym związane jest znaczenie dla pojęcia „krajobrazu wiejskiego” takich koncepcji wyjaśniających jego istotę jak: różnorodność bio-kulturowa, palimpsest, działalność agrarna, zrównoważone systemy użytkowania gruntów. Po trzecie, tradycyjne, historyczne krajobrazy wiejskie wymagają specjalnego podejścia ochronnego – dynamicznej konserwacji, zachowania funkcji produkcyjnej („uprawy krajobrazu”) i objęcia ochroną jego aktywnych użytkowników. Te rysy krajobrazu wiejskiego wymagają zatem uwzględnienia w budowaniu jego pojęcia prawnego.

4.3. Krajobraz wiejski jako krajobraz pracujący (*working landscape*)

Kolejny istotny element wyodrębniający pojęcie „krajobrazu wiejskiego” związany jest z jego wymiarem funkcjonalnym. Kieruje to uwagę ku pojawiającym się zwłaszcza w ramach zarządzania środowiskowego koncepcji krajobrazu pracującego/działającego (*working landscape*)⁷⁵ czy krajobrazu produkcji zrównoważonej (*„sustainable” production landscape*)⁷⁶. Koncepcje te pojawiły

⁷⁵ R. A. Ayambire i in., *Governance of working landscapes: a conceptual framework*, „Sustainability Science” t. 17 nr 6 (2022), s. 2579; P. F. Cannavò, *The Working Landscape. Founding, Preservation, and the Politics of Place*, MIT Press 2007, s. 219–258.

⁷⁶ <https://www.undp.org/facs/sustainable-production-landscapes>.

się jako rezultat różnych tendencji, m.in.: prób zastosowania podejścia krajobrazowego do zarządzania zasobami (np. w leśnictwie, zarządzaniu przeciwpowodziowym), niemożności zatrzymania utraty różnorodności biologicznej poprzez instrumenty obszarowej ochrony przyrody (zwiększanie powierzchni obszarów chronionych), odchodzenie od antynomii miasto – wieś i zainteresowanie strefami przejściowymi między nimi, rozwojem koncepcji zintegrowanej ochrony, np. w ramach koncepcji zintegrowanego zarządzania krajobrazowego (*Integrated Landscape Management ILM*⁷⁷), łączenia ochrony dziedzictwa kulturowego i przyrodniczego (krajobrazy biokulturowe) i wielu innych.

Określenie krajobrazów jako pracujące (*working*) odnosi się do kilku znaczeń i wymiarów. Po pierwsze, oznacza prowadzenie szeroko rozumianej działalności produkcyjnej na gruntach i użytecznej dla człowieka (rolniczej, hodowlanej czy leśnej). Po drugie, niesie skojarzenia z miejscem i całym bogactwem znaczeń z tym związanych, które przypisywane są przez ludzi prowadzących te aktywności w krajobrazie. Po trzecie, krajobraz taki wytwarza jednocześnie dobra i pełni funkcje w wymiarze materialnym i niematerialnym, korzystne zarówno dla ludzi (świadczenia ekosystemowe), jak i niezbędne do podtrzymania funkcjonowania całego systemu ekologicznego⁷⁸. Pojęcie ochrony w ramach krajobrazów pracujących (*conservation in working landscapes*) odnosi się więc do gruntów użytkowanych rolniczo, na potrzeby hodowli oraz produkcji leśnej, które są zarządzane w sposób zapewniający dobrostan ludzi i ochronę środowiska naturalnego⁷⁹.

Takie ujęcie pozwala przezwyciężyć identyfikowany przez P. F. Cannavò problem współczesnego podejścia do użytkowania gruntów, który występuje w formie dwóch wzajemnie wykluczających się skrajności: zakładanie/przekształcanie (*founding*) i zachowanie/konserwacja (*preservation*). Autor ten argumentuje, że opozycję tę da się przezwyciężyć, a obie praktyki pogodzić. Ludzie zagospodarowują i przekształcają grunty, aby stworzyć sobie warunki do życia i pracy, ale poprzez te działania rodzi się więź z ziemią. Jednocześnie człowiek kształtuje i jest kształtowany przez krajobraz. Pogodzenie potrzeb zakładania i zachowania jest natomiast możliwe przez regionalne i demokratyczne zarządzanie (*governance*) użytkowaniem ziemią, przy uwzględnieniu

⁷⁷ <https://www.fao.org/land-water/overview/integrated-landscape-management/en/>.

⁷⁸ L. Huntsinger, N. F. Sayre, *Introduction: The Working Landscapes Special Issue*, „Range-lands” t. 29 nr 3 (2007), s. 3.

⁷⁹ C. Kremen, A. M. Merenlender, *Landscapes that work for biodiversity and people*, „Science” t. 362 nr 6412 (2018), s. 1.

aktywnej partycypacji na poziomie lokalnym miejscowej społeczności mającej bezpośredni związek z ziemią⁸⁰.

W poprzednim punkcie rozważań wskazane zostało znaczenie „pracującego charakteru” krajobrazu wiejskiego w kontekście genezy i funkcjonowania historycznych krajobrazów wiejskich (oraz wynikających z tego potrzeb ochronnych). Koncepcja ta obecna jest jednak także w innych kontekstach. Na przykład potencjał krajobrazów pracujących rozpoznawany jest coraz szerzej w ramach działań poszukujących adekwatnych rozwiązań dla współczesnych wyzwań środowiskowych (w tym klimatycznych). Zwłaszcza dla ochrony bioróżnorodności podkreśla się ich kluczową rolę, biorąc pod uwagę, że około 80% powierzchni lądowej Ziemi można kwalifikować jako krajobrazy pracujące, a możliwości zwiększenia powierzchni obszarów chronionych są ograniczone. Dla tych ostatnich krajobrazy pracujące mogą stanowić niezbędne wsparcie i uzupełnienie⁸¹.

Pracujące krajobrazy wraz z półnaturalnymi płacami siedlisk i rodzimymi terenami podmokłymi tworzą trzon strategii wielofunkcjonalnego zarządzania krajobrazami. Strategie te ukierunkowane są na jednoczesne wspieranie produktywności rolnej, ochrony bioróżnorodności i świadczeń ekosystemowych dla ludzi, a ponadto jednoczą trzy paradygmaty naukowe i zarządcze: najlepsze praktyki zarządzania (*Best Management Practices*), ochronę przyrody (*Nature Conservation*) i zieloną infrastrukturę (*Green Infrastructure*)⁸². Koncepcja pracujących krajobrazów stanowi podejście w ramach zarządzania środowiskowego, w którym zarządzający gruntami stosują rozwiązania rozwijania produkcji przy zachowaniu integralności ekologicznej krajobrazów oraz wspierania bioróżnorodności i mitygacji klimatycznej⁸³.

Pracujący krajobraz wymaga oczywiście „pracowników”. Podtrzymywanie aktywności produkcyjnej na takich obszarach jest bowiem kluczowe dla prawidłowego funkcjonowania systemu społeczno-ekologicznego. Wskazuje to na znaczenie ochrony podmiotowej (objęcie nią „pracowników krajobrazu”). W literaturze podkreśla się też, że potencjał efektywnej ochrony w ramach kra-

⁸⁰ P. F. Cannavò, *The Working Landscape. Founding, Preservation, and the Politics of Place...*, s. 219–258.

⁸¹ L. A. Garibaldi i in., *Working landscapes need at least 20% native habitat*, „Conservation Letters” t. 14 nr 2 (2021), s. 1–10; C. Kremen, A. M. Merenlender, *Landscapes that work for biodiversity and people...*, s. 1–9.

⁸² L. A. Garibaldi i in., *Working landscapes need at least 20% native habitat...*, s. 1–10.

⁸³ R. A. Ayambire i in., *Governance of working landscapes: a conceptual framework...*, s. 2579–2580.

jobrazów pracujących zależy od kwestii własnościowych „pracujących gruntów”: kto jest właścicielem gruntów (i zasobów wodnych), na jakich zasadach, w ramach jakich celów, reguł kontrolujących użytkowanie tych gruntów oraz w jaki sposób te reguły są tworzone i egzekwowane⁸⁴.

4.4. Krajobraz wiejski, miejski i podmiejski: od dychotomii miejski – wiejski do kontinuum wiejsko-miejskiego

Próba wyodrębnienia pojęcia „krajobrazu wiejskiego” uwzględnić musi też kwestię granic, co kieruje uwagę ku jego wymiarowi realnemu – zasięgowi przestrzennemu. Jak wspomniano, dychotomiczny podział miejskie – wiejskie od dawna został już zarzucony w nauce jako nieodpowiadający złożoności przestrzennych relacji miasto – wieś i różnorodności warunków oraz sposobów życia społeczeństw w różnych typach miejscowości.

Rezultatem tego jest pojawienie się koncepcji kontinuum miejsko-wiejskiego. We współczesnej geografii stosuje się ją w dwóch ujęciach: jako metoda klasyfikacji struktury sieci osadniczej i kierunków jej transformacji oraz jako narzędzie opisu społecznych zmian na skali miejskości – wiejskości⁸⁵. Metodologicznie kontinuum miejsko-wiejskie może być ujmowane na podstawie dwóch modeli⁸⁶. Pierwszy opiera się na wzorcu dwóch form krańcowych: miasta i wsi (co jednak wiąże się z trudnościami ich identyfikacji), a następnie sytuowaniu poszczególnych jednostek osadniczych w kontinuum między tymi skrajnymi formami wzorcowymi. W drugim modelu klasyfikowanie jednostek osadniczych następuje na podstawie wieloaspektowej charakterystyki ich właściwości (np. ekonomicznych, strukturalnych, kulturowych, socjologicznych) i zbliżania się bądź oddalania od biegunów skali: miejskości i wiejskości.

Ponadto identyfikuje się trzeci element kontinuum miasto – wieś, jaki stanowi „strefa podmiejska”, pojęcie bardzo pojemne i o różnych konotacjach⁸⁷. Strefy podmiejskie aglomeracji stanowią specyficzny obszar przejściowy, który

⁸⁴ D. Brockington i in., *Working governance for working land*, „Science” t. 262 nr 6420 (2018), s. 1257.

⁸⁵ W. Gierańczyk, M. Kluba, *Problemy i metody oceny kontinuum miejsko-wiejskiego w Polsce*, Warszawa 2008, s. 7–8.

⁸⁶ A. Kołodziejczak, *Przegląd koncepcji rozwoju obszarów wiejskich*, [w:] A. Kołodziejczak (red.), *Obszary wiejskie w zintegrowanym planowaniu rozwoju...*, s. 28–29.

⁸⁷ J. Bański, *Problematyka definicji i zasięgu przestrzennego obszarów wiejskich i stref podmiejskich*, „Acta Scientiarum Polonorum. Administratio Locorum” t. 11 nr 3 (2012), s. 11.

różnie jest kwalifikowany: w ujęciu statystyczno-administracyjnym przynależy do obszarów wiejskich, w innych sugeruje się ich uznanie za integralne części miasta⁸⁸. W tym znaczeniu kontinuum miejsko-wiejskie tworzy przestrzeń – pasmo okalające miasto, która oddziela je od obszarów wiejskich. Warto wspomnieć, że kontinuum miejsko-wiejskie ujmowane może być nie tylko w wymiarze przestrzennym, ale także jako odzwierciedlenie procesów urbanizacji i zmian społeczno-kulturowych wyznaczanych przez wpływ miasta na tę przestrzeń⁸⁹.

Pochodną tych niejasności w ustaleniu granic obszarów wiejskich jest trudność określenia zasięgu przestrzennego krajobrazu wiejskiego. Zgodnie z wcześniejszymi ustaleniami, definiowanie krajobrazu wiejskiego jako krajobrazu na obszarach wiejskich nie odpowiada celom badawczym pracy. Konieczne jest jednak poczynienie pewnych ustaleń dotyczących przestrzennego zakresu pojęciowego „krajobrazu wiejskiego”. Nie ma wątpliwości, że „na obszarach wiejskich struktura funkcjonalno-przestrzenna, a więc rozmieszczenie składowych (obiektów, elementów) i układ relacji pomiędzy nimi, jest w zdecydowanej większości przypadków odmienna od tej, która znana jest z terenów miast”⁹⁰. Warto przy tym zauważyć, że to właśnie krajobraz i jego charakter pojawia się w dyskusji na temat obszarów wiejskich jako jeden z czynników – cech wyodrębnienia pojęciowego. Wskazuje się w tym względzie np. na specyficzny, otwarty krajobraz, z dominującym użytkowaniem rolniczym i leśnym⁹¹.

Nie jest jednak możliwe precyzyjne i ściśle określenie zasięgu występowania krajobrazu wiejskiego. W konsekwencji definiowanie tego pojęcia następuje raczej poprzez wskazanie cech charakterystycznych niż w formie klasycznej definicji. Ze względu na złożoność krajobrazu wiejskiego jako fenomenu przestrzennego, charakterystyka ta także nie może być ścisła. Dla wyodrębnienia może być więc pomocne podejście opisowe, jakie stosowane jest w architekturze krajobrazu. Dla typologii i charakterystyki krajobrazu wyróżnia się w tej dziedzinie jego następujące aspekty (elementy, cechy): rzeźba terenu (np. kra-

⁸⁸ Wyłączenie stref podmiejskich z obszarów wiejskich w ujęciach statystycznych sugeruje J. Bański: *ibid.*, s. 14.

⁸⁹ D. Haase, T. Tötzer, *Urban – Rural Linkages – Analysing, Modelling, and Understanding Drivers, Pressures, and Impacts of Land Use Changes along the Rural-to-Urban Gradient*, „Environment and Planning B: Planning and Design” t. 39 nr 2 (2012), s. 194 i n.; A. Kołodziejczak, *Przegląd koncepcji rozwoju obszarów wiejskich...*, s. 29.

⁹⁰ B. Wojtyra, *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne na obszarach wiejskich...*, s. 91.

⁹¹ K. H. Halfacree, *Talking About Rurality: Social Representations of the Rural as Expressed by Residents of Six English Parishes...*, s. 1–20.

jobraz nizinny, górski, dolin rzecznych); pokrycie terenu (np. krajobraz łąkowy, parkowy, zabudowany); zagospodarowanie antropogeniczne (np. krajobraz miejski, przemysłowy, rolniczy); zasoby niematerialne obejmujące tradycje, język, zwyczaje, rzemiosła tradycyjne, wiedzę, *genius loci* (np. krajobraz łemkowski, kaszubski, podhalański)⁹².

Na podstawie charakterystyki odwołującej się do tych aspektów tworzona jest też istotna dla wyodrębnienia krajobrazu wiejskiego opozycja: krajobraz otwarty *versus* krajobraz zamknięty (miejski, silnie zurbanizowany). Krajobraz otwarty stanowi „krajobraz kulturowy, złożony z wielkich otwartych wnętrz, uformowany przez człowieka z naturalnych głównie elementów, stanowiących zasoby przyrody”⁹³. Ponadto krajobrazy otwarte identyfikuje się jako krajobrazy kulturowe poza wielkoprzestrzennymi obszarami leśnymi i zwartej zabudowy niezależnie od jej funkcji⁹⁴. Przeciwnie kształtuje się krajobraz miejski, którego zamkniętość uwidacznia się „w postaci licznych wnętrz architektoniczno-krajobrazowych w formie placów i ulic oraz labiryntowym charakterem przestrzeni o ograniczonych widokach”⁹⁵.

Otwartość jest typową cechą krajobrazu wiejskiego. Charakterystyczny jest „jego odbiór wizualny poprzez rozległe wnętrza krajobrazowe (makrownętrza), a także silne relacje widokowe osiedli wiejskich z otaczającymi je rozłogami pól”⁹⁶. Jak jednak słusznie zauważa J. Bański, „otwarty krajobraz jest cechą subiektywną i niemierzalną. Dla jednych otwartym krajobrazem będzie widok po horyzont, dla drugich wystarczy niska bądź rzadka zabudowa”⁹⁷. B. Lipińska (która w zasadzie zrównuje określenia „przestrzeń pozamiejska”, krajobraz „otwarty” / „rolniczy” / „wiejski”) zauważa, że charakter takiego krajobrazu określają pewne cechy i właściwości.

Ważna jest geometria przestrzeni, sposób jej zagospodarowania w trzecim wymiarze, proporcje obszarów zabudowanych do niezabudowanych, oddziaływanie między

⁹² E. Raszeja i in., *Ochrona i kształtowanie krajobrazu kulturowego w zintegrowanym planowaniu rozwoju...*, s. 17.

⁹³ J. Bogdanowski, *Kompozycja i planowanie w architekturze krajobrazu*, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk 1976, s. 127.

⁹⁴ K. Badora, *Krajobrazy otwarte – cechy strukturalne i zagrożenia*, <https://ptgeo.org.pl/2021/10/krajobrazy-otwarte/>.

⁹⁵ E. Raszeja i in., *Ochrona i kształtowanie krajobrazu kulturowego w zintegrowanym planowaniu rozwoju...*, s. 21.

⁹⁶ Ibid.

⁹⁷ J. Bański, *Problematyka definicji i zasięgu przestrzennego obszarów wiejskich i stref podmiejskich...*, s. 10.

elementami pochodzenia naturalnego i kulturowego. Pewne normy kształtowania tej przestrzeni, odległości, wielkości, proporcje są swoistym kodem krajobrazu wsi, do którego jesteśmy przyzwyczajeni i znamy go z własnych obserwacji i przeżyć, a także otrzymaliśmy w doświadczeniu zbiorowym społeczeństwa⁹⁸.

Większość krajobrazów otwartych w Polsce to genetycznie krajobrazy rolnicze⁹⁹, jednak mogą nimi być też przestrzenie o innym niż rolnicze zagospodarowaniu – np. brzegi morskie. Otwarte krajobrazy charakteryzuje zawsze ściśle powiązanie ze środowiskiem przyrodniczym, którego cechy – gdy krajobraz jest harmonijny – pozostają czytelne¹⁰⁰.

Pojęcie „krajobrazu otwartego” stosuje się zwłaszcza w architekturze krajobrazu i planowaniu przestrzennym. Dlatego w języku prawnym termin ten pojawia się właśnie z powiązanymi z nimi kontekstami legislacyjnymi, a więc w aktach prawa miejscowego dotyczących: miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, lokalnych standardów urbanistycznych, parków krajobrazowych (utworzenia i planów ochrony), planów zadań ochronnych dla obszarów Natura 2000¹⁰¹.

Powiązanie pojęć „krajobrazu wiejskiego” i „otwartego” potwierdza też regulacja dotycząca stref planistycznych, na które dzieli się obszar objęty planem ogólnym gminy (zgodnie z art. 13c u.p.z.p.). Wśród nich jest strefa otwarta. W Załączniku nr 1 „Charakterystyka stref planistycznych” – do rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii z 8 grudnia 2023 r. w sprawie projektu planu ogólnego gminy, dokumentowania prac planistycznych w zakresie tego planu oraz wydawania z niego wypisów i wyrysów¹⁰² określone zostały profile funkcjonalne stref planistycznych (podstawowy i dodatkowy), które wskazują na charakter tych przestrzeni w aspekcie przeznaczenia i zagospodarowania. Zgodnie z tym aktem profil podstawowy strefy otwartej obejmuje: „teren rolnictwa z zakazem zabudowy, teren lasu, teren zieleni naturalnej, teren wód, teren komunikacji, teren ogrodów działkowych, teren infrastruktury technicz-

⁹⁸ B. Lipińska, *Kultura użytkowania przestrzeni – degradacja krajobrazu wiejskiego...*, s. 128.

⁹⁹ Ibid.

¹⁰⁰ E. Raszeja i in., *Ochrona i kształtowanie krajobrazu kulturowego w zintegrowanym planowaniu rozwoju...*, s. 20.

¹⁰¹ Badanie występowania terminu „krajobraz otwarty” w obowiązujących aktach prawnych opublikowanych w dziennikach wojewódzkich wskazało 434 wyniki (badanie z wykorzystaniem narzędzi wyszukiwania LEX przeprowadzone 23.07.2025 r.).

¹⁰² Dz.U. z 2023 r. poz. 2758 ze zm. Dalej jako rozporządzenie w sprawie projektu planu ogólnego.

nej”, natomiast profil dodatkowy: „teren rolnictwa z zakazem zabudowy, teren lasu, teren zieleni naturalnej, teren wód, teren komunikacji, teren ogrodów działkowych, teren infrastruktury technicznej”. Zatem treść tych przepisów potwierdza obecność w prawie zaprezentowanego powyżej znaczenia pojęcia „krajobraz otwarty”.

Krajobraz wiejski może być także charakteryzowany poprzez elementy i struktury, co pozwala zakwalifikować go do określonego rodzaju krajobrazu kulturowego otwartego oraz uchwycić jego zróżnicowanie regionalne. W tym kontekście wskazuje się następujące podstawowe elementy i struktury krajobrazu wiejskiego: rozłóg pól (ich wielkość i kształt); układy ruralistyczne (typy rozplanowania wsi), forma i wielkość siedliska (zagrody wiejskie); rozproszenie zabudowy wśród pól albo skupienie (ale o niskiej intensywności) w osiedlach wiejskich; zieleń śródpolna i przyzagrodowa; wyróżniające się zespoły zabudowy (np. założenia rezydencjonalne, zespoły sakralne, zespoły zabudowy produkcyjnej), elementy naturalne (np. enklawy lasów, zbiorniki wodne, kompleksy łąk)¹⁰³.

Zatem można uznać, że istnieje pewna zgodność co do zasadniczych cech krajobrazu wiejskiego. Należą do nich: dominujący charakter otwarty (znaczny udział terenów o rolniczym sposobie użytkowania i elementów naturalnych – lasów, zadrzewień, zbiorników wodnych); występowanie specyficznych układów morfologicznych wsi (w szczególności w układach ruralistycznych, które zachowały tożsamość historyczną); znaczenie czynnika odległości (mało zwarta struktura, ekstensywne użytkowanie ziemi, rozproszenie osadnictwa, niższa gęstość zaludnienia), większa jednorodność (mniejsze zróżnicowanie funkcjonalno-przestrzenne)¹⁰⁴.

Trzeba też zwrócić uwagę na cechę dynamizmu krajobrazu wiejskiego. Stanowi on przestrzenne odzwierciedlenie procesów społeczno-gospodarczych. Wielość tendencji rozwojowych obszarów wiejskich i zróżnicowanie ścieżek ich przekształceń wpływa na zróżnicowanie krajobrazów wiejskich. Niektóre z nich stają się coraz bardziej homogeniczne z powodu upraszczania sposobów użytkowania i pokrycia terenu (np. w wyniku dominacji rolnictwa przemysłowego), podczas gdy inne przyjmują bardziej złożoną formę (nieraz też

¹⁰³ E. Raszeja i in., *Ochrona i kształtowanie krajobrazu kulturowego w zintegrowanym planowaniu rozwoju...*, s. 20.

¹⁰⁴ J. Bański, *Wieś w badaniach geograficznych – ewolucja badań i przegląd koncepcji obszaru wiejskiego...*, s. 41; B. Wojtyra, *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne na obszarach wiejskich...*, s. 91.

chaotyczną) w wyniku dominującej wielofunkcyjności, w których ścierają się funkcje produkcyjna, konsumpcyjna i konserwatorska¹⁰⁵.

Z kolei w kontekście planowania przestrzennego i jego podstaw prawnych można zauważyć wyraźne rozróżnienie instrumentów prawnych (i struktur administracyjnych) gospodarki terenami zurbanizowanymi oraz terenami wiejskimi (w tym zwłaszcza rolnymi i leśnymi). Znajduje to odzwierciedlenie w rzeczywistym zakresie planowania przestrzennego. W praktyce i ujęciu operacyjnym (zwłaszcza w formie planów miejscowych) ogranicza się ono do terenów miejskich i tych wiejskich, które mają być przeznaczone na cele nierolnicze. W prawie obserwuje się nawet utrwalony w wyniku tego podział na gospodarkę przestrzenną rolną i leśną z jednej strony oraz gospodarkę terenami zurbanizowanymi – z drugiej¹⁰⁶. Jest to kolejna okoliczność wskazująca na swoistość problematyki krajobrazu wiejskiego jako problemu prawnego.

Szczególnie problematyczny w kontekście ustalenia granic i charakterystyki krajobrazu wiejskiego jest status wspomnianego wcześniej krajobrazu strefy podmiejskiej na styku miasto – wieś wyznaczonej przez kontinuum miejsko-wiejskie. Bez wątpienia wykazuje się on własną specyfiką. Związana jest ona zwłaszcza z przejściowością tych stref, ciążeniem ku miastu, przeplataniem się cech wiejskich i miejskich, wielofunkcyjnością, dużą konfliktowością i dynamiką zmian¹⁰⁷. Krajobraz przejściowy ma więc często amorficzną strukturę i trudne do określenia granice¹⁰⁸.

Charakterystycznym problemem przestrzennym strefy podmiejskiej i jej planowania oraz jednym z najistotniejszych czynników degradacji jej krajobrazu jest zjawisko suburbanizacji (*urban sprawl*)¹⁰⁹. Krajobraz styku miasto – wieś genetycznie wiąże się bowiem z krajobrazem otwartym, wiejskim, a jednocześnie podlega intensywnym przemianom na skutek urbanizowania się (często niekontrolowanego), rozwoju zabudowy (zwłaszcza mieszkaniowej, ale także przemysłowej) wypierającej pierwotnie dominujące funkcje rolnicze

¹⁰⁵ T. Pinto-Correia, L. Kristensen, *Linking research to practice: The landscape as the basis for integrating social and ecological perspectives of the rural*, „Landscape and Urban Planning” t. 120 (2013), s. 249.

¹⁰⁶ A. Stelmachowski, *Współczesne zróżnicowanie własności*, „Studia Iuridica Agraria” t. III (2002), s. 21.

¹⁰⁷ J. L. Siemiński, *Kontinuum miejsko-wiejskie i niektóre problemy infrastrukturalne*, „Infrastruktura i Ekologia Terenów Wiejskich” t. 2 (2010), s. 216–219.

¹⁰⁸ E. Raszeja i in., *Ochrona i kształtowanie krajobrazu kulturowego w zintegrowanym planowaniu rozwoju...*, s. 23.

¹⁰⁹ J. Goździewicz-Biechońska, *Prawne uwarunkowania suburbanizacji (urban sprawl) w Polsce*, „Samorząd Terytorialny” t. 1 (2018), s. 86–97.

tych terenów¹¹⁰. Należy jednak zauważyć, że współcześnie powoli odchodzi się od postrzegania krajobrazu podmiejskiego jako planistycznego i badawczego problemu wymagającego rozwiązania – na rzecz uznania go za zagadnienie przestrzenne jako takie, a nawet rozpoznania jego wartości i potencjału rozwojowego¹¹¹.

W prawie pojęcie „krajobraz podmiejski” nie jest szczególnie wyodrębnione. Stanowi on termin języka prawnego – występuje bowiem w aktach prawa miejscowego z zakresu planowania przestrzennego, jednak sporadycznie i nie jako swoisty, odrębny przedmiot ochrony¹¹². Generalnie w prawie poszczególne rodzaje krajobrazu w aspekcie terytorialnym (miejski, wiejski, podmiejski) nie są rozróżniane. Aspekt lokalizacyjny krajobrazu oraz jego usytuowanie w spektrum kontinuum miejsko-wiejskiego nie decyduje zatem o różnicowaniu zakresu ochrony. Warto też wspomnieć, że w art. 2 EKK podkreślono, że stosuje się ona do całego terytorium Stron i obejmuje wszystkie te rodzaje krajobrazów.

5. Wnioski

„Krajobraz wiejski” stanowi termin języka prawnego, nie ma jednak definicji legalnej. Sam zakres występowania tego terminu w przepisach prawa nie odzwierciedla też w pełni funkcjonowania pojęcia „krajobraz wiejski” w prawie. Wynika to z niekonsekwentnego stosowania przez prawodawcę tego terminu oraz faktu pojawiania się w wiejskich kontekstach regulacyjnych terminu

¹¹⁰ E. Raszeja i in., *Ochrona i kształtowanie krajobrazu kulturowego w zintegrowanym planowaniu rozwoju...*, s. 23.

¹¹¹ M. Quiström, *Peri-urban landscape studies*, [w:] P. Howard i in. (red.), *The Routledge Companion to Landscape Studies*, London–New York 2019, s. 523–533.

¹¹² W stanie prawnym na dzień 1.10.2025 r. termin „krajobraz podmiejski” występował w pięciu aktach: Uchwała z 26 stycznia 2021 r. w sprawie ustalenia zasad i warunków sytuowania na terenie Miasta i Gminy Olkusz obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabarytów, standardów jakościowych oraz rodzajów materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane, Małop.2021.775; uchwała z 30 marca 2017 r. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego dla osiedla Mąkołowiec w Tychach – etap I, Śląsk.2017.2614; uchwała z 13 grudnia 2007 r. Uchwalenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Czeladź w obszarze „Starego Miasta”. Śląsk.2008.20.480; Uchwała z 28 sierpnia 2025 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego rejonu ulicy Agrykola, Mazow.2025.7935; Uchwała z 20 grudnia 2023 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Gronowo Elbląskie w miejscowości Jegłownik, Warmi.2024.2087.

„krajobraz” bez określenia przymiotnikowego „wiejski”. Do określenia pojęcia „krajobrazu wiejskiego” konieczne jest zatem wyjście poza wyniki analizy dogmatyczno-prawnej w zakresie występowania tego terminu w języku prawnym i przyjęcie szerszej perspektywy, skupionej na poszukiwaniu odpowiedzi na pytanie, co oznacza, że krajobraz jest wiejski.

Do określenia cechy „wiejskości” istotne jest zestawienie w wymiarze prawnym pojęć „krajobrazu” i „obszarów wiejskich”. Nie ulega bowiem wątpliwości, że krajobraz wiejski stanowi fenomen przestrzenny, którego swoistość (na tle innych rodzajów krajobrazów) wynika z powiązania z wiejskością i obszarami wiejskimi.

Nie można jednak uznać, że krajobrazem wiejskim w wymiarze prawnym jest krajobraz występujący na obszarach wiejskich ani utożsamiać pojęć „krajobrazu wiejskiego” i „obszar wiejski”. Traktowanie krajobrazu wiejskiego jako zjawiska przestrzennego odniesionego do kontekstu terytorialnego obszarów wiejskich nie pozwalałoby bowiem uchwycić istoty krajobrazu jako dobra chronionego. Biorąc pod uwagę przedstawioną złożoność i wieloznaczność pojęć „wiejskości” i „obszarów wiejskich”, zdefiniowanie krajobrazu wiejskiego nie może następować poprzez terytorialne odniesienie do obszarów wiejskich rozumianych jako obszary poza miastami. Stanowiłoby to znaczne i nieuzasadnione zawężenie nieuwzględniające złożoności pojęcia „krajobrazu”. Tymczasem pojęcie „krajobrazu” (w całym swym bogatym znaczeniu) musi być punktem wyjścia do budowania pojęcia „krajobrazu wiejskiego”. Ponadto dla jego ochrony ważniejsze niż wyznaczenie jego zasięgu terytorialnego (granic) jest określenie wartości, jakie przypisywane są mu przez ludzi w procesie jego postrzegania. Dodatkową trudność dla traktowania krajobrazu wiejskiego jako krajobrazu na obszarach wiejskich stwarzałby brak jednolitego pojęcia „obszarów wiejskich” w prawie. Są one bowiem różnie ujmowane w zależności od kierunku regulacyjnego i jego celów.

Druga koncepcja – utożsamienie pojęć „krajobrazu wiejskiego” i „obszarów wiejskich” – także nie może zostać uznana za adekwatną do rozważań nad prawną ochroną krajobrazu wiejskiego z następujących powodów. Choć oba pojęcia mają immanentnie charakter przestrzenny (w EKK obszar stanowi nawet hiperonim dla krajobrazu, poprzez który jest on definiowany), to jednak każde z nich charakteryzuje się odrębnością i występuje w przepisach prawnych w innych kontekstach, a ich użycie pełni inne funkcje. W szczególności dla funkcjonowania w prawie obszarów wiejskich bardzo ważny jest aspekt gospodarczy. Obszary wiejskie są często konceptualizowane jako złożone zjawisko gospodarczo-społeczno-przestrzenne. Tymczasem dla krajobrazu jako

dobra chronionego prawnie kontekst gospodarczy jest mniej istotny. Bardzo ważny (i odróżniający od pojęcia „obszarów wiejskich”) jest natomiast atrybut podmiotowy. Krajobraz stanowi konstrukt egzystencjalny i społeczny – przestrzeń postrzeganą przez człowieka, który nadaje mu znaczenia i wartości stanowiące podstawę budowania systemu jego ochrony prawnej.

Określenie pojęcia „krajobraz wiejski” następuje zatem poprzez zidentyfikowanie charakterystycznych jego cech jako przedmiotu ochrony prawnej. Te swoiste cechy przedmiotu ochrony determinują zaś potrzeby ochronne i wyznaczają ukształtowanie systemu norm ochronnych.

Podstawą budowania pojęcia „krajobraz wiejski” jest stwierdzenie, że stanowi rodzaj krajobrazu, co podkreśla adekwatność odniesienia do krajobrazu wiejskiego zawartej w poprzednim rozdziale charakterystyki krajobrazu jako dobra chronionego prawnie. Dodatkowo krajobraz wiejski ma następujące swoiste atrybuty wynikające z jego wiejskości i pozwalające na jego pojęciowe wyodrębnienie:

- **Genetyczne powiązanie z rolnictwem:** chociaż nie można utożsamiać krajobrazu wiejskiego z rolniczym (a współcześnie nawet uznać funkcji rolniczej za dominującą), to jednak działalność rolnicza zaważyła na genezie krajobrazu wiejskiego i wyznaczyła jego „kanon przestrzenny”, odzwierciedlający styl życia i wartości społeczności wiejskich, których główną aktywnością było rolnictwo. Dla krajobrazu wiejskiego rolnictwo pozostaje nadal istotnym czynnikiem krajobrazotwórczym. Oddziaływanie to może mieć charakter zarówno pozytywny, jak i negatywny. Ponadto krajobraz rolniczy należy uznać za istotny rodzaj krajobrazu wiejskiego. W tym zakresie stosuje się też określenie krajobraz agrarny, które eksponuje kontekst gruntowy. Wskazuje to na znaczenie prawa rolnego i polityki rolnej dla budowania systemu prawnej ochrony krajobrazu wiejskiego.
- **Wielofunkcyjność:** przemiany społeczne, kulturowe i gospodarcze, jakie zachodzą na obszarach wiejskich, istotnie przeobrażają krajobrazy. Rolnictwo i leśnictwo przestają dominować jako czynniki krajobrazotwórcze. Pojawiają się natomiast nowe funkcje, np. mieszkaniowe, rekreacyjne, czy przemysłowe. Wielofunkcyjność staje się immanentną cechą krajobrazu wiejskiego (ale także paradygmatem rozwojowym rolnictwa i obszarów wiejskich). Wielofunkcyjność ta ma jednak szczególnie charakter, przejawiający się w dwóch zasadniczych aspektach. Po pierwsze, pewne funkcje pociągają za sobą włączenie problematyki krajobrazu wiejskiego do określonych obszarów regulacyjnych. Na przykład funkcja

ochronna (większość form ochrony przyrody dotyczy bowiem obszarów wiejskich) czyni ochronę krajobrazu wiejskiego ważnym tematem prawa ochrony przyrody. Funkcja rolnicza (nadal istotna na obszarach wiejskich) wpływa na obecność problematyki ochrony krajobrazu wiejskiego w prawie rolnym i polityce rolnej. Po drugie, z wielofunkcyjnością tą wiąże się szczególna wrażliwość krajobrazu wiejskiego. Można to dostrzec zwłaszcza w porównaniu z krajobrazem miejskim (także przecież immanentnie wielofunkcyjnym i dynamicznym). Wyjątkowa wrażliwość krajobrazu wiejskiego połączona jest ze stosunkowo niedawnym pojawieniem się nowych funkcji na obszarach wiejskich oraz dużym dynamizmem współczesnych przemian. Te nowe funkcje, tendencje i procesy zachodzą w przestrzeni, która cechuje się wyjątkowym, wspomnianym wcześniej, wiejskim kanonem przestrzennym: zrównoważeniem, wernakularną architekturą, adaptacyjną organizacją ziemi przez ludzi, nawarstwianiem się w formie palimpsestu. Tworzy to szczególne wyzwanie dla konstruowania skutecznych instrumentów ochronnych, gdyż tradycyjnie zorientowane na krajobraz miejski środki nie mogą być w prosty sposób przenoszone na kontekst wiejski. Wielofunkcyjność krajobrazu wiejskiego stwarza też nowe wyzwania w aspekcie podmiotowym (zwłaszcza w związku ze zróżnicowaniem postrzegania przestrzeni przez dotychczasowych i nowych użytkowników krajobrazu wiejskiego).

- **Biokulturowość:** każdy krajobraz jest w swej istocie dwuwymiarowy (kulturalny i przyrodniczy). Przy tym nie jest możliwe rozdzielenie tych warstw – przenikają się one wzajemnie i dopiero ich suma składa się na całość krajobrazu. Dla krajobrazu wiejskiego ta właściwość jest szczególnie charakterystyczna. Stanowi on kwintesencję harmonijnego integrowania różnorodności biologicznej i kulturowej dla realizacji potrzeb dobrostanu ludzkiego. I chociaż w ramach krajobrazu wiejskiego można identyfikować jego podtypy (zwłaszcza charakterystyczne dla przestrzeni wiejskiej krajobrazy rolnicze, a także leśne, wodne i inne funkcjonujące głównie pod działaniem procesów przyrodniczych), to jednak nie można ich rozpatrywać w oderwaniu od wspólnego, integrującego kontekstu wiejskiego. Istotną cechą krajobrazu wiejskiego jest też to, że odzwierciedla w czytelny sposób systemy użytkowania ziemi przez ludzi. Przy tym historycznie głównym czynnikiem kształtowania krajobrazu wiejskiego były uwarunkowania przyrodnicze (dla rolnictwa przyjmujące często formę ograniczeń), obecnie zaś, ze względu na wielofunkcyjność, sytuacja jest o wiele bardziej złożona. Biokulturowa różnorodność

krajobrazów wiejskich uznawana jest nawet za jeden z kluczowych elementów tożsamości europejskiej¹¹³. Ochrona tej biokulturowej różnorodności powinna stanowić więc istotny element ochrony krajobrazu wiejskiego, stwarzając możliwość połączenia celów ochrony przyrody i ochrony dziedzictwa kulturowego oraz wspierania zrównoważonego rolnictwa (w tym gospodarstw rodzinnych), a zatem harmonijnego przenikania się poszczególnych prawnych kierunków ochronnych.

- **Praca, krajobraz pracujący:** krajobraz wiejski jest krajobrazem pracującym (*working landscape*). Jednocześnie produkuje on dobra użyteczne dla człowieka (usługi ekosystemowe), działa na rzecz podtrzymania ekosystemów, wytwarza dobra niematerialne oraz znaczenia i skojarzenia z miejscem, które zapisywane są w krajobrazie. W swej genezie krajobraz wiejski związany był z produkcją żywności, jednak koncepcja krajobrazu pracującego ma znaczenie szerokie, wykraczające nawet poza biogospodarkę (obejmującą formy aktywności wykorzystujące zasoby przyrodnicze), gdy uwzględni się też wytwarzanie dziedzictwa kulturowego (w tym niematerialnego). Ochrona krajobrazu pracującego wymaga szczególnego podejścia i zarządzania, które będzie wspierać dostarczanie świadczeń ekosystemowych (zwłaszcza produktywność rolną i leśną), a jednocześnie chronić środowisko. Rozpoznanie pracującego wymiaru krajobrazu wiejskiego kieruje też uwagę na „pracowników” – użytkowników krajobrazu. Otwiera to pole do zauważenia potrzeby podmiotowej ochrony krajobrazu (ochrony owych „pracowników krajobrazu wiejskiego”).
- **Wiejski wymiar dziedzictwa kulturowego krajobrazu:** każdy krajobraz wiejski jest krajobrazem kulturowym, stanowiącym dziedzictwo kulturowo-przyrodnicze i czytelny wyraz sposobu jego powstawania poprzez współtworzenie w interakcji człowieka z przyrodą. Krajobraz wiejski odnosi się zarówno do materialnego, jak i niematerialnego dziedzictwa wsi, które jest na tyle swoiste, że nadaje szczególne cechy krajobrazowi wiejskiemu jako dziedzictwu. Jego charakterystyczną cechą jest wernakularyzm (zakorzenienie w tradycji lokalnej, regionalizmie, poszanowanie wiedzy i praktyk lokalnych społeczności, także nieakademickiej). Koncepcją oddającą kulturowy wymiar krajobrazu i szczególnie adekwatną do krajobrazów wiejskich jest jego interpretacja jako palimpsestu nawarstwień historycznych możliwych do odczytania we współczesnym stanie krajobrazu. Z uwagi na wskazane cechy (biokulturowy

¹¹³ Zob. np. Długoterminowa wizja dla obszarów wiejskich UE.

charakter krajobrazu wiejskiego oraz historycznie stosunkowo powolną i harmonijną dynamikę przekształceń – ze względu na dominującą genetyczną funkcję rolniczą), historyczne krajobrazy wiejskie stanowią jasne do odczytania odzwierciedlenie ewolucyjnych procesów gospodarowania przestrzenią przez ludzi i ich adaptacji do zmieniających się potrzeb, a także unikatowych zrównoważonych systemów użytkowania terenu oraz wytwarzającej się w związku z tym szczególnej relacji człowieka z naturą. Ten swoisty wiejski wymiar dziedzictwa kulturowego krajobrazu wymaga instrumentów ochronnych, które w szczególności będą uwzględniać potrzebę ochrony nie tylko struktur przestrzennych (zwłaszcza szczególnie wrażliwych, takich jak np. historyczne krajobrazy powiązane z małymi gospodarstwami rolnymi i tradycyjnymi sposobami upraw i hodowli), ale także tradycyjnych praktyk użytkowania ziemi i sposobów adaptacji lokalnych społeczności do warunków środowiskowych oraz stworzenia warunków do ich podtrzymywania.

- **Otwartość:** w wymiarze wizualnym i strukturalnym (dotyczącym rozmieszczenia składowych elementów i układu relacji między nimi) charakterystyczną cechą krajobrazu wiejskiego jest jego otwartość. Składa się on z rozległych, otwartych makrownętrz, dominują w nim elementy naturalne, choć przekształcone przez człowieka, a osiedla wiejskie połączone są widokowo z terenami użytkowymi rolniczo. Wykazywanie cechy otwartości pozwala też odróżnić krajobraz wiejski od miejskiego, zurbanizowanego, charakteryzującego się zamkniętością (z dominacją labiryntowego układu wnętrza architektoniczno-krajobrazowych ulic i placów z ograniczonymi widokami). Dla ochrony krajobrazu wiejskiego istotne znaczenie mają zatem takie kwestie jak ochrona osi widokowych, przedpola ekspozycji, punktów widokowych. Otwartość krajobrazu wiejskiego kieruje też uwagę ku potrzebie rozpoznania tej jego cechy jako zagadnienia planowania przestrzennego i adekwatnego ukształtowania podstaw prawnych w tym zakresie (w szczególności różnicowania względem urbanistycznych zagadnień przestrzennych i stosowanych względem nich urbanistycznych instrumentów planistycznych).

V. Uwarunkowania konstrukcji systemu prawnej ochrony krajobrazu wiejskiego

1. Uwagi wstępne

Rozważania zawarte w pierwszej części pracy zorientowane były na określenie krajobrazu wiejskiego jako przedmiotu ochrony, a zatem zidentyfikowanie dobra i wartości podlegających ochronie prawnej. Pozwala to na przejście w tej części rozważań do określenia, w jaki sposób to dobro jest chronione w prawie, czyli analizy systemu norm prawnych wyznaczających zachowania służące realizacji ochrony krajobrazu wiejskiego.

W tym rozdziale badania dotyczą dwóch kwestii ukierunkowanych przez hipotezy sformułowane na wstępie oraz przez szczegółowe cele badawcze. Po pierwsze, niezbędne jest zidentyfikowanie koncepcji pozaprawnych i interdyscyplinarnych dających podstawę wyodrębnienia kierunków prawnej ochrony krajobrazu wiejskiego. Druga kwestia dotyczy określenia kontekstów gałęziowych (koncepcji ochronnych), które wpływają na charakter norm prawnych dotyczących ochrony krajobrazu wiejskiego – nadają swoiste właściwości grupom norm ze względu na ich usytuowanie w ramach tych obszarów regulacyjnych.

Oczywiście nadrzędnym celem badanego systemu prawnej ochrony krajobrazu wiejskiego jest ochrona tego dobra. Na podstawie zgodności z tym celem następuje w pracy identyfikacja norm należących do tego systemu. Aby określić istotę jego struktury i dokonać modelowania, konieczne jest jednak uwzględnienie szerszego kontekstu funkcjonowania tych norm. Jak sygnaliz-

wano bowiem wcześniej, normy prawne dotyczące ochrony krajobrazu wiejskiego są rozproszone i ukształtowały się w obrębie różnych części całego systemu prawnego. Pozostają zatem pod wpływem charakterystycznych dla tych gałęzi i obszarów regulacyjnych zasad, celów, wzorców normatywnych. Dlatego konieczne jest zbadanie tych kontekstów i zidentyfikowanie ich wpływu na system prawnej ochrony krajobrazu wiejskiego.

Temu służyć ma określenie koncepcji ochronnych występujących w obszarach regulacyjnych, które mają największe znaczenie dla ochrony krajobrazu wiejskiego (wyznaczonych zakreślonym we wprowadzeniu obszarem badawczym). Należy uściślić, że prawne koncepcje ochronne będące przedmiotem analizy w niniejszym rozdziale, rozumiane są jako koncepcje normatywne – myśli przewodnie zespołu norm prawnych ukierunkowanych na przedmiot ochrony i tworzące podstawę prawną przyjętego schematu działań o charakterze ochronnym.

Warto zauważyć, że odmiennosc koncepcji norm prawnych ochronnych w ramach poszczególnych gałęzi/obszarów normatywnych wynika przede wszystkim z odmiennych (pozostających jednak we wzajemnych relacjach) głównych celów regulacji prawnej. Cele te (odróżniane od funkcji prawa stanowiącej realny skutek działania normy prawnej) rozumiane będą jako zamiary (czy nawet wola) prawodawcy realizowania określonych wartości prawnych¹. Tak definiowane cele prawa w mniejszym stopniu ujmowane są więc jako pożądaný stan rzeczy, który ma zostać osiągnięty za pomocą prawa jako instrumentu (co następuje, gdy skutki pokrywają się z celami prawa). Zorientowane są natomiast na wartości prawne, które stanowią podstawę koncepcji norm prawnych ochronnych. Dlatego tak rozumiane cele prawa będą traktowane w poniższych rozważaniach jako istotny element koncepcji prawnych systemów ochronnych gałęziowych.

Oczywiście ze względu na rozległość i złożoność tych koncepcji ukształtowanych w ramach różnych części systemu prawnego konieczne będzie dokonanie pewnej syntezy, a nawet uproszczeń. Ma to na celu uchwycenie swoistości i charakterystycznych cech danej koncepcji, odróżniających od innych kierunków regulacyjnych.

Wspólną i najważniejszą cechą norm prawnych koncepcji ochronnych gałęziowych jest ukierunkowanie na ochronę dóbr i wartości. Dlatego scharakteryzowanie tych koncepcji poprzedzone będzie omówieniem prawnego pojęcia „dóbr” i „wartości chronionych”.

¹ T. Chauvin, T. Stawecki, P. Winczorek, *Wstęp do prawoznawstwa*, Warszawa 2009, s. 123–126.

Analiza teoretycznej podbudowy systemu prawnego ochrony krajobrazu wiejskiego zamykająca się w ramach koncepcji prawnych nie byłaby jednak wystarczająca (co uwzględniono i uzasadniono w ramach budowania założeń wyjściowych pracy). Także w tym miejscu konieczne jest zatem uwzględnienie wpływu na kształtowanie się systemu norm prawnych, jaki wywierają koncepcje teoretyczne odnoszące się do przedmiotu ochrony wykraczające poza prawo. Uzasadnia to włączenie owych koncepcji pozaprawnych (bądź interdyscyplinarnych, gdyż często mają one także kontekst prawny, lecz stanowi on jeden z ich elementów), skupiając się jednak na tych, które są doniosłe dla prawnego systemu ochrony krajobrazu wiejskiego i wyznaczają jego charakterystyczne cechy oraz są przydatne do realizacji celów badawczych i weryfikacji hipotezy pracy.

Spośród wielu teoretycznych ujęć i koncepcji dotyczących problematyki krajobrazu wiejskiego za takie przydatne uznane zostały: teoria złożoności (*complexity theory*), koncepcja dóbr wspólnie użytkowanych (*commons*) i koncepcja pieczy (*stewardship*), a także tzw. podejścia krajobrazowe (*landscape approaches*).

Wszystkie one stanowią istotne konteksty w badaniach krajobrazowych (w tym nad krajobrazem wiejskim), w mniejszym stopniu są zaś obecnie uwzględniane w nauce prawa. Tymczasem dostarczają obiecującej perspektywy dla prawniczych badań nad krajobrazem wiejskim. Dlatego zostaną uwzględnione jako podstawy budowy modelu ochrony prawnej krajobrazu wiejskiego.

2. Koncepcje interdyscyplinarne

2.1. Krajobraz jako złożony system adaptacyjny w świetle teorii złożoności (*complexity theory*)

Teoria złożoności tworzy obiecującą perspektywę z punktu widzenia podjętego tematu, bowiem złożoność stanowi immanentną cechę zarówno krajobrazu, jak i prawa.

Termin „złożoność” (*complexity*) stosowany był w cybernetyce i teorii informacji od dawna, jednak sformułowanie odrębnej teorii systemów złożonych i jej zwięzłe zdefiniowanie jako „porządek z chaosu” (*order out of chaos*) przypisuje się I. Prigogine’owi i I. Stengers². Podejście badawcze oparte na teorii złożoności okazało się użyteczne i znalazło najpierw zastosowanie w naukach

² I. Prigogine, I. Stengers, *Order Out of Chaos: Man's New Dialogue with Nature*, London 1984.

ściślych, zyskując na popularności w latach 90. XX wieku, by następnie pojawić się w innych dziedzinach, w tym także w naukach społecznych³. Teoria złożoności okazuje się bowiem bardzo przydatna do modelowania ludzkich systemów społecznych⁴. Złożone systemy adaptacyjne (*complex adaptive systems* – CAS), stanowiąc podstawowy model teoretyczny odzwierciedlający „złożoność prawdziwego życia” (*real-life complexity*), pozwalają lepiej opisać takie zjawiska współczesnego świata jak np. globalizacja, zmiany klimatu czy inne problemy nieznosne/zawile (*wicked problems*)⁵. Warto też odnotować próby zastosowania tej teorii do systemów miejskich i ich planowania przestrzennego⁶.

Należy podkreślić, że teoria złożoności nie tworzy wyodrębnionej nauki czy ogólnego systemu filozoficznego. Bardziej można ją postrzegać jako podejście badawcze, zestaw narzędzi badawczych, czy pewne ramy konceptualne, sposób myślenia i postrzegania świata⁷. Trudno jest nawet zdefiniować systemy złożone, chociaż w literaturze identyfikuje się kilka głównych zasad rządzących nimi⁸. Na podstawie tej charakterystyki⁹ zostaną one przedstawione.

³ E. Eppel, *Complexity thinking in public administration's theories-in-use*, „Public Management Review” t. 19 nr 6 (2017), s. 845–861; D. A. Farber, *Probabilities behaving badly: complexity theory and environmental uncertainty*, „UC Davis Law Review” t. 37 nr 145–173 (2003), s. 145–173; D. T. Hornstein, *Complexity Theory, Adaptation, and Administrative Law*, „Duke Law Journal” t. 54 nr 4 (2005), s. 913; J. Murray, T. E. Webb, S. Wheatley, *Encountering law's complexity*, [w:] *Complexity Theory and Law: Mapping an Emergent Jurisprudence*, New York 2019, s. 3–22; J. B. Ruhl, *Complexity Theory as a Paradigm for the Dynamical Law-and-Society System: A Wake-Up Call for Legal Reductionism and the Modern Administrative State*, „Duke Law Journal” t. 45 nr 5 (1996), s. 849–928; J. R. Turner, R. M. Baker, *Complexity theory: An overview with potential applications for the social sciences*, „Systems” t. 7 nr 1 (2019).

⁴ D. Gilpin, P. Murphy, *Implications of complexity for public relations: Beyond crisis*, [w:] R. L. Heath (red.), *Handbook of Public Relations*, Los Angeles 2010, s. 71.

⁵ D. Duckett i in., *Tackling wicked environmental problems: The discourse and its influence on praxis in Scotland*, „Landscape and Urban Planning” t. 154 (2016), s. 44–56; J. R. Turner, R. M. Baker, *Complexity theory: An overview with potential applications for the social sciences...*, s. 4.

⁶ S. Moroni, *Self-organizing orders, urban studies and planning theory*, „Dialogues in Urban Research” (2024), s. 1–6.

⁷ J. Murray, T. E. Webb, S. Wheatley, *Encountering law's complexity...*, s. 4 i literatura tam wskazana.

⁸ D. Gilpin, P. Murphy, *Implications of complexity for public relations: Beyond crisis...*, s. 72.

⁹ Szerzej na temat charakterystyki systemów złożonych zob. np.: R. K. Craig, *Learning to Think about Complex Environmental Systems in Environmental and Natural Resource Law and Legal Scholarship: A Twenty-Year Retrospective*, „Fordham Environmental Law Review” t. 24 nr 1 (2017), s. 90–91; D. Gilpin, P. Murphy, *Implications of complexity for public relations: Beyond crisis...*, s. 72; J. Murray, T. E. Webb, S. Wheatley, *Encountering law's complexity...*, s. 8–11;

Złożone systemy są samoorganizujące się (*self-organising*) – nie mają władzy kontrolującej czy centralnego sterowania, jako że stanowią rezultat działań i interakcji komponentów zachodzących na poziomie mikro. Owe wzajemne oddziaływania wielorakich interaktywnych agentów (*multiple interacting agents*) gruntownie przekształcają system jako całość. Ta twórcza wewnętrzna organizacja skutkuje nieprzewidywalnymi, choć możliwymi do zidentyfikowania wzorcami i powstaniem swoistej charakterystyki systemu na poziomie makro z odrębnymi od niższych poziomów właściwościami i zdolnościami. Tę cechę ujmuje się frazą „całość jest większa niż suma jej części” i powoduje ona nieredukowalność (*irreducibleness*) systemu, gdyż rozbicie na części składowe powodowałoby utratę jego istoty. Cechy systemu złożonego są wysoce kontekstualne, ponieważ jego zmiany bazują na swoistej własnej historii. W samoorganizującym się systemie złożonym trudne do przewidzenia skutki stają się zachowaniami i właściwościami emergentnymi – wyłaniającymi się (*emergent*). Wyjaśnienie, jak dochodzi do tego „wyłaniającego się samoorganizującego zachowania” stanowi właśnie główny przedmiot zainteresowania teorii złożoności¹⁰.

Trudne do zdefiniowania i wysoce kontekstualne (*ill-defined and highly contextual*) są też granice systemu złożonego. Dodatkowo, systemy tego typu wchodzi w interakcję z czynnikami i nośnikami zewnętrznymi, a także z innymi złożonymi systemami, co skutkuje powstawaniem właściwości na jeszcze wyższym poziomie organizacji. Choć zasadniczo niestabilne i dynamiczne, systemy złożone mogą także pozostawać przez długi czas trwałe, by następnie doświadczyć niespodziewanych i gwałtownych zmian. Ta nielinearność sprawia, że systemy złożone funkcjonują między entropią a chaosem¹¹.

Podsumowując, można zidentyfikować następujące właściwości, które wykazują wszystkie systemy złożone: zależności ścieżkowe (*path dependence*), nielinearność (*non-linearity*), emergencję (*emergence*) i przystosowawczość (*adaptativeness*)¹².

J. R. Turner, R. M. Baker, *Complexity theory: An overview with potential applications for the social sciences...*, s. 4–9.

¹⁰ R. K. Craig, *Learning to Think about Complex Environmental Systems in Environmental and Natural Resource Law and Legal Scholarship: A Twenty-Year Retrospective...*, s. 90.

¹¹ D. Gilpin, P. Murphy, *Implications of complexity for public relations: Beyond crisis...*, s. 72; J. Murray, T. E. Webb, S. Wheatley, *Encountering law's complexity...*, s. 4.

¹² J. R. Turner, R. M. Baker, *Complexity theory: An overview with potential applications for the social sciences...*, s. 8.

Trzeba też odróżnić systemy złożone (*complex systems*) od systemów skomplikowanych (*complicated systems*)¹³. W tych ostatnich elementy składowe wykazują pewien stopień niezależności od siebie, a usunięcie jednego z nich zmniejsza stopień skomplikowania systemu i nie wpływa zasadniczo na funkcjonowanie całości. Złożoność natomiast ma miejsce, kiedy zależności między elementami są na tyle istotne, że niemożliwe jest zredukowanie systemu bez istotnej zmiany, a usunięcie elementu składowego może skutkować utratą swoistości całego systemu¹⁴.

Po zarysowaniu teorii złożoności można przejść do jej odniesienia do kontekstu prawa i krajobrazu. Postrzeganie prawa jako systemu złożonego stanowi stosunkowo nowe ujęcie. Nie ma też odrębnej doktryny złożoności prawa ani takiego nurtu filozofii prawa. Wiele twierdzeń z teorii złożoności można jednak zastosować w prawoznawstwie, dając możliwość innego od tradycyjnych spojrzenia na tak fundamentalne kwestie jak istota, cele i funkcje prawa¹⁵. W szczegółowych naukach prawnych podejście systemowe daje też nową perspektywę na przedmiot badań¹⁶. Złożoność systemu prawa jest faktem. Pomijanie go skutkuje nieuzasadnionym redukcjonizmem zaburzającym właściwe postrzeganie problemów prawnych¹⁷ i ograniczającym poprawność budowanych w ten sposób modeli badawczych. Stosując wskazane wcześniej kryteria identyfikacji systemów złożonych, można ujmować prawo jako „emergentny, samoorganizujący się system, w którym interaktywna sieć wielu części składowych (aktorów, instytucji i «systemów») działa bez ogólnego przewodnictwa, inicjując złożone zachowania zbiorowe, które można zaobserwować we wzorcach komunikacji prawnej”¹⁸.

Ze względu na pluralizm badawczy w ramach teorii złożoności zastosowanie tej koncepcji w prawoznawstwie jest bardzo zróżnicowane. Prace praw-

¹³ J. H. Miller, S. E. Page, *Complex Adaptive Systems: An Introduction to Computational Models of Social Life...*, s. 9.

¹⁴ Ibid.

¹⁵ J. Murray, T. E. Webb, S. Wheatley, *Encountering law's complexity...*, s. 4.

¹⁶ Tak np. w prawie administracyjnym w odniesieniu do badań nad administracją (w podejściu systemowym). Por. I. Lipowicz, *Transformacja ustrojowa i jej skutki dla nauki prawa administracyjnego*, [w:] Z. Niewiadomski (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2013, s. 320–324.

¹⁷ A. Flournoy, *Coping with Complexity*, „Loyola of Los Angeles Law Review” t. 27 nr 3 (1994), s. 816.

¹⁸ J. Murray, T. E. Webb, S. Wheatley, *Encountering law's complexity...*, s. 3. „Complexity theory understands law as an emergent, self-organising system in which an interactive network of many parts – actors, institutions and ‘systems’ – operate with no overall guiding hand, giving rise to complex collective behaviours that can be observed in patterns of law communications”.

nicze w tym obszarze można typologizować za J. Murrayem, T. E. Webbem i S. Wheatleyem na podstawie dwóch kryteriów: (1) czy argumentacja dzieła opiera się fundamentalnie na występowaniu emergencji zjawiska, czy też nie; (2) czy badacz dąży do wyjaśnienia przedmiotu badań, czy przeciwnie – skupia się na niepoznawalności badanego zjawiska¹⁹. W zależności od odpowiedzi na te pytania można następnie wyróżnić nurty badawcze rozumowania prawniczego opartego na teorii złożoności, które różnie ujmować będą złożoność prawa i dla realizacji różnych celów²⁰.

Dziedziną prawa, w której szczególnie zauważono koncepcję złożoności jest prawo ochrony środowiska. Wynika to ze swoistości przedmiotu ochrony – środowiska i jego immanentnie złożonego charakteru, a także powiązania tej gałęzi prawa z naukami przyrodniczymi, w których koncepcje złożoności były obecne i szerzej wykorzystywane już wcześniej (np. w paradygmacie koncepcji rezyliencji/odporności – *resilience*, teorii panarchii – *panarchy theory*, czy zarządzania adaptacyjnego – *adaptive management*). Przy tym pierwsze zastosowania podejścia kompleksowego częściej odnosiło się do postrzegania samego prawa ochrony środowiska jako systemu złożonego niż przedmiotu tej gałęzi prawa²¹. Ponadto złożoność (*complexity*) raczej rozumiana była jako skomplikowanie problemów i struktur w tym obszarze prawa niż jako charakterystyka systemu, niosąca określone konsekwencje dla jego funkcjonowania i jako teoria, która mogłaby być włączona do prawa ochrony środowiska²².

Zarówno środowisko, jak i krajobraz stanowią bez wątpienia złożone systemy adaptacyjne. Krajobraz uznawany jest wręcz za kwintesencję CAS²³. Stosując podejście teorii złożoności można zauważyć, że interakcje „zachodzące między złożonymi systemami środowiska i społecznym prowadzą do emergencji jeszcze bardziej złożonego systemu określanego jako społeczno-ekologiczny (*social-ecological system*, SES) albo system człowiek – środowisko (*human-environment system*, HES)²⁴. System społeczno-ekologiczny stanowi

¹⁹ Ibid., s. 12–13.

²⁰ J. Murray, T. E. Webb, S. Wheatley obrazują tę typologię za pomocą wykresu podzielonego na cztery ćwiartki wyznaczone przez osie emergentny – nieemergentny; modernistyczny – postmodernistyczny (ibid.).

²¹ R. K. Craig, *Learning to Think about Complex Environmental Systems in Environmental and Natural Resource Law and Legal Scholarship: A Twenty-Year Retrospective...*, s. 94–95.

²² Ibid., s. 95–96.

²³ J. Wu, *Landscape sustainability science: ecosystem services and human well-being in changing landscapes*, „Landscape Ecology” t. 28 (2013), s. 1003.

²⁴ Terminy te są właściwie synonimiczne, lecz ich stosowanie w poszczególnych dziedzinach jest zróżnicowane. Zauważa się, że geografowie preferują „system człowiek – środowisko”,

„współzależny i powiązany system ludzi i przyrody zagnieźdżony w skali czasowej i przestrzennej, zarządzany na różnych poziomach (od globalnego do lokalnego) oraz zależny od zdolności zasobów systemowych do świadczenia usług na rzecz rozwoju społecznego, gospodarczego i dobrego samopoczucia społeczeństw”²⁵.

Wydaje się, że można nawet uznać, że to właśnie ten system wyższego rzędu – SES – stanowi w istocie przedmiot zainteresowania prawa ochrony środowiska. Na marginesie można zauważyć, że w tym ujęciu uwidacznia się swoistość przedmiotu norm prawa ochrony środowiska. W najbardziej ogólnym ujęciu prawo stanowi zespół norm prawnych, których przedmiotem jest zachowanie człowieka (dla prawa ochrony środowiska będą to zachowania człowieka wobec elementów przyrodniczych jego środowiska)²⁶. Jednak w perspektywie teorii złożoności można dostrzec, że w prawie ochrony środowiska dochodzi niejako do rozszerzenia przedmiotu norm prawnych – ze względu na cechy systemu społeczno-środowiskowego jako SES. Nie można bowiem zachowań człowieka rozpatrywać w oderwaniu od środowiska, w którym one występują i na nie wpływają.

Istotnym wnioskiem dla prawa ochrony środowiska płynącym z zastosowania teorii złożoności do systemów społeczno-środowiskowych jest zauważenie i konieczność uwzględniania przede wszystkim ich dwóch cech: niepewności (*uncertainty*) i nieprzewidywalności (*unpredictability*) oraz stanowiące tego konsekwencję ograniczenia zdolności systemu prawnego w perfekcyjnym kontrolowaniu i regulowaniu systemu społeczno-środowiskowego²⁷.

Z kolei w wymiarze celu norm prawnych ochronnych i kształtowania instrumentów prawnych w ochronie środowiska (rozumianego jako złożony system adaptacyjny) podstawowym paradygmatem jest zrównoważony rozwój, łączący wiele wątków, takich jak np.: podejście zasobowe ukierunkowane na samowystarczalność systemu (zachowanie zasobów dla przyszłych pokoleń), ochrona zasobów i równowaga priorytetów między społeczeństwem a przyrodą, korzyści środowiskowe (usługi ekosystemów), perspektywa aktywności

natomiast system społeczno-ekologiczny został spopularyzowany przede wszystkim przez badaczy reziliencji. J. Wu, *Landscape sustainability science (II): core questions and key approaches*, „Landscape Ecology” t. 36 (2021), s. 2455.

²⁵ M. Stępniewska i in., *System społeczno-ekologiczny w badaniach poznańskiej szkoły geografii kompleksowej*, „Rozwój Regionalny i Polityka Regionalna” t. 50 (2020), s. 48.

²⁶ J. Sommer, *Przedmiot prawa ochrony przyrody...*, s. 72.

²⁷ R. K. Craig, *Learning to Think about Complex Environmental Systems in Environmental and Natural Resource Law and Legal Scholarship: A Twenty-Year Retrospective...*, s. 92.

procesu rozwoju w dłuższym horyzoncie czasowym²⁸. Warto zauważyć, że koncepcja zrównoważonego rozwoju często łączona jest z podejściem krajo-brazowym, a w rozwijanych w tym kontekście strategii ochrony i odbudowy przyrody krajobraz jest często uznawany za adekwatną jednostkę specjalną (*appropriate special unit*) do podejmowania działań²⁹.

Jeden z istotnych elementów teorii złożoności w kontekście wyjaśniania procesu dostosowywania się systemów społeczno-ekologicznych do zmian stanowi koncepcja rezyliencji/odporności (*resilience*). Biorąc pod uwagę, że złożone systemy adaptacyjne ciągle ewoluują w obliczu wewnętrznych i zewnętrznych czynników wywołujących zmiany, dla ich trwania istotna jest właśnie zdolność rezyliencji. W sytuacji zmian, ryzyka lub zakłóceń ta zdolność systemu pozwala mu na przetrwanie poprzez dostosowanie się (adaptację), absorpcję, odbudowę, ewentualnie rekonfigurację lub transformację. Rezyliencja jest więc kluczową zdolnością CAS zapewniającą jego wytrzymałość i trwanie w procesach adaptacyjnych³⁰.

Warto właśnie zwrócić uwagę na płynące z teorii złożoności inspiracje dla prawa dotyczące rezyliencji. W obliczu współczesnych wyzwań, takich jak zmiany klimatu czy utrata różnorodności biologicznej, poszukuje się rozwiązań, przez które prawo może wspierać tę zdolność systemu społeczno-ekologicznego³¹. Dostrzega się nawet potencjał już istniejących norm prawnych umożliwiających wzmacnianie rezyliencji, a przez to podjęcie problemów zmian środowiskowych (adaptację lub transformację systemu w obliczu tych zmian)³².

Jednym z najważniejszych przedstawicieli nauk prawnych, którzy zauważyli znaczenie teorii złożoności dla prawa (a dla prawa ochrony środowiska w szczególności) jest J. B. Ruhl. Podkreśla on konieczność odejścia od ujęć redukcjonistycznych i adekwatność zastosowania teorii złożoności do zagadnie-

²⁸ G. Masik, *Koncepcja odporności systemów społeczno-ekologicznych wobec innych aktualnych koncepcji rozwoju oraz uwagi krytyczne*, „Prace i Studia Geograficzne” t. 67 nr 2 (2022), s. 15.

²⁹ B. Arts i in., *Landscape Approaches: A State-of-the-Art Review*, „Annual Review of Environment and Resources” t. 42 (2017), s. 442.

³⁰ G. Masik, *Koncepcja odporności systemów społeczno-ekologicznych wobec innych aktualnych koncepcji rozwoju oraz uwagi krytyczne...*, s. 7–18.

³¹ B. Bohman, *Legal Design for Social-Ecological Resilience*, Cambridge 2021, s. passim; J. B. Ruhl, B. Cosens, N. Soininen, *Resilience of Legal Systems. Toward Adaptive Governance*, [w:] M. Ungar (red.), *Multisystemic Resilience*, Oxford 2021, s. 509–529.

³² A. Garmestani i in., *Untapped capacity for resilience in environmental law*, „The Proceedings of the National Academy of Sciences (PNAS)” t. 116 nr 40 (2019), s. 19899–19904.

nia wpływu społeczeństwa na prawo i *vice versa* oraz nieliniowego i dynamicznego ujęcia systemu społeczno-środowiskowego³³. Teoria kompleksowości i powiązane z nią koncepcje (zwłaszcza teorii rezylencji/odporności) zdają się więc stanowić odpowiednią bazę teoretyczną dla prawa ochrony środowiska, szczególnie w erze kryzysu klimatycznego, w obliczu ciągłych zmian w ekosystemach i w zależnych od nich systemach społecznych oraz wobec zagrożeń przekraczania stanów granicznych³⁴.

Podobnie jak środowisko, krajobraz, ze względu na przedstawioną w pierwszej części pracy charakterystykę, jest zjawiskiem wykazującym wszystkie cechy złożonego systemu adaptacyjnego CAS – jest jego typowym przykładem. Traktowanie krajobrazu jako holistyczny, dynamiczny i hierarchiczny system, z uwzględnieniem jego właściwości emergentnych oraz interakcji (przejściowych i trwałych) między podsystemami i komponentami stanowi współcześnie istotną koncepcję badawczą i aplikacyjną dotyczącą krajobrazu³⁵.

Jak trafnie wskazują B. i M. Degórscy, „w holistycznym ujmowaniu krajobrazu szczególnego znaczenia nabierają interakcje i przepływy, które mogą występować w różnych kontekstach i wymiarach (m.in. fizycznym, zmysłowym, potencjałowym, strukturalno-funkcjonalnym, sieciowym, czasu i skali) w powiązanych podsystemach środowiska naturalnego (fizyczno-biotycznego) z przestrzenią społeczno-ekonomiczną, ujmowaną łącznie z człowiekiem jako podmiotem percepcji i główną siłą sprawczą przemian”³⁶. Warto zauważyć, że to holistyczne ujęcie jest spójne ze współczesnym definiowaniem krajobrazu w prawie, w EKK i u.p.z.p. (przynajmniej na poziomie koncepcyjnym), gdzie kluczowymi elementami są przestrzenność, interakcje czynników naturalnych i ludzkich oraz szeroko ujmowane postrzeganie przez człowieka. Z kolei dostrzeżenie dynamiczności krajobrazu i roli czynnika antropogenicznego dla jego kształtowania stanowi dobry punkt wyjścia do budowania prawnego systemu instrumentów ochronnych.

³³ Np. J. B. Ruhl, *Thinking of Environmental Law as a Complex Adaptive System: How to Clean Up the Environment by Making a Mess of Environmental Law*, „Houston Law Review” t. 34 nr 4 (1997), s. 101–164; J. B. Ruhl, *Complexity Theory as a Paradigm for the Dynamical Law-and-Society System: A Wake-Up Call for Legal Reductionism and the Modern Administrative State...*, s. 853, 927.

³⁴ R. K. Craig, *Learning to Think about Complex Environmental Systems in Environmental and Natural Resource Law and Legal Scholarship: A Twenty-Year Retrospective...*, s. 102 i literatura tam powołana.

³⁵ B. Degórska, M. Degórski, *Całościowe ujęcie krajobrazu, wybrane podejścia i problemy badawcze...*, s. 325–347.

³⁶ Ibid., s. 329.

Warto podkreślić wielość powiązanych i wzajemnie przenikających się podejść, koncepcji i ram badawczych, które odnoszą się do krajobrazu ujmowanego w kontekście systemowym. Dla zobrazowania tej wielowątkowości i rozległości badawczej jako przykład można podać zestaw tych podejść zidentyfikowanych przez J. Wu w jego analizie powiązań i znaczenia dla nauki o utrzymywaniu (sustainability) krajobrazu (przy czym autor zastrzega, że nie jest to wyczerpująca lista): ekologia krajobrazu, zintegrowane podejście krajobrazowe (*integrated landscape approach*), rezyliencja/odporność krajobrazowa (*landscape resilience*), nauka o systemie ziemi (*land system science*), bezpieczna i sprawiedliwa regionalna przestrzeń działania (*regional safe and just operating space*), regionalne biofizyczne powiązania człowieka z przyrodą (*regional biophysical human-nature connectedness*), spłot żywność – energia – woda (*food-energy-water nexus*), naczelne ślady Formana (*Forman's prime-footprints*), architektura krajobrazu i geodizajn (*geodesign*), współzarządzanie krajobrazowe (*landscape governance*)³⁷.

Adekwatność teorii złożoności dla krajobrazu i prawa wskazuje na konieczność uwzględnienia perspektywy teorii złożoności (a szczególnie koncepcji krajobrazu jako złożonego systemu adaptacyjnego) w badaniach prawniczych nad krajobrazem wiejskim. Przede wszystkim dotyczy to wzięcia pod uwagę jego złożoności jako przedmiotu ochrony. Złożoność ta musi być uwzględniona w budowaniu (i badaniu) systemu ochrony prawnej krajobrazu wiejskiego. Po drugie, ujęcie systemowe z modelem krajobrazu wiejskiego jako CAS jest szczególnie adekwatne do zarządzania i planowania krajobrazu (oraz unormowań prawnych jego dotyczących). Pozwala bowiem uwzględnić immanentne cechy krajobrazu – jego złożoność i dynamiczność, wyznaczyć adekwatne do tej charakterystyki cele ochrony i dobrać odpowiednie instrumenty prawne ochronne. Wreszcie po trzecie, trzeba mieć na względzie ograniczoną możliwość kontrolowania i regulowania ochrony krajobrazu wiejskiego poprzez normy prawne – wynikającą z jego dynamiki, niepewności i nieprzewidywalności jako systemu CAS, ale także z charakteru systemu prawnego, który stanowi także złożony system adaptacyjny.

³⁷ J. Wu, *Landscape sustainability science (II): core questions and key approaches...*, s. 2464–2478.

2.2. Krajobraz w kontekście ekonomicznej teorii dóbr. Krajobraz jako dobro wspólnie użytkowane (*the commons*)

Celowe dla prowadzonych rozważań jest również rozpatrzenie krajobrazu w kontekście ekonomicznej typologii dóbr, a zwłaszcza dóbr wspólnie użytkowanych / dóbr współdzielonych (*the commons*)³⁸. Pozwala bowiem uchwycić swoistość i istotę pojęcia krajobrazu, a ponadto otwiera interesujące perspektywy dla kształtowania koncepcji jego ochrony i zarządzania tym dobrem.

Dla wyjaśnienia istoty tych koncepcji warto wyjść od klasycznej typologii dóbr w ekonomii. Z ekonomicznego punktu widzenia dobro stanowi wszystko to, co zaspokaja jakąś potrzebę człowieka. Decydujący jest zatem atrybut użyteczności, przy czym konkretne dobro nie musi być użyteczne dla każdego człowieka³⁹. Klasyczna typologia dóbr opiera się na dwóch kryteriach: możliwości wyłączenia jednostki z użytkowania (zastrzeżenie korzystania dla niektórych) oraz rywalizacyjnego sposobu wchodzenia w posiadanie dobra (możliwość korzystania przez jedną osobę wyklucza sposobność użytkowania innych)⁴⁰.

Na tej podstawie wyróżnia się cztery rodzaje dóbr: dobra prywatne, dobra publiczne, monopole naturalne (dobra klubowe) i zasoby wspólne⁴¹. W przypadku dóbr prywatnych występuje zarówno konkurencyjność w konsumpcji, jak i możliwość wyłączenia z niej. Dobra publiczne występują natomiast w sytuacji odwrotnej – gdy żadne z tych kryteriów nie jest spełnione⁴². Dobra klubowe spełniają zasadę niekonkurencyjności, ale pozwalają na łatwe wykluczanie. Wspólne zasoby stanowią natomiast dobra wypełniające dwa warunki: są rywalizacyjne w konsumpcji, lecz nie ma możliwości wykluczenia z korzystania z nich (względnie niskim kosztem).

Szczególnym rodzajem wspólnych zasobów są dobra wspólnej puli (*common-pool resources*), które charakteryzują się tym, że w użytkowaniu przy nadmiernym ich wykorzystaniu mogą stracić swoje walory, a nawet ulec całkowitej degradacji. Dobra te stanowią zasoby naturalne lub stworzone przez człowieka systemy (np. łowiska, pastwiska), które są wystarczająco duże, aby kosztownym

³⁸ W pracy terminy dobra wspólnie użytkowane / dobra współdzielone (*the commons*) stosowane są zamiennie.

³⁹ K. Marton-Gadoś, *Dobra wspólne – metodologia badania zjawiska*, „Myśl Ekonomiczna i Polityczna” t. 4 (2014), s. 50.

⁴⁰ N. G. Mankiw, M. P. Taylor, *Mikroekonomia*, Warszawa 2022, s. 344.

⁴¹ *Ibid.*, s. 345.

⁴² R. G. Holcombe, *A Theory of the Theory of Public Goods*, „Review of Austrian Economics” t. 10 nr 1 (1997), s. 1.

(ale nie niemożliwym) było wykluczenie potencjalnych beneficjentów z uzyskiwania korzyści z ich użytkowania⁴³. Wśród dóbr wspólnej puli wyróżnić można też dobra będące wspólną własnością (*common-property resources*).

Dobra wspólnie użytkowane (*the commons*) wymykają się jednak tej klasycznej typologii ekonomicznej. Można scharakteryzować je poprzez dwie główne cechy: są dane (nie nabywane ani kupowane) i są współdzielone z innymi (udział w użytkowaniu wynika z przynależności do pewnej społeczności). D. Bollier wskazuje nawet, że pojęcie to odnosi się w istocie nie tyle do typu zasobów, ile do pewnego rodzaju trwałych i dynamicznych więzi społecznych powstałych i funkcjonujących do zarządzania różnego rodzaju zasobami. Jego sednem jest paradygmat łączący daną społeczność oraz zestaw wartości, norm i działań społecznych używanych do zarządzania zasobem. Dla istnienia dobra wspólnego konieczne są więc trzy wzajemnie powiązane elementy: zasób, społeczność (która ma motywację i wspólną tożsamość oraz podejmuje decyzję o zarządzaniu tym zasobem jako dobrem wspólnym) i zestaw protokołów społecznych (wartości, norm społecznych i egzekwowalnych sankcji)⁴⁴.

Chociaż pojęcie dobra wspólnego w naukach społecznych funkcjonuje od dłuższego czasu, to jednak przed opublikowaniem w 1968 r. przełomowej publikacji G. J. Hardina⁴⁵ opisującej teorię „tragedii wspólnego pastwiska”, termin ten występował w literaturze sporadycznie⁴⁶. Od lat 80. zaobserwować można zaś zainteresowanie ideą *commons*, która odnoszona jest do rozmaitych dziedzin i kontekstów. Nie ma bowiem zamkniętej listy ani formuły tego, co można uznać za dobro wspólnie użytkowane⁴⁷.

Zainteresowanie zagadnieniem dóbr wspólnych w latach 60. i 70. XX wieku nastąpiło na fali pojawiającego się w ekologii i etyce środowiskowej dyskursu dotyczącego wyczerpywania zasobów naturalnych. Wspomniany artykuł G. Hardina⁴⁸ stanowił ważny punkt odniesienia tej dyskusji. Autor ten przedstawił w nim koncepcję „tragedii wspólnego pastwiska”, posługując się

⁴³ E. Ostrom, *Governing the Commons. The Evolution of Institutions for Collective Action*, Cambridge 2008, s. 30.

⁴⁴ D. Bollier, *Think like a Commoner: A Short Introduction to the Life of the Commons*, Gabriola Island 2014, s. 15.

⁴⁵ G. J. Hardin, *The Tragedy of the Commons*, „Science” t. 162 nr 3859 (1968), s. 1243–1248.

⁴⁶ F. van Laerhoven, E. Ostrom, *Traditions and Trends in the Study of the Commons*, „International Journal of the Commons” t. 1 nr 1 (2007), s. 5.

⁴⁷ D. Bollier, *Think like a Commoner: A short Introduction to the Life of the Commons*, Gabriola Island 2014, s. 14.

⁴⁸ G. J. Hardin, *The Tragedy of the Commons...*

przykładem wiejskich wspólnot, które wypasały mleczne krowy na wspólnych pastwiskach (*the commons*), Przenosząc tę konstrukcję na poziom globalny, G. Hardin argumentował, że Ziemia jest zagrożona podobnym problemem: zbyt duża liczba użytkowników dobra wspólnego prowadzi do jego zniszczenia, szczególnie jeśli korzystają oni z efektu gapowicza⁴⁹, zawsze na tym zyskując, lecz ostatecznie doprowadzając do dewastacji dobra⁵⁰. Rozwiązaniem proponowanym przez badacza jest zarządzanie dobrami wspólnymi poprzez własność prywatną albo państwową⁵¹.

Jednym z najważniejszych badaczy problematyki dóbr wspólnych, poszukującym alternatywy dla koncepcji Hardina, była E. Ostrom, prekursorka empirycznych badań dotyczących zarządzania dobrami wspólnej puli (*common-pool resources*). Jej zainteresowania badawcze koncentrowały się wokół pytania: jak społeczność pokonuje trudności działania kolektywnego (efektu gapowicza, unikania obowiązków czy innych działań oportunistycznych)⁵². E. Ostrom wykazała, że możliwe jest pomyślne korzystanie przez dłuższy czas z ograniczonych zasobów bez konieczności stosowania rozwiązań postulowanych przez klasyczne teorie ekonomiczne, takich jak prywatyzacja i zarządzanie centralne (przez rząd lub państwo)⁵³.

W tym kontekście E. Ostrom sformułowała kilka warunków brzegowych – zasad skutecznego i trwałego funkcjonowania wspólnych zasobów zarządzanych przez wspólnoty użytkowników. Zaliczyła do nich: (1) czytelnie zdefiniowane granice dobra wspólnego, umożliwiające wyłączenie z korzystania nieuprawnionych osób trzecich; (2) zasady dotyczące wnoszenia wkładu i użytkowania dóbr wspólnych przez jednostki; (3) dostępne dla członków społeczności użytkowników procesy decyzyjne ustalające zasady zarządzania dobrem i dotyczące ich przestrzegania; (4) efektywny system monitorowania i kontroli przestrzegania zasad przez członków wspólnoty albo podmioty uznane przez

⁴⁹ Efekt gapowicza (*free rider problem*) – zagadnienie ekonomiczne odnoszące się do sytuacji, gdy podmiot korzysta z dóbr lub usług w stopniu przewyższającym jego udział w kosztach ich wytworzenia. Zob. np. E. C. J. Pasour, *The Free Rider as a Basis for Government Intervention*, „The Journal of Libertarian Studies” t. V nr 4 (1981), s. 453–463.

⁵⁰ Ibid., s. 1244.

⁵¹ Ibid., s. 1245. Jako głębsze źródło problemu „tragedii wspólnego pastwiska” w wymiarze globalnym Hardin wskazuje przeludnienie, proponując jako rozwiązanie kontrolę i restrykcje w tym zakresie (zob. Hardin, s. 1246–1248).

⁵² Zob. np. E. Ostrom, *How Types of Goods and Property Rights Jointly Affect Collective Action*, „Journal of Theoretical Politics” t. 15 nr 3 (2003), s. 239–270.

⁵³ E. Ostrom, *Governing the Commons. The Evolution of Institutions for Collective Action...*, s. 8–21.

nich za zaufane; (5) gradacyjny system sankcji za naruszenie zasad przez użytkowników; (6) efektywny i nisko kosztowy mechanizm rozwiązywania konfliktów; (7) akceptacja samoorganizowania jako formy wspólnego zarządzania dobrem przez instytucje zewnętrzne (władzę); (8) w odniesieniu do zasobów większej skali istnienie wielopoziomowych instytucji (użytkowanie poprzez mniejsze formy organizacji działające w ramach dobra wspólnego *nested enterprise*)⁵⁴.

Zastosowanie teorii ekonomii instytucjonalnej w kontekście krajobrazu opierało się początkowo na wspomnianej tradycyjnej typologii dób i prowadziło do skupienia się na materialności krajobrazu i kwestiach własnościowych. Krajobraz traktowany był jako dobro heterogeniczne, składające się fizycznie z wielu dóbr wspólnych i prywatnych. Według tej perspektywy zmiany krajobrazu były traktowane jako materialny produkt uboczny polityk i sił rynkowych⁵⁵. Nowe ujęcie badawcze dóbr wspólnie użytkowanych rozwinięte przez E. Ostrom w latach 90. XX wieku wyznaczyło jednak nowe perspektywy dla badań krajobrazu. Zainspirowało badaczy do rozwijania analiz systemów społeczno-ekologicznych, których integralnym elementem jest lokalna partycypacja, a ukierunkowanie na kwestię działań zbiorowych otworzyło możliwości dla nurtu konstruktywizmu społecznego w badaniu krajobrazu jako dobra wspólnie użytkowanego⁵⁶.

Nie ulega wątpliwości, że krajobraz może być ujmowany jako dobro wspólnie użytkowane⁵⁷. F. Parascandolo i M. Tanca⁵⁸ wskazują, że już w samej warstwie pojęciowej „krajobrazu” (budowanego oddolnie, którego integralną częścią jest historia danego terytorium, stanowiącego produkt lokalnej wiedzy,

⁵⁴ E. Ostrom, *A General Framework for Analyzing Sustainability of Social-Ecological Systems*, „Science” t. 325 nr 5939 (2009), s. 419–422.

⁵⁵ L. Gailing, *Landscape is a commons!*, [w:] *Commons – Practices, Boundaries and Thresholds. Lo Squaderno. Explorations in Space and Society* t. 30 (2013), s. 17.

⁵⁶ Ibid., s. 18.

⁵⁷ J.-D. Gerber, G. Hess, *From landscape resources to landscape commons: focussing on the non-utility values of landscape...*, s. 708–732; L. Menatti, *Landscape: from common good to human right...*, s. 641–683; K. R. Olwig, *Commons & Landscape*, [w:] *Landscape, Law & Justice: Proceedings from a workshop on old and new commons, Centre for Advanced Study, Oslo, 11–13 March 2003*, Oslo 2003, s. 15–21; F. Parascandolo, M. Tanca, *Is landscape a commons? Paths towards a metabolic approach*, [w:] B. Castiglioni, M. Tanca, F. Parascandolo (red.), *Landscape as Mediator, Landscape as Commons International perspectives on landscape research*, Padwa 2015, s. 29–46; A. Strecker, *Landscape Protection in International Law...*, s. 19–20.

⁵⁸ F. Parascandolo, M. Tanca, *Is landscape a commons? Paths towards a metabolic approach...*, s. 41–42.

praktyk i technik lokalnych oraz warunków środowiskowych, kształtujący się i przekazywany przez pokolenia) odnaleźć można zbieżność z ideą *the commons*. K. R. Olwig⁵⁹ podkreśla ponadto w kontekście relacji tych pojęć, znaczenie warstw symbolicznych, kulturowych i historycznych, które budują złożoną ideę krajobrazu, ale też są obecne w koncepcji dóbr wspólnie użytkowanych. *The commons* to nie tylko instytucja, to także symbol ludzkich ideałów i wartości, które zapewniają funkcjonowanie tej instytucji. Dodatkowo na powiązanie tych pojęć wskazuje też niemożność zamknięcia problematyki krajobrazowej w ramach dychotomii dóbr prywatnych i publicznych (państwowych). Scenarizowana, ekonomiczna i liberalna perspektywa jest zbyt redukcjonistyczna. Krajobraz jako dobro współużytkowane pozwala natomiast lepiej uchwycić jego złożoną i żywotną naturę i uwzględnić podmiotowy aspekt idei krajobrazu, a w konsekwencji lepiej nim zarządzać⁶⁰.

Z kolei J.-D. Gerber i G. Hess⁶¹ wskazują, że konceptualizacja krajobrazu jako dobra wspólnie użytkowanego pozwala wyjść poza ujęcie zasobowe (krajobraz jako zasób podlegający ochronie), bazujące tylko na wartości użytkowej. Ujęcie zasobowe, choć nadające krajobrazom „polityczną widzialność” i znaczenie, koncentruje się na użytkowniku i wartościach użytkowych (w tym również niematerialnych), pomija zaś istotny aspekt, jakim jest doświadczanie krajobrazu. Tymczasem stanowi on nie tylko zasób, który może zaspokoić potrzeby i interesy użytkownika, lecz ma wartość samą w sobie (*intrinsic value*), płynącą z samego swego istnienia, egzystencjalną, która może być subiektywnie doświadczana przez człowieka będącego częścią krajobrazu.

Koncepcja krajobrazu jako dobra wspólnie użytkowanego pozwala na połączenie tych dwóch ujęć: krajobrazu jako zasobu z uwzględnieniem jego wartości innych niż użytkowe oraz krajobrazu połączonego ze wspólnotą i jednostkami, które ją tworzą⁶². Charakterystyczne dla dóbr wspólnych jest bowiem ich umocowanie w kontekście konkretnych warunków (kulturowych i społecznych, lokalnych), co zresztą utrudnia sformułowanie uniwersalnej definicji takich dóbr⁶³, ale daje też obiecujące perspektywy dla ochrony krajobrazów lokalnych. Warto też zwrócić uwagę na dwa aspekty *commons*, które są istot-

⁵⁹ K. R. Olwig, *Commons & Landscape...*, s. 15–21.

⁶⁰ L. Menatti, *Landscape: from common good to human right...*, s. 659; F. Parascandolo, M. Tanca, *Is landscape a commons? Paths towards a metabolic approach...*, s. 42.

⁶¹ J.-D. Gerber, G. Hess, *From landscape resources to landscape commons: focussing on the non-utility values of landscape...*, s. 708–732.

⁶² Ibid., s. 727.

⁶³ K. Marton-Gadoś, *Dobra wspólne – metodologia badania zjawiska...*, s. 46.

ne z punktu widzenia zastosowania tej koncepcji do problematyki krajobrazu i jego ochrony: (1) przywiązanie do miejsca osób żyjących w krajobrazie i (2) różnorodność podejść użytkowników dobra, jeśli chodzi o ich eksploatację (niekoniecznie będą oni dążyć do eksploatacji zasobów, lecz mogą chcieć używać ich w sposób zrównoważony)⁶⁴. Dzięki temu zarządzanie krajobrazem jako dobrem wspólnym i jego ochrona w tej formule może stanowić alternatywę dla systemów opartych na własności prywatnej i dóbr publicznych, choć niekoniecznie w opozycji do nich⁶⁵.

Adekwatność koncepcji *commons* do problematyki krajobrazowej nie budzi zatem wątpliwości, co otwiera interesujące perspektywy badawcze także dla systemu norm prawnych dotyczących ochrony krajobrazu wiejskiego. Jest to szczególnie istotne w płaszczyźnie planowania lokalnego, zarządzania krajobrazem oraz zagadnień związanych z partycypacją publiczną.

2.3. Koncepcja pieczy środowiskowej/krajobrazowej (*environmental/landscape stewardship*)

Koncepcja pieczy/*stewardship* występuje w różnych dyscyplinach (np. ekologii, geografii, filozofii, naukach o zarządzaniu) i w odniesieniu do wielu tematów (zwłaszcza środowiska i jego elementów, zarządzania przedsiębiorstwem, państwem). W kontekście środowiskowym pieczy/*stewardship* uznawana jest za jedną z najważniejszych koncepcji pomocnych w poszukiwaniach odpowiedzi na wyzwania dotyczące zrównoważonego rozwoju (*sustainability*)⁶⁶.

Choć wątki bardzo zbieżne z istotą koncepcji *stewardship* obecne są już w doktrynie prawa ochrony środowiska od dłuższego czasu⁶⁷, to jednak samo to pojęcie rzadko pojawia się w polskiej literaturze. Scharakteryzowanie *stewardship* wymaga zatem najpierw poczynienia ustaleń terminologicznych

⁶⁴ L. Menatti, *Landscape: from common good to human right...*, s. 657–658.

⁶⁵ Ibid., s. 658; E. Ostrom, *Governing the Commons. The Evolution of Institutions for Collective Action...*, s. 9–15.

⁶⁶ C. Bieling, U. Eser, T. Plieninger, *Towards a better understanding of values in sustainability transformations: ethical perspectives on landscape*, „Ecosystem and People” t. 16 nr 1 (2020), s. 190; J. P. Enquist i in., *Stewardship as a boundary object for sustainability research: Linking care, knowledge and agency*, „Landscape and Urban Planning” t. 179 (2018), s. 18.

⁶⁷ W. Radecki, *Etyka ekologiczna*, „Człowiek i Światopogląd” t. 157–158 nr 8–9 (1978), s. 200–202. Autor wskazuje, że władający częścią ziemi (państwo, grupa ludzi, pojedynczy człowiek) włada częścią dobra ogólnoludzkiego i dlatego ponosi odpowiedzialność wobec przyszłych pokoleń za sposób władania.

w zakresie adekwatnego tłumaczenia na język polski. Dotychczas termin *stewardship* był stosowany zwykle w oryginale angielskim albo tłumaczony jako „zarządzanie”⁶⁸. A. Sobczak i J. Opolski, zauważając poważne dylematy translatorskie, proponują używanie angielskiego słowa *stewardship*, a także sugerują „odpowiadające treści, choć niedosłowne tłumaczenie – zarządzanie powiernicze”⁶⁹.

Ta propozycja tłumaczenia nie wydaje się w pełni satysfakcjonująca, szczególnie w odniesieniu do tematyki środowiskowej. Nawiązuje bowiem do umowy powiernictwa i czynności powierniczych typu zarządzającego, polegających na „zarządzaniu przez powiernika przeniesionym na niego prawem, oraz z obowiązkiem zwrócenia go powierzającemu w określonych okolicznościach wraz z uzyskanymi korzyściami w wyniku zarządu”⁷⁰. Dodatkowo termin ten ma wyraźny kontekst ekonomiczny. Tymczasem koncepcja *stewardship* w prawie ochrony środowiska jest właśnie postulowana w opozycji do dominacji ujęć ekonomicznych, rynkowych i prywatnowłasnościowych w postrzeganiu środowiska i zasobów przyrodniczych (i kulturowych)⁷¹.

Mimo tych trudności translatorskich nie powinno się rezygnować z poszukiwania polskiego odpowiednika omawianego terminu, w szczególności kierując się potrzebą przeciwdziałania tendencji zubażania języka naukowego związanej z dominacją w międzynarodowym dyskursie naukowym języka angielskiego. Trzeba jednak uwzględniać wieloznaczność terminu *stewardship* i konteksty, w jakich funkcjonuje proponowany odpowiednik we współczesnej polszczyźnie, aby uniknąć budowania nieadekwatnej terminologii⁷².

⁶⁸ P. Mazur, *Bezpośredni dialog między radą nadzorczą a akcjonariuszami spółek publicznych z perspektywy polskiego prawa spółek*, „Przegląd Prawa Handlowego” nr 10 (2022), s. 40; D. Pyć, *Morskie obszary chronione USA a doktryna zaufania publicznego*, „Prawo Morskie” t. 25 (2009), s. 191; A. Sobczak, J. Opolski, *Koncepcja stewardship w ochronie zdrowia*, „Prawo i Medycyna” t. 12 nr 4 (2010), s. 57–73.

⁶⁹ A. Sobczak, J. Opolski, *Koncepcja stewardship w ochronie zdrowia...*, s. 58–59, 73.

⁷⁰ A. Kłos, *Umowa powiernictwa w prawie polskim*, „Państwo i Społeczeństwo” t. XV nr 1 (2015), s. 73.

⁷¹ E. Barritt, *Conceptualising stewardship in environmental law*, „Journal of Environmental Law” t. 26 (2014), s. 1; S. K. Bavikatte, *Stewarding the Earth: Rethinking property and the Emergence of Biocultural Rights*, Oxford 2014, s. passim.

⁷² Przykładem nietrafionej próby polskiego tłumaczenia terminologii jest *sustainable development* jako „zrównoważony rozwój”. Tłumaczenie to nie oddaje pojemności znaczeniowej, a także istoty źródłosłowa angielskiego tego terminu. Powoduje też trudności w zachowaniu konsekwencji terminologicznej w tłumaczeniu pokrewnego słowa *sustainability*.

Warto więc w pierwszej kolejności sięgnąć do słownikowego znaczenia terminu *stewardship* w języku angielskim, z uwzględnieniem kontekstu historycznego. Pierwotne znaczenie tego słowa sięga średniowiecza i odnosiło się do opisu tytułu lub funkcji zarządcy, ekonoma zajmującego się gospodarowaniem mieniem powierzonym przez właściciela, zarządzaniem w majątku lub dużym gospodarstwie domowym (nadzór nad służbą, prowadzenie rachunków itp.).⁷³ Z czasem jednak ugruntowane „zarządcze” znaczenie *stewardship* ewoluowało w kierunku wyraźnej pozytywnej konotacji jako „ostrożne i odpowiedzialne zarządzanie”. Obecnie takie znaczenie jest powszechne właśnie w kontekście środowiskowym, ale także np. w zarządzaniu organizacją⁷⁴. Wobec tego wydaje się, że nieadekwatnym tłumaczeniem byłoby „włodarstwo”, które jest co prawda zbieżne w swym historycznym znaczeniu z pierwotnym znaczeniem *stewardship*, ale zbyt ściśle wiąże się z kontekstem sprawowania władzy (choć w zasadniczym znaczeniu powierzonej przez właściciela). Ponadto we współczesnej polszczyźnie wyraz „włodarz” używany jest już wyłącznie dla określenia sprawującego władzę np. w mieście czy kraju.

Wydaje się, że polskim słowem najlepiej oddającym treść *stewardship* jest „piecza”. Za przyjęciem takiego tłumaczenia przemawiają argumenty lingwistyczne, funkcjonalne (konotacje w języku prawnym i prawniczym) i merytoryczne (znaczenie przypisywane pojęciu *stewardship* w nauce). W staropolszczyźnie podstawowy sens słowa „piecza” to „opieka”, „troska”, ale także (rzadziej) „staranie” oraz przewidziane prawem sprawowanie władzy i opieki nad dziećmi, kobietą i jej majątkiem⁷⁵. Ta pierwotna treść semantyczna pozostaje czytelna także w języku współczesnym. Odpowiada ona również identyfikowanej w literaturze przedmiotu istotności opieki (*care*) jako jednego z głównych wymiarów i idei w koncepcji *stewardship*⁷⁶.

„Piecza” jest też terminem języka prawnego. Jej najważniejsze użycie związane jest z prawem rodzinnym. Na przykład w Kodeksie rodzinnym i opiekuń-

⁷³ <https://www.merriam-webster.com/dictionary/steward>.

⁷⁴ <https://www.merriam-webster.com/dictionary/stewardship>.

⁷⁵ Z. Krótki, *Polskie leksemy o rdzeniu piecz-/piek- pochodne od piec się*, „Poznańskie Studia Polonistyczne. Seria Językoznawcza” t. 22 nr 2 (2015), s. 71. Warto zwrócić uwagę na inne treści semantyczne związane z „pieczą” jak np. bezpieczeństwo, stan bez zagrożenia, ochrona, kuratela, dozór prawny.

⁷⁶ J. P. Enquist i in., *Stewardship as a boundary object for sustainability research: Linking care, knowledge and agency...*, s. 24.

czym⁷⁷ występuje w kontekście pieczy nad dzieckiem i jego majątkiem w odniesieniu do władzy rodzicielskiej (art. 95, 96 k.r.o.) i pieczy zastępczej. Termin „piecza” pojawia się też w prawie w innych kontekstach, np. jako piecza nad dziedzictwem Fryderyka Chopina⁷⁸, czy piecza pracownika nad powierzonym mieniem⁷⁹. Warto zauważyć, że w powołanych regulacjach prawnych, mimo różnego charakteru relacji między podmiotem sprawującym pieczę a osobą lub dobrami, występuje wspólny mianownik w postaci szczególnego wymiaru opieki i troski. Odpowiada to koncepcji *stewardship* w prawie ochrony środowiska⁸⁰. Wydaje się również, że słowo „piecza” obejmuje zarówno znaczenie czynnościowe (działanie, gospodarowanie, zarządzanie), jak i przedmiotowe (odnoszące się do roli stewarda – podmiotu sprawującego pieczę) oraz atrybutowe (cechy, jakie powinien mieć podmiot sprawujący pieczę i jakie charakteryzować powinny jego działania)⁸¹. Przedstawione argumenty przemawiają więc za zastosowaniem tłumaczenia terminu *stewardship* w języku polskim jako „piecza”, co przyjęto w niniejszych rozważaniach.

Przechodząc do zarysowania koncepcji „pieczy” i odniesienie jej do kontekstu krajobrazu, należy przede wszystkim zwrócić uwagę, że pojęcie to ma bardzo rozległy zakres użycia (różne dziedziny nauki i obszary działań w ramach szeroko rozumianego zarządzania zasobami, w różnej skali i na różnych poziomach). Nawet zawężenie rozpatrywania tego pojęcia do kontekstu zrównoważonego rozwoju (*sustainability*) i gospodarowania zasobami przyrodniczymi nie pozwala na wskazanie jednego, powszechnie akceptowanego rozumienia „pieczy”. Termin *stewardship* łączony jest też z innymi określeniami: *landscape* / *ecosystem* / *earth* / *planetary* / *biosphere* / *countryside* / *land* / *environmental (stewardship)* oraz w ramach rozmaitych instrumentów prawa i polityki środowiskowej dotyczących np. leśnictwa (*Forest Stewardship Co-*

⁷⁷ Ustawa z 25 lutego 1964 r. Kodeks rodzinny i opiekuńczy, t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 2809. Dalej jako: k.r.o.

⁷⁸ Ustawa z 3 lutego 2001 r. o ochronie dziedzictwa Fryderyka Chopina, t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 1578.

⁷⁹ Rozporządzenie z 4 października 1974 r. w sprawie wspólnej odpowiedzialności materialnej pracowników za powierzone mienie, t.j. Dz.U. z 1996 r. Nr 143 poz. 663.

⁸⁰ E. Barritt, *Conceptualising stewardship in environmental law...*, s. 1–23.

⁸¹ Na tę wieloznaczność *stewardship* zwracają uwagę: A. Sobczak, J. Opolski, *Koncepcja stewardship w ochronie zdrowia...*, s. 59. Warto zauważyć, że autorzy powołują w tym kontekście słowo „piecza”, nie przyjęli go jednak jako adekwatnego tłumaczenia *stewardship* w języku polskim.

uncil) czy rybołówstwa (*Marine Stewardship Council*)⁸². W obliczu tej wieloznaczności i wielowątkowości w literaturze przedmiotu proponuje się ujęcie pieczy jako przedmiotu zakresowego (*boundary object*), koncepcji ramowej, na tyle elastycznej, że może być dostosowana do różnych znaczeń i użyć, a jednocześnie zachowującej wspólną tożsamość⁸³. W tej formule definiowanie pieczy skupia się raczej na wskazaniu elementów i cech konstytutywnych tego pojęcia, niż formułowaniu definicji.

Na przykład E. Barritt⁸⁴ wskazuje cztery uniwersalne cechy/elementy koncepcji pieczy: (1) relacyjność (*relational*) – piecza jest relacją, której podmiotami są sprawujący pieczę, powierzający obowiązek pieczy i podmiot (bądź przedmiot), nad którym sprawowana jest piecza; (2) obowiązek (*duty*) jako podstawa relacji pieczy względem powierzonego wartościowego dobra lub ograniczonego zasobu; (3) element kontroli (*control*) i panowania (*dominion*) nad dobrem objętego pieczą; (4) wartości (*values*) określające sposób sprawowania tej kontroli i wyznaczające właściwy sposób sprawowania pieczy. Na podstawie tych elementów, E. Barritt określa pieczę jako występującą, gdy ludzie (jednostki, grupy albo państwo) są w pozycji kontroli nad cennym albo ograniczonym zasobem i mają obowiązek traktowania tych dóbr z uwzględnieniem pewnego stopnia dbałości lub zgodnie z pewnymi wartościami.

Z kolei J. P. Enquist i in.⁸⁵, na podstawie przeglądu występowania „pieczy” w literaturze, identyfikują cztery grupy znaczeń tego terminu: etyka (*ethic*), motywacja (*motivation*), działanie (*action*) i rezultat (*outcome*). Następnie autorzy konceptualizują to pojęcie jako wspomniany przedmiot zakresowy (*boundary object*) i identyfikują jego trzy wymiary: opieka (*care*), wiedza (*knowledge*) i agencja/przedstawicielstwo (*agency*). Opieka stanowi aspekt normatywny⁸⁶, związana jest z poczuciem przywiązania i odpowiedzialności, wartościami osobistymi, ale także zbiorowym i społecznym znaczeniem moralności i ideologii.

⁸² Zob. np. N. J. Bennett i in., *Environmental Stewardship: A Conceptual Review and Analytical Framework*, „Environmental Management” t. 61 (2018), s. 598; C. Bieling, U. Eser, T. Plieninger, *Towards a better understanding of values in sustainability transformations: ethical perspectives on landscape...*, s. 190; J. P. Enquist i in., *Stewardship as a boundary object for sustainability research: Linking care, knowledge and agency...*, s. 18.

⁸³ J. P. Enquist i in., *Stewardship as a boundary object for sustainability research: Linking care, knowledge and agency...*, s. 18.

⁸⁴ E. Barritt, *Conceptualising stewardship in environmental law...*, s. 3.

⁸⁵ J. P. Enquist i in., *Stewardship as a boundary object for sustainability research: Linking care, knowledge and agency...*, s. 17–37.

⁸⁶ W znaczeniu ustalania tego, co powinno być, niekoniecznie w znaczeniu prawotwórczym.

Wymiar wiedzy odnosi się do informacji i głębszego zrozumienia dóbr objętych pieczą, ich funkcjonowania i zdolności odpowiadania – czerpania z tej wiedzy. Przy tym wiedza ta jest rozumiana szeroko – nie tylko jako pozyskiwana metodą naukową, ale także przez ludność rdzenną, w ramach praktyk społecznych, pamięci zbiorowej itp. Agencja stanowi zdolność i możliwość zaangażowania (jednostek, grup, sieci) w działania w ramach pieczy i wytwarzanie efektów, ale także wykazywana przez środowisko zdolność oddziaływania na charakter działań w ramach pieczy. Agencja wiązana jest często z aspektami władzy.

Wydaje się, że istotę koncepcji pieczy trafnie ukazuje też zestawienie jej z opozycyjną koncepcją w teorii zarządzania – agencją (*agency theory*), zwłaszcza w kontekście relacji między podmiotem nadrzędnym (mocodawcą, pryncypałem) a podmiotem wykonawczym (managerem)⁸⁷. Obie koncepcje różnią się przede wszystkim przyjętym jako założenie, odmiennym modelem człowieka i jego motywacji. W teorii agencji uznaje się, że każdy dba przede wszystkim o własny interes. Podmiot wykonawczy (manager) działa na rzecz mocodawcy w zamian za własne korzyści. Relacja agencji opiera się więc na wymianie i kompromisie, formalizacji relacji i kontroli (kosztów i działań agenta). W zarządzaniu dąży się zatem do struktur, bodźców i monitoringu w celu powiązania celów podmiotu nadrzędnego i podrzędnego.

Tymczasem działania stewarda opierają się przede wszystkim na motywacji wewnętrznej (pracy na rzecz innych lub organizacji) i nastawieniu kolektywistycznym oraz spójności z celami mocodawcy. Relacja pieczy opiera się na zaufaniu, służbie i odpowiedzialności za powierzone dobro. Nie ma w niej potrzeby rozbudowywania systemu nadzoru i kontroli, a podmiot wykonawczy ma większą autonomię. Warto zauważyć, że relacja *stewardship* jest zwłaszcza przedmiotem zainteresowania w obszarach gospodarowania, w których zawodzą mechanizmy rynkowe z powodu niespełniania wymogów efektywnego działania rynku⁸⁸. Zauważa się nawet, że w kontekście zarządzania i użytkowania zasobów przyrodniczych termin „piecza” (*stewardship*) zaczyna zastępować termin „zarządzanie” (*management*) – szczególnie w literaturze anglosa-

⁸⁷ J. H. Davis, F. D. Schoorman, L. Donaldson, *Towards a Stewardship Theory of Management*, „Academy of Management Review” t. 22 nr 1 (1997), s. 20–47; K. Menyah, *Stewardship Theory*, [w:] S. O. Idowu i in. (red.), *Encyclopedia of Corporate Social Responsibility*, Berlin–Heidelberg 2013, s. 2322–2329; A. Sobczak, J. Opolski, *Koncepcja stewardship w ochronie zdrowia...*, s. 59–62.

⁸⁸ A. Sobczak, J. Opolski, *Koncepcja stewardship w ochronie zdrowia...*, s. 61. Autorzy wskazują jako przykład takiego obszaru ochronę zdrowia i opiekę zdrowotną. Wydaje się, że ochrona środowiska jest również adekwatnym przykładem.

skiej w odniesieniu do form odpowiedzialnego zarządzania, zrównoważonego i uwzględniającego wymogi ochrony środowiska⁸⁹.

W kontekście prawa ochrony środowiska piecza jest zwłaszcza rozpatrywana jako obowiązek w stosunku do ziemi (*land*), przy czym ma to szeroki kontekst – nie tylko gruntowy czy krajobrazowy⁹⁰. I właśnie w tym zakresie uwidacznia się istota znaczenia koncepcji pieczy dla prawa (zwłaszcza w wymiarze środowiskowym i krajobrazowym). *Stewardship* jest bowiem stawiane w opozycji do własności jako dominującego ujęcia relacji człowieka do ziemi. Nurt ten czerpie zwłaszcza z myśli A. Leopolda⁹¹, jednego z prekursorów filozofii ekologicznej i twórcy „etyki ziemi”, który proponuje zmianę postrzegania roli i pozycji ludzi w tej relacji. Człowiek powinien sprawować pieczę nad ziemią, gdyż stanowi on integralną część systemu przyrodniczego (wspólnoty ekologicznej), raczej przynależy do ziemi niż ją posiada.

Takie ujęcie tworzy oczywiście duże wyzwanie intelektualne w obliczu dominacji własnościowego i ekonomicznego paradygmatu postrzegania ziemi i stosunku człowieka do niej. Jak wskazywano wcześniej, ekonomiczna koncepcja własności skupia się bowiem na zawłaszczaniu przestrzeni, któremu to procesowi towarzyszy rozbudowany system instytucji prawnych⁹². Kolejnymi elementami tego ekonomicznego paradygmatu są szerokie ujęcie praw własnościowych o dominującym charakterze wolnościowym (zapewniających wolną przestrzeń działania w sferze praw majątkowych) oraz założenie *homo oeconomicus* dla wyjaśnienia natury ludzkiej i jako modelu tłumaczącego motywacje i decyzje jednostki. W tej koncepcji ziemia jest towarem należącym do jednostki, a jej wartość wyznaczają ekonomiczne korzyści, jakie można czerpać z ziemi⁹³. Określa się to „utowarowieniem” (*commodification*) przyrody⁹⁴.

Koncepcja *stewardship* opiera się na odmiennych podstawach. Naczelną metaforą jest tu „sieć życia”. Użytkowanie w ramach wystarczalności, dzielenie i troska tworzą zaś kluczowe elementy etyki, które spajają społeczności (rozumiane nie tylko jako zbiorowości jednostek *homo oeconomicus* skupionych

⁸⁹ R. Worrell, M. C. Appleby, *Stewardship of natural resources: Definition, ethical and practical aspects*, „Journal of Agricultural and Environmental Ethics” t. 12 (2000), s. 263–264.

⁹⁰ E. Barritt, *Conceptualising stewardship in environmental law...*, s. 5.

⁹¹ A. Leopold, *A Sand County Almanac*, Oxford–New York–Toronto 1949.

⁹² T. Dybowski, *Ochrona własności w polskim prawie cywilnym (rei vindicatio – actio negotiorum)...*, s. 15–20.

⁹³ M. D. Murphy, *Landscape Architecture Theory. An Ecological Approach...*, s. 8–9.

⁹⁴ S. K. Bavikatte, *Stewarding the Earth: Rethinking property and the Emergence of Biocultural Rights...*, s. 31.

na swoich interesach) oraz wyznaczają kształt relacji człowieka z przyrodą⁹⁵. *Homo oeconomicus* postrzega przyrodę jako zasób (ekonomiczny) – towar, który może być przedmiotem obrotu (nabycia/zbycia) i użytkowany jest dla osiągnięcia zysku. Stosunki międzyludzkie wyznaczane są zaś przez przepływ towarów między podmiotami praw własnościowych. Odmienne w koncepcji pieczy: to wartości przenikają relacje między ludźmi, które określają pozycję jednostki jako członka wspólnoty i części „sieci życia” – przyrody⁹⁶.

Zauważa się nawet, że koncepcja pieczy stanowi nie tylko podejście zarządcze (gospodarowania), ale także – a może nawet bardziej – etyczne, które podkreśla znaczenie odpowiedzialności, współpracy, partycypacji i komunikacji w planowaniu i gospodarowaniu zasobami ziemi⁹⁷. Warto jednak pamiętać, że koncepcja pieczy nie wyłącza czerpania prywatnych korzyści. Zarządzanie ziemią w ramach pieczy dostarcza bowiem zarówno szerszych publicznych korzyści, także dla przyszłych pokoleń, dla środowiska, ale także osobistych dla stewarda i jego rodziny⁹⁸.

Można zauważyć, że koncepcja *stewardship* zaczyna wpływać także na prawo, szczególnie w obszarze ochrony zasobów środowiskowych. W tym zakresie występuje w odniesieniu do polityk i instrumentów ukierunkowanych na zrównoważone użytkowanie zasobów, np. do tej terminologii odnoszą się programy rolno-środowiskowe w Wielkiej Brytanii (*Entry/Higher Level Stewardship*), czy dotyczące lasów (*Forest Stewardship Council*) i mórz (*Marine Stewardship Council*)⁹⁹.

Kolejnym przykładem recepcji koncepcji pieczy w prawie może być formuła praw ludności rdzennej i społeczności lokalnych analizowanych w perspektywie *stewardship* przez S. K. Bavikatta¹⁰⁰. Prawa biokulturowe należą do trzeciej generacji praw człowieka (praw kolektywnych odnoszących się do jakości życia). Ich wkładem w dyskurs dotyczący grupowych praw człowieka jest

⁹⁵ Ibid., s. 39.

⁹⁶ Ibid., s. 58–59.

⁹⁷ Zob. np. T. Plieninger, C. Bieling, *The emergence of landscape stewardship in practice, policy and research*, [w:] C. Bieling, T. Plieninger (red.), *The Science and Practice of Landscape Stewardship*, Cambridge 2017, s. 6 i powołana tam literatura.

⁹⁸ C. Baldwin, T. Smith, C. Jacobson, *Love of the land: Social-ecological connectivity of rural landholders*, „Journal of Rural Studies” t. 51 (2017), s. 38.

⁹⁹ T. Plieninger, C. Bieling, *The emergence of landscape stewardship in practice, policy and research...*, s. 6; R. Worrell, M. C. Appleby, *Stewardship of natural resources: Definition, ethical and practical aspects...*, s. 264.

¹⁰⁰ S. K. Bavikatte, *Stewarding the Earth: Rethinking property and the Emergence of Biocultural Rights...*

zwrócenie uwagi, że dobrobyt ludzi zależy także od relacji pieczy między społecznościami a ich ekosystemami. Podstawą praw biokulturowych jest etyka opieki nad naturą i założenie, że społeczności, które od zawsze dbały o swoje ekosystemy, powinny mieć prawa użytkowania i zarządzania ziemią bez względu na posiadanie formalnego tytułu prawnego do niej¹⁰¹. Autor w swojej pracy analizuje pojawienie się koncepcji praw biokulturowych jako jednej z odpowiedzi na kryzys ekologiczny. Dekonstruując koncepcję własności w szerokiej teoretycznej perspektywie ekonomicznej, politycznej, antropologicznej i prawnej wskazuje potencjał koncepcji pieczy i pojawienie się nowych obszarów zastosowania instrumentów prawnych w prawie ochrony różnorodności biologicznej w ramach Konwencji o różnorodności biologicznej¹⁰², szczególnie Protokołu z Nagoi¹⁰³.

Z kolei E. Barritt wskazuje wręcz, że w szerszym ujęciu wartości stojące u podstaw pieczy środowiskowej można zidentyfikować we wszystkich aspektach prawa ochrony środowiska¹⁰⁴. Autorka wyróżnia kilka ujęć *stewardship*, w ramach których sytuuje różne instrumenty prawnośrodowiskowe.

Pierwszy rodzaj – opiekuńczy (*custodial*) – w kontekście środowiskowym wiąże się z bardzo ogólnym obowiązkiem ochrony i zrównoważonego użytkowania przyrody na rzecz obecnego i przyszłych pokoleń. Zawiera on w sobie najmniejszy zakres obowiązku pieczy. W ramach niego można sytuować regulacje Konwencji z Aarhus.

Drugi – zarządczy (*managerian*) – wymaga od sprawującego pieczę aktywnej opieki i ostrożnego zarządzania zasobami naturalnymi, nad którymi sprawuje on kontrolę (fizyczną). Do tego typu należą instrumenty ochronne kierowane do rolników czy właścicieli gruntów w ramach programów płatności za pieczę.

Trzecim rodzajem *stewardship* jest własnościowy (*proprietary*), który występuje w dwóch wersjach różniących się ujęciem stosunku właściciela do rzeczy (ziemi): (1) zachowującej dominującą koncepcję własności opartej na prawach indywidualnych, uzupełniając je o obowiązek pieczy; (2) odrzucającej

¹⁰¹ Ibid., s. 142–143.

¹⁰² Konwencja o różnorodności biologicznej, sporządzona w Rio de Janeiro dnia 5 czerwca 1992 r., Dz.U. z 2002 r. Nr 184, poz. 1532, dalej jako Konwencja o różnorodności biologicznej.

¹⁰³ Protokół z Nagoi do Konwencji o różnorodności biologicznej o dostępie do zasobów genetycznych oraz sprawiedliwym i równym podziale korzyści wynikających z wykorzystania tych zasobów przyjęty w 2010 r. (CBD COP10), podpisany przez Polskę 20 września 2011 r., Dz.Urz. UE L 150 z 20.05.2014 r., s. 234.

¹⁰⁴ E. Barritt, *Conceptualising stewardship in environmental law...*, s. 23.

tradycyjny model własności (oparty na dominacji władztwa właściciela względem ziemi) i proponującej w miejsce tego nowy model relacji właściciel – grunt oparty na pieczy właścicielskiej. W ramach tego trzeciego rodzaju *stewardship* usytuować można wspomnianą koncepcję praw biokulturowych ludności rdzennej i społeczności lokalnych.

Wreszcie czwarte ujęcie *stewardship* identyfikowane przez E. Barritt – etyczne i duchowe (*ethical and spiritual*) – wykracza poza tylko „techniczne” koncepcje, kierując się ku postrzeganiu relacji człowieka z ziemią w wymiarze moralnym. Podstawy tego ujęcia można znaleźć zarówno w tradycji „judeo-chrześcijańskiej” (ziemia jest „użyczona” ludziom przez Boga, więc istotą posiadania ziemi jest prawo użytkowania – *usus fructus*¹⁰⁵), ale także w etyce ludności rdzennych w innych częściach świata¹⁰⁶.

Warto też wspomnieć o istotnym elemencie koncepcji pieczy, który stanowi wspomniana już rezyliencja/odporność (*resilience*), szczególnie w ujęciu opartej na niej pieczy ekosystemowej (*resilience-based ecosystem stewardship*). W literaturze dotyczącej systemów społeczno-ekologicznych podkreśla się fundamentalne znaczenie pieczy dla wzmocnienia rezyliencji ekologicznej oraz społecznej i dla wspierania dobrostanu poprzez dostarczanie świadczeń ekosystemów (usług ekosystemowych)¹⁰⁷. Ponadto od dawna zauważa się powiązania koncepcyjne pieczy i utrzymywalności (*sustainability*)¹⁰⁸. W szczególności to powiązanie pozwala szerzej spojrzeć w ramach gospodarowania zasobami przyrodniczymi – kto w jakim zakresie powinien być ich beneficjentami (nie tylko ludzie, ale też inne gatunki) i przyjąć podejście biocentryczne zamiast antropocentrycznego¹⁰⁹.

Rozpatrując koncepcję pieczy w kontekście krajobrazowym można zauważyć wielość podejść i interpretacji¹¹⁰. Generalnie pieczę krajobrazową identy-

¹⁰⁵ M. D. Meeks, *God and Land*, „Agriculture and Human Values” nr Fall (1985), s. 16–27.

¹⁰⁶ S. K. Bavikatte, *Stewarding the Earth: Rethinking property and the Emergence of Biocultural Rights...*, s. 39–44.

¹⁰⁷ T. Plieninger, C. Bieling, *The emergence of landscape stewardship in practice, policy and research...*, s. 6.

¹⁰⁸ R. Worrell, M. C. Appleby, *Stewardship of natural resources: Definition, ethical and practical aspects...*, s. 263.

¹⁰⁹ *Ibid.*, s. 267.

¹¹⁰ C. M. Raymond i in., *The farmer as a landscape steward: Comparing local understandings of landscape stewardship, landscape values, and land management actions*, „Ambio” t. 45 nr 2 (2016), s. 173–174; C. M. Raymond i in., *Integrating different understandings of landscape stewardship into the design of agri-environmental schemes*, „Environmental Conversation” t. 43 nr 4 (2016), s. 350–358.

fikuje się w ramach szerszego pojęcia pieczy ekosystemowej/środowiskowej, eksponując jednak oparcie na miejscu (*place-based*) i w skali krajobrazowej (*landscape-scale expression*) oraz w przypadkach, gdy zarządzanie ziemią uwzględnia indywidualne i społeczne wartości krajobrazów. Rozpatrywanie tych wartości w ramach systemów zarządczych można więc uznać za element definiujący pieczę krajobrazową¹¹¹.

T. Plieninger i C. Bieling dokonując syntezy ujęć pieczy krajobrazowej, wskazują jej następujące charakterystyczne cechy: (1) dążenie do jednoczesnego wspierania dziedzictwa, produkcji żywności, różnorodności biologicznej i żywotności wsi ze szczególnym uwzględnieniem wzajemnych zależności między sprawiedliwością społeczną i dobrym stanem środowiska; (2) działanie w skali krajobrazowej (a nie na poziomie indywidualnych działek czy gospodarstw rolnych) z uwzględnieniem form deliberatywnego planowania i zarządzania oraz złożoności interakcji procesów i praktyk występujących na innych poziomach; (3) uwzględnienie międzysektorowej koordynacji i dostosowania działań i polityk publicznych na różnych poziomach oraz sektora organizacji pozarządowych i prywatnych interesariuszy; (4) samoorganizacja i wysoki stopień partycypacji oraz wspieranie zarządzania adaptacyjnego i opartego na współpracy i uczeniu społecznym; (5) docenienie różnorodności perspektyw i wiedzy (w tym ludności rdzennej)¹¹².

Współcześnie stosunek człowieka do ziemi bez wątpienia przyjmuje formę raczej dominacji niż pieczy. Tworzy to fundamentalne wyzwania dla systemu ochrony krajobrazu i rodzi wiele pytań, takich jak np.: Jak ów ekonomiczny paradygmat wpływa na postrzeganie wartości krajobrazu? Czy wartości te mają tylko wymiar użytkowy czy również wewnętrzny, pozaekonomiczny?¹¹³ Koncepcja pieczy, proponując alternatywę dla dominacji paradygmatu ekonomicznego i własnościowego, może więc tworzyć interesującą formułę wyznaczającą nowe ścieżki rozwoju systemu ochrony krajobrazu i budowania jego prawnych podstaw oraz przewyżczania jego słabości i negatywnych skutków. Można zidentyfikować już pierwsze próby tworzenia instrumentów prawnych i konstrukcji regulacyjnych opartych na pieczy krajobrazowej. Będą one przedmiotem analizy w dalszej części pracy.

¹¹¹ T. Plieninger, C. Bieling, *The emergence of landscape stewardship in practice, policy and research...*, s. 7.

¹¹² Ibid., s. 5.

¹¹³ M. D. Murphy, *Landscape Architecture Theory. An Ecological Approach...*, s. 8.

2.4. Podejścia krajobrazowe (*landscape approaches*)

Podejście krajobrazowe (*landscape approach*) jest promowane zarówno w nauce, jak i praktyce jako integrująca filozofia wspólnego użytkowania gruntów (*integrated land-sharing philosophy*) oraz jako opozycja do konwencjonalnych i sektorowych form planowania przestrzennego i gospodarki przestrzennej¹¹⁴. Idea ta nie stanowi *novum*, ani nie tworzy wyodrębnionej koncepcji, teorii czy strategii. Podejście rozumiane jest tu raczej jako pewien sposób działania lub ujmowania zagadnień, myślenia o nich. W rezultacie podejścia krajobrazowe są rozmaicie ujmowane, występują w różnych kontekstach, a także bazują na zróżnicowanej terminologii¹¹⁵. Mogą mieć też różny charakter i ukierunkowanie – bardziej strategiczne lub analityczno-badawcze.

Co istotne z punktu widzenia tematyki pracy, choć podejścia krajobrazowe kształtują się w kontekście wielu obszarów (takich jak m.in. ochrona przyrody, zrównoważony rozwój / *sustainability science*, zintegrowane zarządzanie zasobami przyrodniczymi, planowanie przestrzenne, systemy społeczno-ekologiczne, ostatnio także zmiany klimatu), to wszystkie one ukierunkowane są na problematykę wiejską i na rozwój wsi z perspektywy integrującej i zrównoważonej¹¹⁶.

Elementy łączące różne podejścia krajobrazowe wynikają z charakterystyki krajobrazu – zasadniczych cech budujących to pojęcie. Warto zatem w opisie odwołać się do nich.

Po pierwsze, krajobraz łączy w sobie różne aspekty: przyrodnicze, społeczno-kulturowe, polityczne. Zasadniczą wspólną cechą podejść krajobrazowych jest więc skupienie na integrujących wielopłaszczyznowych rozwiązaniach w skali krajobrazu¹¹⁷ i generalnie integracyjne, interdyscyplinarne ambicje łączenia różnych dziedzin nauki i praktyki¹¹⁸.

¹¹⁴ B. Arts i in., *Landscape Approaches: A State-of-the-Art Review...*, s. 440.

¹¹⁵ S. J. Scherr, S. Shames, R. Friedman, *Defining Integrated Landscape Management for Policy Makers*, 2013, <https://ecoagriculture.org/resources/scientific-publications/defining-integrated-landscape-management-for-policy-makers>, s. 4. Autorzy zidentyfikowali 80 terminów anglojęzycznych stosowanych w odniesieniu do zintegrowanego gospodarowania krajobrazem.

¹¹⁶ B. Arts i in., *Landscape Approaches: A State-of-the-Art Review...*, s. 439–463.

¹¹⁷ J. Reed i in., *Integrated landscape approaches to managing social and environmental issues in the tropics: learning from the past to guide the future*, „Global Change Biology” t. 22 nr 7 (2016), s. 2540.

¹¹⁸ B. Arts i in., *Landscape Approaches: A State-of-the-Art Review...*, s. 443.

Po drugie, krajobraz stanowi dynamiczny, adaptacyjny system, dlatego podejście krajobrazowe przyjmuje podejście procesowe – działanie poprzez powtarzający się proces negocjacji, wdrażania i adaptacji. Zauważa się, że jedną z istotnych cech odróżniających podejścia krajobrazowe od innych podejść zarządczych jest właśnie to, że nie zakłada się w nich zdefiniowania punktu końcowego (celu) procesu i odchodzi się od tradycyjnego jednokierunkowego cyklu projektowego (podejścia projektowego)¹¹⁹.

Po trzecie, z systemowej charakterystyki krajobrazu (czy to przeważającego w geografii ujęcia jako systemu człowiek – środowisko, czy w naukach społecznych – jako systemu społeczno-ekologicznego) wynika natomiast oparcie podejść krajobrazowych na płynących z teorii złożoności obserwacji dotyczących tych systemów. Należą do nich zwłaszcza rozpoznanie potrzeby odniesienia się do złożonych interakcji między różnymi skalami przestrzennymi i objęcie pełni złożoności społecznych instytucji i zachowań¹²⁰, a także zapewnienie rezyliencji krajobrazu jako zasadniczego celu działań ukierunkowanych na utrzymywalność (*sustainability*)¹²¹.

Dla podejść krajobrazowych charakterystyczne jest właśnie ujmowanie krajobrazu jako osadzonego miejscowo (*place-based*) systemu społeczno-ekologicznego. Przy tym jest ono obecne w ramach różnych obszarów badawczych, takich jak np.: ochrona przyrody, zrównoważony rozwój (*sustainability science*), zintegrowane zarządzanie zasobami przyrodniczymi, planowanie przestrzenne, a ostatnio także zmiany klimatu¹²². Różnią się one natomiast rozłożeniem akcentów, np. bardziej skupiając się na koncepcji ekosystemu, a więc funkcjonalnych związkach z punktu widzenia wertykalnego (nauki przyrodnicze) albo miejscu, przywiązaniu do niego (nauki społeczne)¹²³. Wspólnym założeniem wyjściowym dla podejść krajobrazowych jest też przyjęcie, że pewne wzorce krajobrazowe są bardziej zrównoważone niż inne, a ich badanie jest łączącym tematem dla działań badawczych prowadzonych w ramach tych podejść¹²⁴.

¹¹⁹ J. Reed i in., *Integrated landscape approaches to managing social and environmental issues in the tropics: learning from the past to guide the future...*, s. 2544–2545.

¹²⁰ J. Sayer i in., *Ten principles for a landscape approach to reconciling agriculture, conservation, and other competing land uses*, „PNAS” t. 110 nr 21 (2013), s. 8350.

¹²¹ J. Reed i in., *Integrated landscape approaches to managing social and environmental issues in the tropics: learning from the past to guide the future...*, s. 2550.

¹²² B. Arts i in., *Landscape Approaches: A State-of-the-Art Review...*, s. 439–463.

¹²³ Ibid., s. 457.

¹²⁴ J. Wu, *Landscape sustainability science (II): core questions and key approaches...*, s. 2453.

Na tej podbudowie rozwija się z kolei interdyscyplinarny i transdyscyplinarny obszar badawczy – nauka o utrzymywalności krajobrazu (*landscape sustainability science*). J. Wu definiuje (jak zaznacza: roboczo) utrzymywalność krajobrazową jako: „zdolność krajobrazu do ciągłego dostarczania długoterminowych, specyficznych dla krajobrazu usług ekosystemowych kluczowych dla utrzymania i poprawy dobrostanu człowieka w kontekście regionalnym i pomimo zmian środowiskowych i społeczno-kulturowych”¹²⁵. W późniejszej pracy autor ten uzupełnił ramy konceptualne utrzymywalności krajobrazowej o trzy elementy: (1) znaczenie krajobrazowej *governance*, instytucji oraz wiedzy lokalnej i ludności rdzennej, (2) cykliczny proces badawczy obejmujący analizę wzorców i procesów, ocenę oddziaływania i adaptację utrzymywalnościową (*sustainability adaptation*); (3) dwie główne pętle sprzężenia zwrotnego (zewnątrzną i wewnętrzną)¹²⁶.

Po czwarte, istotny element pojęcia krajobrazu stanowi jego wieloaspektowe postrzeganie, dlatego w centrum podejść krajobrazowych są ludzie¹²⁷. Fenomen przywiązania do miejsca obecny jest w krajobrazie (w którym ludzie żyją, tworzą i pracują), a nie w ramach tak abstrakcyjnych pojęć jak „środowisko” czy „bioróżnorodność”¹²⁸. Partycypacyjne zaangażowanie interesariuszy oraz rozpoznanie ich specyficznych oczekiwań względem krajobrazu jest kluczowe, a jednocześnie tworzy wyzwanie dla efektywnego działania¹²⁹. Podejścia krajobrazowe zakładają więc politykę, zarządzanie i *governance* zorientowane na miejsce i uwzględnienie skali¹³⁰.

Interdyscyplinarność krajobrazu i jego obecność w różnych kontekstach dziedzinowych wpływa też na zróżnicowanie podejść krajobrazowych. Dla uchwycenia tej różnorodności i istoty elementów łączących trafne wydaje się sięgnięcie do dokonanego przez B. Artsa i jego zespół omówienia wymiarów podejść krajobrazowych z odwołaniem do kontekstów różnych dziedzin nauk, w których funkcjonuje pojęcie krajobrazu¹³¹. Wyróżniają oni cztery wymiary.

¹²⁵ J. Wu, *Landscape sustainability science: ecosystem services and human well-being in changing landscapes...*, s. 1013.

¹²⁶ J. Wu, *Landscape sustainability science (II): core questions and key approaches...*, s. 2458–2460.

¹²⁷ J. Sayer i in., *Ten principles for a landscape approach to reconciling agriculture, conservation, and other competing land uses...*, s. 8355.

¹²⁸ B. Arts i in., *Landscape Approaches: A State-of-the-Art Review...*, s. 440.

¹²⁹ J. Reed i in., *Integrated landscape approaches to managing social and environmental issues in the tropics: learning from the past to guide the future...*, s. 2548.

¹³⁰ B. Arts i in., *Landscape Approaches: A State-of-the-Art Review...*, s. 440.

¹³¹ *Ibid.*, s. 444–452.

W pierwszym, ekologicznym, podejścia te związane są z ekologią krajobrazu. Wpłynęły one na jej rozwój: od redukcjonistycznej nauki skupionej na badaniu procesów ekologicznych w wymiarach i wzorach przestrzennych – w stronę integrujących ujęć systemowych (koncepcja SES), w których człowiek nie jest tylko wektorem, nośnikiem krajobrazowym, ale podejmuje decyzje dotyczące krajobrazu. Uzupełnione to zostało koncepcjami usług krajobrazowych (i ich wyceny nie tylko ekonomicznej, ale też społecznej) i ideami planowania krajobrazu opartego na społecznościach lokalnych¹³².

Drugi wymiar podejść krajobrazowych określono jako ekonomiczny i rozwojowy. W tym obszarze podejścia krajobrazowe rozwijały się w opozycji do tradycyjnych strategii konserwatorskich z lat 80. (podejście przyroda forteca – *fortress nature approaches*), proponując zorientowanie na społeczności lokalne i strategię wspólnego osiągania celów (ludzi i przyrody). Uzupełnione to zostało następnie koncepcjami krajobrazu produkującego i włączaniem się sektora biznesu. Dało to asumpt do rozwiązań łączących cele ekologiczne i ekonomiczne (w miejsce klasycznej konserwatorskiej interpretacji ochrony przyrody i krajobrazu). Wspiera też większe zaangażowanie sektora prywatnego (np. w ramach certyfikatów ekologicznych, płatności za usługi ekosystemowe), choć motywacje i faktyczny potencjał korzyści środowiskowych tego włączania są różnie oceniane¹³³.

Wymiar społeczno-kulturowy podejść krajobrazowych odnosi się z kolei przede wszystkim do powstałych na bazie konstruktywizmu społecznego conceptów, takich jak: krajobraz jako miejsca niosące znaczenie, tożsamość krajobrazowa, poczucie miejsca. Podejścia krajobrazowe w tym nurcie tworzone w opozycji do dotychczasowego traktowania krajobrazu jako przestrzeni „funkcjonalnej”, zastanych warunków do aktywności gospodarczych. Rozszerzenie pojęcia „postrzegania krajobrazu” o fenomenologiczne ujęcia dynamiczne stworzyło podstawy do budowania narracji krajobrazowych czy *storytellingu* jako narzędzi w ramach strategii rozwoju krajobrazu.

Kolejnym kierunkiem w tym wymiarze jest relacyjny zwrot w geografii eksponujący znaczenie sieci i łączności, współpracy i zaangażowania społeczeństwa. Dało to grunt dla innego rozumienia krajobrazu w planowaniu i polityce (*policy*). Nie jest on tylko administracyjnym i geograficznym obszarem/terytorium interwencji, a staje się wspólną płaszczyzną dla zintegrowanej polityki krajobrazowej i rozwoju. Istotne jest też znaczenie takich krajobrazowych kontekstowo pojęć

¹³² Ibid., s. 444–446.

¹³³ Ibid., s. 446–447.

jak praktyki kulturowe, krajobrazy kulturowe, dziedzictwo kulturowe oraz zwrócenie uwagi na procesy koprodukcji krajobrazu w wymiarach reifikacji, symbolizacji i instytucjonalizacji. Wspomnieć też trzeba o wpływie teorii zorientowanej na aktorów (*actor-oriented theory*) w socjologii wsi, która zwraca uwagę na wzajemne konstytuowanie przestrzeni społecznej i przyrodniczej. W tym względzie koncepcja afordancji wskazuje, że nie tylko ludzie tworzą krajobraz, lecz także krajobraz kształtuje i wyznacza działania człowieka w krajobrazie¹³⁴.

Czwarty, wyróżniony przez cytowanych badaczy w ramach podejść krajobrazowych, stanowi wymiar polityczny. Planowanie i polityka (*policy*) dotyczące przyszłych inwestycji i rozwoju w kontekście terytorialnym i granic zawsze były w kręgu zainteresowania politologii. Podejścia krajobrazowe rozszerzyły jednak tę przestrzenną perspektywę o nowe kwestie dotyczące procesów reterytorialnych, wykraczające poza kontekst państw narodowych, np. globalizację, europeizację, globalne miasta, decentralizację i regiony transgraniczne. Stosunkowo nową koncepcję na gruncie geopolityki i geografii politycznej stanowi krajobrazowa *governance* (*landscape governance*) – wywodząca się z pojęcia środowiskowej *governance*, ale uzupełniająca ją o kontekst przestrzenny. Istotnych inspiracji dostarczają też polityka skali (*politics of scale*) i nurt myśli postpolityki. W tym zakresie łączy się ze wskazanymi wcześniej w ramach wymiaru społecznego wątków wielostronnej współpracy interesariuszy, rozwiązań win-win i inżynierii społecznej¹³⁵.

Jak widać z tego przeglądu, podejścia krajobrazowe stanowią „parasolowy termin” obejmujący swym zasięgiem ogromną różnorodność koncepcji, strategii i rozwiązań. Oprócz wspomnianej integracyjnej ambicji łączy je zorientowanie na zintegrowanie polityki (*policy*) i praktyki w obliczu wielości różnych sposobów użytkowania przestrzeni poprzez implementację adaptacyjnych i zintegrowanych systemów zarządzania¹³⁶. Podejścia krajobrazowe mają zatem nastawienie praktyczne i operatywne – ustanowienie dobrej *governance*, polityki (*policy*) i praktyki¹³⁷. Nie zakłada się jednak istnienia uniwersalnych rozwiązań. Kontekstualność, adaptacyjność procesu wdrażania i ewaluacja są bowiem uznawane za kluczowe dla efektywności podejść krajobrazowych¹³⁸.

¹³⁴ Ibid., s. 448–450.

¹³⁵ Ibid., s. 450–452.

¹³⁶ J. Reed i in., *Integrated landscape approaches to managing social and environmental issues in the tropics: learning from the past to guide the future...*, s. 2544.

¹³⁷ J. Wu, *Landscape sustainability science (II): core questions and key approaches...*, s. 2467.

¹³⁸ J. Reed i in., *Integrated landscape approaches to managing social and environmental issues in the tropics: learning from the past to guide the future...*, s. 2544.

Warto też zauważyć powiązanie podejść krajobrazowych z Agendą na rzecz zrównoważonego rozwoju 2030¹³⁹. Przykładem formuły aplikacyjnej koncepcji łączącej te dwie formuły jest zintegrowane zarządzanie krajobrazowe (*Integrated landscape management* ILM)¹⁴⁰. Zakłada ono harmonizację procesów planowania, implementacji i monitoringu w krajobrazie. Odnosi się do długoterminowej współpracy między różnymi grupami interesariuszy w celu osiągnięcia różnych celów krajobrazowych takich jak np. produkcja rolna, dostarczanie usług ekosystemowych, dziedzictwo i wartości kulturowe i żywotność obszarów wiejskich¹⁴¹.

3. Koncepcje ochrony dóbr i wartości w prawie

3.1. Pojęcie dóbr i wartości prawnie chronionych

W dyskursie dotyczącym krajobrazu przewija się często wątek ujmowania go jako dobra. We wcześniejszych rozważaniach wspomniano o jednym z tych kontekstów – ekonomicznej teorii dóbr i koncepcji dóbr wspólnie użytkowanych. Teoria dóbr, szczególnie w aspekcie ich ochrony, zajmuje jednak również istotne, swoiste miejsce w prawie. Dlatego dla ustalenia modelu prawnej ochrony krajobrazu wiejskiego celowe jest też przyjrzenie się relacjom pojęć „krajobraz” i „dobra chronione prawnie”. Zasadnicze dwa konteksty, w jakich to ostatnie funkcjonuje w prawie, stanowią: koncepcja dóbr/rzeczy publicznych oraz sfera aksjonormatywna (płaszczyzna związku między normami prawa a wartościami, które jako prawnie relewantne doznają ochrony poprzez normy prawne)¹⁴². Na nich zatem skupiona będzie uwaga w dalszych rozważaniach.

¹³⁹ Rezolucja przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne w dniu 25 września 2015 r. „Przekształcamy nasz świat: Agenda na rzecz zrównoważonego rozwoju 2030”, A/70/L.1. www.un.org.pl (dalej jako: Agenda na rzecz zrównoważonego rozwoju 2030).

¹⁴⁰ S. J. Scherr, S. Shames, R. Friedman, *Defining Integrated Landscape Management for Policy Makers...*, s. 1–6; M. Thaxon, S. Shames, S. J. Scherr, *Integrated Landscape Management: An approach to achieve equitable and participatory sustainable development*, „Global Land Outlook Working Paper” September (2017), s. 1–15.

¹⁴¹ Ibid., s. 4.

¹⁴² M. Kamiński, *Zarys koncepcji pojęcia dobra prawnego objętego ochroną norm prawa administracyjnego (dobra administracyjnoprawnego)*, [w:] Z. Duniewska (red.), *Dobra chronione w prawie administracyjnym*, Łódź 2014, s. 37–38.

3.1.1. Koncepcja dóbr/rzeczy publicznych

Koncepcja rzeczy publicznych zorientowana jest na wyodrębnienie poprzez kryterium przeznaczenia rzeczy (dóbr), które służą wykonywaniu zadań administracji publicznej, a następnie poddanie ich szczegółnemu reżimowi prawnemu¹⁴³. Relacja pojęć „rzeczy publiczne” i „dobra publiczne” ujmowana jest różnie, ale można wskazać dwa główne kierunki w tym zakresie. Pierwszy z nich dzieli rzeczy publiczne na dwie zasadnicze kategorie: dobra własne administracji (należące do administracji i służące wykonywaniu zadań publicznych – majątek publiczny w szerokim znaczeniu) oraz dobra użytku powszechnego – określane nieraz jako dobra publiczne w ścisłym znaczeniu (dla których kryterium wyróżnienia jest ich przeznaczenie powszechne, to znaczy z których może korzystać każdy w określonym zakresie i na określonych zasadach)¹⁴⁴.

Konstytutywnymi elementami budowania pojęcia tych ostatnich (dóbr publicznych *sensu stricto*) są zatem: powszechna dostępność, cel zaspokojenia potrzeb ogółu oraz objęcie regulacjami prawnymi określającymi zasady korzystania i gospodarowania nimi¹⁴⁵. Przy tym tak rozumiane dobra publiczne obejmują zarówno rzeczy powstałe i funkcjonujące dzięki działalności człowieka (np. drogi publiczne, infrastruktura techniczna, składowiska odpadów, obiekty użyteczności publicznej takie jak muzea czy biblioteki, komunalne obiekty sportu i rekreacji, parki miejskie), jak i stanowiące wytwór przyrody (naturalne ciek i zbiorniki wodne wraz z gruntami znajdującymi się pod nimi i wybrzeżami, lasy stanowiące własność Skarbu Państwa, kopaliny, zwierzęta łowne)¹⁴⁶.

Drugie podejście zakłada szerokie rozumienie dóbr publicznych¹⁴⁷ – jako obejmujących zarówno wszystkie obiekty spełniające kryteria kwalifikacyjne

¹⁴³ B. Iwańska, *Koncepcja „skargi zbiorowej” w prawie ochrony środowiska...*, s. 91–92. Autorka dokonała też szerokiego przeglądu poglądów doktryny polskiej i zagranicznej w zakresie pojęcia i typologii „rzeczy publicznych”, *ibid.*, s. 90–97.

¹⁴⁴ A. Haładyj, J. Trzewik, *Komentarz do ustawy z dnia 6 lipca 2001 r. o zachowaniu narodowego charakteru strategicznych zasobów naturalnych kraju*, Lublin 2020, s. 23; B. Iwańska, *Koncepcja „skargi zbiorowej” w prawie ochrony środowiska...*, s. 96; M. Kamiński, *Zarys koncepcji pojęcia dobra prawnego objętego ochroną norm prawa administracyjnego (dobra administracyjno-prawnego)...*, s. 37.

¹⁴⁵ A. Haładyj, J. Trzewik, *Komentarz do ustawy z dnia 6 lipca 2001 r. o zachowaniu narodowego charakteru strategicznych zasobów naturalnych kraju...*, s. 21.

¹⁴⁶ *Ibid.*, s. 23.

¹⁴⁷ L. Bielecki, *Koncepcja rzeczy publicznej w prawie polskim. Zagadnienia administracyjnoprawne*, Kielce 2013, s. 56, 275–276; D. Kijowski, *Rzeczy i urządzenia publiczne*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *Prawo administracyjne materialne. System*

rzeczy publicznej, jak i nieodpowiadające tym kryteriom, lecz „przynoszące korzyści w wymiarze społecznym, dzięki wynikającym z natury dobra możliwościom korzystania”¹⁴⁸. Zwolennicy tej koncepcji (w której kategorią nadrzędną są dobra publiczne, a rzeczy publiczne stanowią pewną ich podgrupę) wskazują, że przemawia za nią zwłaszcza szeroki kontekst znaczeniowy słowa „dobro” i jego nieograniczanie do przedmiotów materialnych¹⁴⁹ oraz przepisy prawa administracyjnego dotyczące korzystania, ochrony i gospodarowania środkami i wartościami podmiotów publicznych¹⁵⁰.

W tym ujęciu kategoria pojęciowa „rzeczy publiczne” stanowi narzędzie umożliwiające charakterystykę relacji prawnych mających za swój przedmiot dobra materialne administracji publicznej. Natomiast dobra publiczne, poza rzeczami publicznymi (dobra wyłącznie materialnymi), obejmują też obiekty i zjawiska niematerialne (np. niematerialne składniki środowiska¹⁵¹), wytwory pracy intelektualnej człowieka (np. dzieło muzyczne, informacja publiczna) czy obiekty mieszane – łączące cechy materialne i niematerialne (np. pas drogi publicznej, zorganizowane zbiory, takie jak szkoły publiczne, biblioteki, zakłady administracyjne, przedsiębiorstwa publiczne)¹⁵².

Zaliczenie do dóbr publicznych jest nie tylko istotne z punktu widzenia naukowego, lecz rodzi skutki w sferze prawnej. Nadanie szczególnego reżimu prawnego powoduje dwie zasadnicze konsekwencje dla jego ukształtowania. Po pierwsze, implikuje konieczność ochrony prawnej (wprowadzenie adekwatnych prawnych instrumentów ochronnych) i wyznacza prawną podstawę działań organów, zwłaszcza jeśli chodzi o ustalanie zakresu dozwolonego korzystania z dóbr. Po drugie, uzasadnia objęcie prawną gwarancją bezpośredniego i powszechnego (na określonych warunkach) dostępu do elementów przyrodniczych jako dóbr publicznych, a w konsekwencji wyznacza też prawne granice zbiorowej z nich korzystania¹⁵³. Ten drugi skutek wpływa istotnie na władanie dobrami tego typu, gdyż określa swoisty stosunek państwa wobec prawa

Prawa Administracyjnego, t. 7, Warszawa 2017, s. 428–438; P. Zaborniak, *Prawo dostępu do dóbr publicznych*, Warszawa 2017, s. 78.

¹⁴⁸ P. Zaborniak, *Prawo dostępu do dóbr publicznych...*, s. 78–79.

¹⁴⁹ Ibid., s. 79.

¹⁵⁰ D. Kijowski, *Rzeczy i urzędzenia publiczne...*, s. 431–432.

¹⁵¹ W tym kontekście krajobraz jest właśnie powoływany jako przykład niematerialnego dobra publicznego (zob. np. J. Bielecki, *Koncepcja rzeczy publicznej w prawie polskim. Zagadnienia administracyjnoprawne...*, s. 56; P. Zaborniak, *Prawo dostępu do dóbr publicznych...*, s. 82).

¹⁵² P. Zaborniak, *Prawo dostępu do dóbr publicznych...*, s. 82.

¹⁵³ W odniesieniu do środowiska jako dobra publicznego, zob. B. Iwańska, *Koncepcja „skargi zbiorowej” w prawie ochrony środowiska...*, s. 100–105.

własności – zakres „publicznoprawnego panowania” nad rzeczami należącymi do kategorii dóbr publicznych¹⁵⁴. Istotę prawa dostępu do dobra publicznego stanowi bowiem przyznanie podmiotom administrowanym uprawnień polegających na korzystaniu z dobra publicznego, a przez obciążenie rzeczy tym prawem uzyskuje ona przymiot użyteczności publicznej¹⁵⁵.

Warto w tym kontekście zauważyć, że w odróżnieniu od prawa cywilnego w prawie administracyjnym nie jest konieczna samoistność rzeczy publicznej – wyodrębnienie jej spośród innych składników przyrody (np. wód publicznych czy kopalin). Decydujące dla uznania za rzecz publiczną jest jej przeznaczenie polegające na osiągnięciu i utrzymaniu stanu korzystnego dla dobra wspólnego. Rzeczami publicznymi są zatem przedmioty objęte w świetle prawa cywilnego własnością państwa oraz innych publicznych osób prawnych, ale także składniki majątku prywatnego, jeśli są przyporządkowane funkcjom publicznym¹⁵⁶. Przynależność mienia do dóbr publicznych wyłącza zarządzanie nim tylko według zasad prawa cywilnego, przenosząc ocenę zarządzania i aspekty korzystania z niego w sferę prawa administracyjnego¹⁵⁷. W ten sposób w odniesieniu do dóbr publicznych występuje dualizm regulacji prawnych, który wprowadza, niezbędną z uwagi na interes publiczny, modyfikację własności – zapewnienie dostępu do tych dóbr (w tym prawo używania i roszczenie o zapewnienie spokojnego korzystania) i to niezależnie od woli dysponenta¹⁵⁸.

W świetle tych rozważań można zauważyć, że funkcjonowanie pojęcia „dobra prawne” w kontekście koncepcji rzeczy/dóbr publicznych odnosi się przede wszystkim do kwestii prawno-rzeczowych, co wyznacza stosunkowo wąski zakres znaczeniowy „dobra prawnego”¹⁵⁹. Nie wyklucza to jednak zastosowania koncepcji dóbr publicznych do krajobrazu i to nawet we wskazanym pierwszym podejściu (ujmującym dobra publiczne jako rodzaj rzeczy publicznych). Środowisko i jego elementy (a zgodnie z definicją środowiska w p.o.ś. należy do nich też krajobraz) niewątpliwie można postrzegać w tych kategoriach¹⁶⁰.

¹⁵⁴ A. Wasilewski, *Administracja wobec prawa własności nieruchomości gruntowych. Rozważania z zakresu nauki prawa administracyjnego*, Kraków 1972, s. 25, 73–74.

¹⁵⁵ P. Zaborniak, *Prawo dostępu do dóbr publicznych...*, s. 169–170.

¹⁵⁶ Ibid., s. 120.

¹⁵⁷ A. Haładyj, J. Trzewik, *Komentarz do ustawy z dnia 6 lipca 2001 r. o zachowaniu narodowego charakteru strategicznych zasobów naturalnych kraju...*, s. 30–31.

¹⁵⁸ P. Zaborniak, *Prawo dostępu do dóbr publicznych...*, s. 170–171.

¹⁵⁹ M. Kamiński, *Zarys koncepcji pojęcia dobra prawnego objętego ochroną norm prawa administracyjnego (dobra administracyjnoprawnego)...*, s. 37.

¹⁶⁰ B. Iwańska, *Koncepcja „skargi zbiorowej” w prawie ochrony środowiska...*, s. 100. Autorka zauważa jednak trudności jednoznacznego określenia statusu poszczególnych dóbr środowiska

W ramach obu podejść (rozumienia pojęcia „dóbr publicznych”) podkreśla się bowiem, że dobra publiczne stanowią kategorię zróżnicowaną, obejmującą swym zasięgiem nie tylko przedmioty materialne¹⁶¹.

M. Woźniak wskazuje nawet na możliwość rozpatrywania krajobrazu jako dobra publicznego w kategoriach ekonomicznych, a więc „jako dobro ekonomiczne w znaczeniu zasobu, elementu przestrzeni, przedmiotu konsumpcji np. w celach rekreacyjnych (krajobraz przyrodniczy), poznawczych i historycznych (krajobraz kulturowy)”¹⁶². Jako praktyczne odzwierciedlenie ekonomicznego wymiaru krajobrazu autorka wskazuje opłaty za korzystanie z zasobów przyrody lub kultury (np. opłata za wstęp do parku narodowego czy do muzeum)¹⁶³.

Wyznaczenie relacji między pojęciami „krajobrazu” i „dobra publicznego” jest zatem istotnie warunkowane przyjętą koncepcją krajobrazu. Traktowanie krajobrazu jako dobra publicznego (zwłaszcza w pierwszym ujęciu) jest najbardziej adekwatne w przypadku ujmowania krajobrazu jako elementu fizycznego (co jest charakterystyczne dla nauk przyrodniczych). W tym zakresie zaliczenie go do rzeczy/dóbr publicznych daje teoretycznoprawną podstawę do objęcia szczególnym reżimem publicznoprawnym i uzasadnienia koncepcji instrumentów ochrony prawnej. Przyjęcie takiej perspektywy pociąga za sobą pytania dotyczące zakresu prawa korzystania z krajobrazu czy dopuszczalności dochodzenia możliwości dostępu do niego jako dobra publicznego oraz adekwatności konstrukcji praw podmiotowych (indywidualnego prawa do krajobrazu). Zagadnienia te zostaną poruszone w dalszej części rozważań.

3.1.2. Aksjonormatywna ochrona dóbr prawnie chronionych

Koncepcja rzeczy/dóbr publicznych, skupiając się przede wszystkim na użyteczności dóbr środowiska i związanej z tym potrzebie ustalenia szczególnego reżimu prawnego korzystania z tych dóbr¹⁶⁴, nie wyczerpuje treści prawnego

jako dóbr publicznych z powodu braku powszechnie uznanej definicji rzeczy publicznych i ich klasyfikacji. Ibid., s. 105; Zob. też: M. Woźniak, *Prawna koncepcja ochrony krajobrazu jako dobra publicznego...*, s. 197–212.

¹⁶¹ A. Haładyj i J. Trzewik przywołują właśnie krajobraz jako przykład niematerialnego dobra, które należy do rzeczy/dóbr publicznych. A. Haładyj, J. Trzewik, *Komentarz do ustawy z dnia 6 lipca 2001 r. o zachowaniu narodowego charakteru strategicznych zasobów naturalnych kraju...*, s. 21, 24; M. Woźniak, *Prawna koncepcja ochrony krajobrazu jako dobra publicznego...*

¹⁶² M. Woźniak, *Prawna koncepcja ochrony krajobrazu jako dobra publicznego...*, s. 199.

¹⁶³ Ibid.

¹⁶⁴ B. Iwańska, *Koncepcja „skargi zbiorowej” w prawie ochrony środowiska...*, s. 105.

pojęcia „krajobrazu” jako dobra chronionego. Należy je zatem wzbogacić o drugi kontekst stosowania pojęcia „dóbr prawnych”, którym jest sfera aksjonormatywna. Już bowiem w samej warstwie semantycznej problematyki krajobrazowej obecny jest aspekt aksjologiczny. Wskazuje to na celowość uwzględnienia relacji krajobrazu do pojęć prawnych: „dobro wspólne” i „wartości prawnie chronione”.

Pierwszą kwestią wymagającą ustosunkowania się jest relacja pojęć „dobro” i „wartość”. Jak wskazywano, terminy te często traktowane są jako synonimy, choć zauważa się też, że jest to pewne uproszczenie. Warto wspomnieć, że pojęcie „wartości” jest młodsze, pojawiło się w etyce i filozofii prawa dopiero w XIX wieku¹⁶⁵. Dla określenia relacji tych pojęć wskazuje się np., że dobra (materialne lub niematerialne) są nośnikiem i ucieleśnieniem (korelatem) wartości¹⁶⁶. Wartości wpisują się w dobra (stanowią ich immanentny atrybut), ale wartość może istnieć także bez swojego substratu w postaci dobra, przyjmując wtedy charakter potencjalny (w odróżnieniu od realnego charakteru egzystujących dóbr)¹⁶⁷. Poddanie dobra ochronie prawnej musi odpowiadać uniwersalnemu (możliwie powszechnie aprobowanemu) systemowi wartości¹⁶⁸. Z kolei w koncepcji wartości jako dobra („dobra dla”) konstytutywnym elementem jest „relacja między stanem rzeczy a integralnym rozwojem członków wspólnoty politycznej”¹⁶⁹.

Warto zauważyć, że kwestia relacji pojęć „dobra” i „wartości” stanowi złożony problem o charakterze filozoficznym i istotnie uwarunkowana jest przyjętym w tym zakresie paradygmatem, a zwłaszcza wyborem między jedną z dwóch koncepcji: prawnonaturalną albo pozytywistyczną koncepcją prawa (w szczególności uznaniem bądź odrzuceniem tezy o obiektywnym ugruntowaniu wartości i podejściu kognitywistycznym do aksjologii prawniczej)¹⁷⁰.

¹⁶⁵ M. Piechowiak, *Dobro wspólne jako fundament polskiego porządku konstytucyjnego*, Warszawa 2012, s. 297–298.

¹⁶⁶ Z. Duniewska, *Zakres regulacji prawa materialnego – wyznaczenie pojęcia instytucji tego prawa...*, s. 130.

¹⁶⁷ Ibid., s. 129.

¹⁶⁸ Z. Duniewska, *Wprowadzenie*, [w:] Z. Duniewska (red.), *Dobra chronione w prawie administracyjnym*, Łódź 2014, s. 9.

¹⁶⁹ M. Piechowiak, *Dobro wspólne jako fundament polskiego porządku konstytucyjnego...*, s. 306.

¹⁷⁰ M. Kamiński, *Zarys koncepcji pojęcia dobra prawnego objętego ochroną norm prawa administracyjnego (dobra administracyjnoprawnego)...*, s. 47–50; M. Piechowiak, *Dobro wspólne jako fundament polskiego porządku konstytucyjnego...*, s. 295–307.

Kwestia ta – jako znacząco odbiegająca od głównego nurtu rozważań – nie będzie jednak przedmiotem analizy.

M. Kamiński¹⁷¹ wyróżnia trzy poziomy rozważania pojęcia „dobra prawnego” na gruncie nauki prawa administracyjnego. Pierwszy, najszerzy, obejmuje wszystkie przedmioty materialne i niematerialne uznane za wartościowe dla jednostek, grup społecznych lub całych społeczeństw, które służą zaspokajaniu różnych potrzeb. Drugi poziom ogniskuje się wokół pojęcia „dobra wspólnego” jako jednej z pierwotnych konstrukcji teoretycznych, determinujących funkcje i cechy charakterystyczne norm prawa administracyjnego. Trzeci, uznany przez tego autora za właściwy poziom analizy, obejmuje zrelatywizowane aksjologicznie dobra administracyjnoprawne (publicznoprawne) stanowiące treściowy substrat i przedmiot ochrony norm prawa administracyjnego¹⁷². W tej trzystopniowej hierarchii istotne miejsce zajmuje pojęcie „dobra wspólnego”, które jest też szczególnie ważne dla prawnego pojęcia „krajobrazu”, w tym zwłaszcza w perspektywie przedstawionej wcześniej koncepcji dóbr wspólnie użytkowanych (*commons*). Dlatego warto przybliżyć znaczenie i kontekst pojęcia „dobro wspólne” jako kategorii prawnej.

„Dobro wspólne” jest nie tylko pojęciem normatywnym o złożonej treści. Stanowi ono kategorię filozoficzną, etyczną, społeczną, należącą do jednych z najstarszych idei w refleksji nad państwem¹⁷³. Jest to wysoce abstrakcyjna i niedookreślona metaklauzula, pewien wzorzec aksjologiczny, podlegający konkretyzacji w określonych warunkach historycznych i przestrzennych¹⁷⁴.

Ze względu na obecność terminu „dobro wspólne” w Konstytucji RP¹⁷⁵ zagadnienie to jest przedmiotem szczególnego zainteresowania w doktry-

¹⁷¹ M. Kamiński, *Zarys koncepcji pojęcia dobra prawnego objętego ochroną norm prawa administracyjnego (dobra administracyjnoprawnego)...*, s. 38–41.

¹⁷² W tym kontekście M. Kamiński buduje definicję dobra administracyjnoprawnego jako „określony element rzeczywistości pozanormatywnej, wyodrębniony w treści norm prawa administracyjnego (konstytucyjnych lub ustawowych), który został przez prawodawcę pozytywnie oceniony w akcie wartościowania normatywnego w świetle kryteriów dobra wspólnego lub dobra jednostki”. Ibid., s. 50.

¹⁷³ A. Młynarska-Sobaczewska, *Dobro wspólne jako kategoria normatywna*, „Acta Universitatis Lodzensis. Folia Iuridica” t. 69 (2009), s. 61–62; M. Piechowiak, *Dobro wspólne jako fundament polskiego porządku konstytucyjnego...*, s. 47–159.

¹⁷⁴ M. Kamiński, *Zarys koncepcji pojęcia dobra prawnego objętego ochroną norm prawa administracyjnego (dobra administracyjnoprawnego)...*, s. 39.

¹⁷⁵ Szczególnie dotyczy to art. 1 Konstytucji RP: „Rzeczpospolita jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli”, ale także art. 25 ust 3 i art. 82 Konstytucji RP.

nie prawa konstytucyjnego¹⁷⁶. W kontekście krajobrazowym interesującą wydaje się koncepcja dobra wspólnego zaprezentowana przez M. Piechowiaka. Zgodnie z nią „dobro wspólne to suma warunków życia społecznego umożliwiających i ułatwiających integralny rozwój wszystkich członków wspólnoty politycznej i tworzonych przez nich społeczności”¹⁷⁷. Wyśłowiona w art. 1 Konstytucji RP zasada dobra wspólnego wskazuje na prymat uprawnień obywateli (jako gospodarzy państwa) do partycypacji w kształtowaniu treści dobra wspólnego (a nie na ich obowiązki realizacji dobra wspólnego – te ostatnie wywieść można natomiast z art. 82 Konstytucji RP)¹⁷⁸. Istotą analizowanego pojęcia jest zatem wspólnotowy i partycypacyjny charakter oraz cel służenia rozwojowi człowieka w poszanowaniu jego wolności i godności, z zachowaniem dużej autonomii wspieranych jednostek i społeczności (zasada pomocniczości). Dobro wspólne nie stanowi jedynie sumy znaczeń jego elementów składowych, lecz wymaga uzgadniania między uczestnikami życia społeczeństwa. „Kształt państwa jako dobra wspólnego jest rezultatem inicjatywy obywateli określających swoje cele, działających także zespołowo, w tworzonych przez siebie społecznościach”¹⁷⁹.

W doktrynie prawa administracyjnego dobro wspólne ujmowane jest natomiast jako „podstawowy wzorzec aksjologiczny całego porządku prawnego” i normatywne kryterium kwalifikowania i źródło „prawnej wartościowości” określonych typów dóbr administracyjnoprawnych, które „stanowią treściowy substrat i przedmiot ochrony norm prawa administracyjnego”¹⁸⁰. W ten sposób realizowana jest też pełniona przez prawo administracyjne funkcja konkretyzacji prawa konstytucyjnego¹⁸¹. Zatem „dobro wspólne jest konkretyzowane i wypełniane treścią przez konstytucyjne i ustawowe dobra prawne, których zapewnienie i urzeczywistnienie staje się zasadniczym celem, zadaniem i racją działania państwa”¹⁸².

¹⁷⁶ W. Brzozowski, *Konstytucyjna zasada dobra wspólnego*, „Państwo i Prawo” nr 11 (2006), s. 17–28.

¹⁷⁷ M. Piechowiak, *Dobro wspólne jako fundament polskiego porządku konstytucyjnego...*, s. 433.

¹⁷⁸ Ibid., s. 434.

¹⁷⁹ Ibid., s. 437.

¹⁸⁰ M. Kamiński, *Zarys koncepcji pojęcia dobra prawnego objętego ochroną norm prawa administracyjnego (dobra administracyjnoprawnego)...*, s. 41 i n.

¹⁸¹ I. Lipowicz, *Dobro wspólne*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” t. LXXIX nr 3 (2017), s. 27.

¹⁸² M. Kamiński, *Zarys koncepcji pojęcia dobra prawnego objętego ochroną norm prawa administracyjnego (dobra administracyjnoprawnego)...*, s. 42.

Niektórzy autorzy zauważają, że zamiast jednego dobra wspólnego bardziej adekwatne jest wskazywanie różnych postaci występowania tego dobra¹⁸³. J. Boć wyodrębnia trzy ujęcia dobra wspólnego w aspekcie funkcjonalnym: (1) jako idea wyznaczająca i kształtująca treść przyszłych zachowań i potwierdzająca zgodność dotychczasowych zachowań z nią; (2) jako motywacja podejmowania pewnych działań (publicznych – w przypadku państwa, prywatnych o znaczeniu publicznym w przypadku obywateli); (3) jako obowiązujący niezależnie od liczby i rodzaju beneficjentów nakaz nadania działaniom określonych kształtu i treści¹⁸⁴.

Warto też wspomnieć o relacji pojęć „dobra wspólnego” i „interesu publicznego”. Mimo że w doktrynie prawa konstytucyjnego i administracyjnego zaobserwować można tendencję do utożsamiania ich, to jednak wielu autorów wskazuje, że w istocie są to osobne konstrukcje teoretyczne¹⁸⁵, choć pozostające względem siebie w relacji warunkowania. Dobro wspólne stanowi bowiem metaklauzulę generalną i konstrukcję pierwotną w stosunku do interesu publicznego¹⁸⁶, nadbudowę ideową mającą oparcie w Konstytucji RP¹⁸⁷. Z kolei odnosząc się do relacji pojęć „dobro wspólne” z „dobrem publicznym”, J. Boć zauważa, że to drugie stanowi kategorię materialną (lub zbliżającą się do niej), podczas gdy „dobro wspólne” mieści w sobie także wartości niematerialne budowane zwyczajem, moralnością i prawem¹⁸⁸.

Biorąc pod uwagę status krajobrazu jako elementu środowiska, warto przytoczyć też szeroko uzasadnioną tezę B. Iwańskiej¹⁸⁹, że środowisko stanowi jedną z postaci dobra wspólnego, wykazując cechy identyfikacyjne tego pojęcia. Autorka wskazuje na normy Konstytucji RP, które: określają znaczenie

¹⁸³ J. Boć, *Z refleksji nad dobrem wspólnym*, [w:] J. Boć, A. Chajbowicz (red.), *Nowe problemy badawcze w teorii prawa administracyjnego*, Wrocław 2009, s. 152; B. Iwańska, *Koncepcja „skargi zbiorowej” w prawie ochrony środowiska...*, s. 106; M. Stahl, *Dobro wspólne w prawie administracyjnym*, [w:] J. Boć, A. Chajbowicz (red.), *Nowe problemy badawcze w teorii prawa administracyjnego*, Wrocław 2009, s. 54–55.

¹⁸⁴ J. Boć, *Z refleksji nad dobrem wspólnym...*, s. 153.

¹⁸⁵ M. Stahl, *Dobro wspólne w prawie administracyjnym...*, s. 59–60; M. Woźniak, *Interes publiczny i dobro publiczne w prawie administracyjnym na tle konstytucyjnej zasady dobra wspólnego...*, s. 159.

¹⁸⁶ M. Kamiński, *Zarys koncepcji pojęcia dobra prawnego objętego ochroną norm prawa administracyjnego (dobra administracyjnoprawnego)...*, s. 162.

¹⁸⁷ M. Woźniak, *Interes publiczny i dobro publiczne w prawie administracyjnym na tle konstytucyjnej zasady dobra wspólnego...*, s. 158, 170.

¹⁸⁸ J. Boć, *Z refleksji nad dobrem wspólnym...*, s. 154.

¹⁸⁹ B. Iwańska, *Koncepcja „skargi zbiorowej” w prawie ochrony środowiska...*, s. 114–125.

środowiska jako jednej z podstawowych wartości polskiego porządku konstytucyjnego; wyznaczają obowiązek władz publicznych ochrony środowiska stanowiący przejaw charakterystycznego dla dóbr wspólnych obowiązku ich zabezpieczenia przez organy państwa; ustanawiają współodpowiedzialność (wraz z państwem) społeczeństwa za środowisko jako dobro wspólne (w aspekcie pozytywnym – obowiązek dbałości i w aspekcie negatywnym – odpowiedzialności za jego pogorszenie). Autorka argumentuje, że także w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego środowisko i jego ochrona określane są jako dobro wspólne¹⁹⁰. Ponadto w przepisach ustaw z zakresu prawa ochrony środowiska prawodawca posługuje się wprost terminem „dobro wspólne” w odniesieniu do środowiska¹⁹¹.

Krajobraz niewątpliwie można traktować jako dobro wspólne, czy precyzyjniej ujmując – przy uznaniu konstytucyjnej koncepcji dobra wspólnego jako konstrukcji pojęciowej nadrzędnej – element (postać) tego dobra. Można też założyć, że ujęcie krajobrazu jako dobra wspólnego jest skorelowane z koncepcją krajobrazu jako zjawiska egzystencjalnego eksponującego znaczenia symboliczne i wartości. Ponadto to ujęcie wiąże się z wartościowaniem krajobrazu, a podstawą prawnej jego ochrony w tym kontekście jest przypisanie wartości danemu krajobrazowi¹⁹². Takiej ochronie podlegają zatem przede wszystkim krajobrazy uznane za cenne, którym przypisuje się pozytywne wartości. Istotą ochrony w tym ujęciu jest ograniczanie zachowań, które mogą negatywnie wpłynąć na owe wartości krajobrazowe. Można jednak też postrzegać krajobraz jako dobro wspólne szerzej – niezależnie od przypisywanej mu cenności.

Jak wskazywano, konstytucyjna koncepcja dobra wspólnego jest też interpretowana jako „dobro dla”, co eksponuje znaczenie relacji między określonym stanem rzeczy a integralnym rozwojem jednostek we wspólnocie. Można założyć tu wspólne elementy i wątki z przedstawioną wcześniej koncepcją dóbr wspólnie użytkowanych (*commons*). Zastosowanie takiego kontekstu do krajobrazu buduje podstawy partycypacyjnego i demokratycznego zarządzania krajobrazem. Prawna i prawnicza koncepcja dobra wspólnego oraz koncepcja dóbr wspólnie użytkowanych (*commons*) są więc ze sobą spójne i tworzą teoretyczne podstawy dla tego nurtu prawnej ochrony krajobrazu.

¹⁹⁰ Zob. wyrok TK z dnia 9.02.1999, U 4/98, OTK 1999, nr 1, poz. 4; wyrok TK z dnia 13.07.2011, sygn. akt K 10/09, OTK-A 2011, nr 6, poz. 56.

¹⁹¹ Zob. np. art. 323 ust. 2 p.o.ś.

¹⁹² M. Tabernacka, *Uniwersalny i demokratyczny wymiar aksjologii ochrony i kształtowania krajobrazu*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Aksjologia prawa administracyjnego*. Tom II, Warszawa 2017, s. 333.

3.2. Koncepcja ochrony w prawie ochrony środowiska

Pojęcie ochrony jest kluczowe, można rzec tożsamościowe, dla prawa ochrony środowiska. W tym obszarze regulacyjnym ochrona środowiska stanowi bowiem funkcję norm prawnych, rozumianą zarówno jako skutek działania norm prawnych, jak i ich cel/funkcja (pożądany stan, do którego dąży się za pomocą prawa jako instrumentu i zamiar prawodawcy realizowania określonych wartości). Potwierdzają to wypowiedzi doktryny odnoszące się do definiowania tego prawa. Na przykład J. Sommer wskazuje, że prawo ochrony środowiska (i prawo ochrony przyrody) „reguluje oddziaływanie człowieka na elementy przyrodnicze jego środowiska”¹⁹³, przy czym chodzi o zachowania mające bezpośredni wpływ na stan tych komponentów środowiskowych i które zmierzają do zapobiegania ich pogarszania lub do polepszenia ich stanu¹⁹⁴. Ochronny charakter norm w ramach tej gałęzi prawa jest więc dominujący.

Analizując koncepcję normatywną ochronną w prawie ochrony środowiska, warto wyjść od określenia jego usytuowania w szerszym kontekście pojęcia „ochrona środowiska”. Ma ono bowiem przede wszystkim inne niż wskazane wcześniej (jako funkcja norm prawa) szerokie znaczenie – jako „wszelkie działania i zaniechania dotyczące środowiska, których celem jest utrzymanie go w stanie równowagi ekologicznej”¹⁹⁵. Instrumenty prawne stanowią więc tylko pewien rodzaj działań w ramach ochrony środowiska, przy czym złożoność roli i charakteru prawa wpływa też na zróżnicowanie ujęć relacji obu pojęć („prawo ochrony środowiska” i „ochrona środowiska”).

Opierając się na koncepcji prawa jako rezultatu działalności państwa (jego organów), a jednocześnie podstawowego instrumentu realizacji jego funkcji i regulowania zasadniczych kierunków działalności państwa (perspektywa polityki prawa), można przyjąć, że prawo stanowi środek osiągnięcia celów, które prawodawca wyznacza na podstawie posiadanej wiedzy i przyjmowanych przez siebie wartości¹⁹⁶. Przenosząc te założenia na kontekst prawa ochrony środowiska, M. Górski¹⁹⁷ wskazuje dwie główne role prawa w ochronie śro-

¹⁹³ J. Sommer, *Przedmiot prawa ochrony przyrody...*, s. 72.

¹⁹⁴ Ibid., s. 73.

¹⁹⁵ M. Górski, *Zagadnienia wprowadzające...*, s. 38.

¹⁹⁶ J. Wróblewski, *Teoria racjonalnego tworzenia prawa*, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk–Łódź 1985, s. 50–51. J. Wróblewski wskazuje, że polityka prawa w szerokim rozumieniu dzieli się na trzy działy: politykę tworzenia prawa, politykę stosowania prawa i politykę korzystania z przyznanych uprawnień i kompetencji (politykę realizacji prawa).

¹⁹⁷ M. Górski, *Zagadnienia wprowadzające...*, s. 42–43.

dowiska. W ramach pierwszej normy prawne stanowią „preskryptywny wyraz zadań, których podjęcie jest niezbędne do zrealizowania założonego celu”, a zatem określają zadania podmiotów oddziałujących na środowisko (państwa, organów, osób i innych podmiotów). W drugiej roli normy prawne są środkiem, poprzez który zadania te są realizowane (jako samoistny środek realizacji określonych zadań oraz jako ramy regulujące kształt i sposób stosowania innych środków np. o charakterze technicznym, ekonomicznym, edukacyjnym itp.). Przy tym należy podkreślić, że obie role prawa w ochronie środowiska muszą występować łącznie. Polityka prawa (tworzenie, stosowanie i realizacja norm prawnych) stanowi zatem istotny element polityki środowiskowej rozumianej jako „opracowywanie i praktyczne stosowanie zespołu zasad i metod oddziaływania na środowisko dla utrzymania go w stanie równowagi ekologicznej”¹⁹⁸.

Oczywiście należy mieć na uwadze, że to ujęcie prawa ochrony środowiska (i jego ról) nie jest jedynym i w pełni wyczerpującym złożoność pojęciową prawa. W szczególności trzeba podkreślić, że prawa nie można utożsamiać z pojęciem „polityki” (*policy*), jak to nieraz czynią nieprawniczy w badaniach nad regulacjami prawa ochrony środowiska. Normy prawne funkcjonują bowiem w ramach systemu prawnego, który ma określone wewnętrzne i zewnętrzne cechy kształtujące treść, znaczenie i skutki instrumentów prawnych w danym obszarze regulacyjnym¹⁹⁹.

Rozpatrując koncepcję ochronną w prawie ochrony środowiska, warto też zwrócić uwagę na rozwój regulacji w tym obszarze w kierunku coraz szerszego zasięgu działań ochronnych. Odpowiada to kierunkom ewolucji polityki środowiskowej, która doprowadziła do ukształtowania pod koniec XX wieku dominującego współcześnie szerokiego ujęcia ochrony środowiska jako „zespołu działań zmierzających do utrzymania naturalnych podstaw bytu człowieka wraz z opieką nad wszystkimi elementami tych podstaw, niekoniecznie mającymi bezpośredni wpływ na warunki życia człowieka”²⁰⁰.

System norm prawa ochrony środowiska jest bardzo zróżnicowany pod względem adresatów, metod regulacji prawnej itd. Prowadzi to do wyodrębnienia w nim podsystemów – poziomów pośrednich (np. gospodarczego prawa

¹⁹⁸ Ibid., s. 39.

¹⁹⁹ T. S. Aagaard, *What Legal Scholarship Can Contribute to Environmental Law...*, s. 13. Aagaard wskazuje tę zdolność do postrzegania norm prawa ochrony środowiska w szerszym kontekście całego systemu prawnego jako atut prawników zajmujących się badaniami dotyczącymi problemów środowiskowych.

²⁰⁰ M. Górski, *System prawa ochrony środowiska*, [w:] P. Korzeniowski (red.), *Zagadnienia systemowe prawa ochrony środowiska*, Łódź 2015, s. 30.

środowiska, prawa gospodarki odpadami)²⁰¹. Podsystemy te pozostają jednak w zespoleniu, gdyż „funkcjonują w ramach aksjologii wyznaczonej przez zasady ogólne prawa ochrony środowiska oraz jego wartości, które kreując interpretacyjne wytyczne o charakterze ogólnosystemowym, pełnią funkcję integracyjną i stanowią normatywne i aksjologiczne spoiwo pomiędzy poszczególnymi podsystemami”²⁰². Rozwijając tę myśl można dodać, że istotnym elementem tego spoiwa jest właśnie funkcja ochronna norm prawa ochrony środowiska.

Ochrona środowiska ujmowana z kolei jako cel norm prawnych w ramach gałęzi prawa ochrony środowiska jest pojęciem szerokim. Ma ona także podstawy konstytucyjne, odnosząc się zarówno do obowiązków władz publicznych, jak i praw i obowiązków obywateli. „Ochrona środowiska” ma definicję legalną zawartą w ustawie p.o.ś. (art. 3 pkt 13), która ustala ogólnie zakres działań składających się na to pojęcie oraz przykładowo wylicza niektóre z nich. W definicji tej określono cel ochrony środowiska – zachowanie i przywracanie równowagi przyrodniczej, czyli zgodnie z art. 3 pkt 32 p.o.ś. stanu, „w którym na określonym obszarze istnieje równowaga we wzajemnym oddziaływaniu: człowieka, składników przyrody żywej i układu warunków siedliskowych tworzonych przez składniki przyrody nieożywionej”. W definicji tej identyfikuje się zarówno aspekt ochrony zachowawczej (utrzymanie równowagi przyrodniczej), jak i kształtującej (przywracanie środowiska do stanu właściwego i racjonalne gospodarowanie zasobami)²⁰³.

Normami ochronnymi w prawie ochrony środowiska są zatem normy ukierunkowane na zachowanie i przywracanie równowagi przyrodniczej. Jak wszystkie inne normy prawne regulują one zachowanie człowieka, jednak odnoszą się do tych zachowań, które mają znaczenie dla realizacji celu ochrony środowiska: tworzą przede wszystkim podstawy prawne przyjętego schematu działań o charakterze ochronnym, ale także zawierają nakazy i zakazy skłaniające ludzi do zachowań niekolidujących z optymalnym funkcjonowaniem środowiska oraz do podejmowania działań ochronnych.

Istotną perspektywę dla koncepcji prawnej ochronnej w prawie ochrony środowiska wyznaczają jej motywy i przesłanki. Na bazie refleksji w ramach etyki środowiskowej B. Iwańska identyfikuje w tym kontekście koncepcję antropocentryczną (ochrona środowiska ze względu na interes człowieka) i fi-

²⁰¹ D. Trzcńska, *Prawo planowania i zagospodarowania przestrzennego z perspektywy środowiska i jego ochrony...*, s. 144.

²⁰² Ibid.

²⁰³ A. Lipiński, *Prawne podstawy ochrony środowiska...*, s. 29.

zjocentryczną, w tym ekocentryczną (ochrona przyrody „dla niej samej” jako dobra samego w sobie, bez względu na wartość użytkową dla człowieka)²⁰⁴. Chociaż antropocentryczne ukierunkowanie prawa ochrony środowiska przeważa nad fizjocentrycznym (ze względu na fundamentalną aksjologię systemu prawnego opartą na godności osoby ludzkiej i zasadzie zrównoważonego rozwoju), to jednak nie wyklucza to kierunków normatywnych zorientowanych fizjocentrycznie. Zasada antropocentryzmu wyznacza jednak granice instytucji prawnych fizjocentrycznych, bowiem „jedynym podmiotem ochrony środowiska jest człowiek – on jest adresatem praw i obowiązków w ochronie środowiska, on określa kierunek ochrony środowiska [...] oraz jako prawodawca wyposaża w odpowiednie instrumentarium prawne”²⁰⁵.

Do zrozumienia istoty koncepcji norm ochronnych w prawie ochrony środowiska przydatne może być też odwołanie się do wskazywanego w doktrynie rozróżnienia między ochroną przyrody a gospodarowaniem zasobami przyrody. W tej pierwszej chodzi o ograniczenie oddziaływania człowieka na przyrodę. Drugie odnosi się do ukierunkowania zachowań człowieka skierowanych na zasoby przyrody²⁰⁶. Trzeba jednak zauważyć, że nie jest to rozdzielenie ściśle. Ewolucja prawa ochrony przyrody postępuje w kierunku zacierania się przedmiotu regulacji między ochroną przyrody a zasadami gospodarowania zasobami przyrodniczymi oraz w stronę rosnącego oddziaływania prawa ochrony przyrody na gospodarowanie zasobami naturalnymi²⁰⁷.

L. Jastrzębski wskazywał już pół wieku temu, że „ochrona zasobu naturalnego polega głównie na racjonalnym gospodarowaniu nim i na należyтым jego wykorzystaniu, gdyż czynności ochronne i ewentualna restytucja zasobu stanowią funkcje pochodne dobrej gospodarki”²⁰⁸. Na podobnych podstawach opierają się też propozycje wyróżniania prawa ochrony środowiska jako zakresowo węższego od prawa środowiska²⁰⁹. Według tej koncepcji to pierwsze obejmuje regulacje służące bezpośrednio ochronie środowiska (przyrodniczego, przyrody) – podstawowym ich motywem jest ochrona. Zatem mieści w szczególności

²⁰⁴ B. Iwańska, *Koncepcja „skargi zbiorowej” w prawie ochrony środowiska...*, s. 67–86.

²⁰⁵ Ibid., s. 85.

²⁰⁶ J. Sommer, *Miejsce prawa ochrony przyrody w systemie prawnym środowiska*, [w:] W. Radecki (red.), *Teoretyczne podstawy prawa ochrony przyrody*, Wrocław 2006, s. 79.

²⁰⁷ Ibid., s. 86.

²⁰⁸ L. Jastrzębski, *Ochrona prawna przyrody i środowiska w Polsce. Zagadnienia administracyjne*, Warszawa 1976, s. 28.

²⁰⁹ A. Habuda, W. Radecki, *Ochrona przyrody w systemach prawnych ochrony środowiska Polski, Czech i Słowacji...*, s. 166.

ści przepisy u.o.p. (zwłaszcza dotyczące form ochrony przyrody) oraz normy z zakresu aktów dotyczących leśnictwa, łowiectwa i rybactwa, które chronią. Natomiast do prawa środowiska zalicza się w tej konwencji dodatkowo normy regulujące korzystanie z zasobów środowiska (przyrody).

Normy ochronne w prawie ochrony środowiska (w tym zwłaszcza w prawie ochrony przyrody) są przedmiotem badań w różnych aspektach. W rezultacie tworzone są różne typologie służące ich systematyzacji i charakterystyce. Na tle historycznego rozwoju ruchu ochrony przyrody i adekwatnie do niego ewolucji prawa wyróżnia się cztery koncepcje teoretyczne ochrony przyrody²¹⁰: (1) konserwatorską; (2) biocenotyczną; (3) planistyczną i (4) bioróżnorodności²¹¹.

Ochrona konserwatorska odnosi się do ochrony swoistości przyrodniczych (cennych obiektów, np. głązów narzutowych czy drzew pomnikowych) oraz określonych gatunków wraz z ochroną obszarową. Przedmiot ochrony stanowią tu obiekty pierwotnej przyrody, cenne i zagrożone. Ochrona jest motywowana względami natury idealnej, niegospodarczej – ochrona przyrody dla niej samej, a motywy tej ochrony są natury ideowej (przyrodniczo-naukowy, historyczno-pamiętkowy, estetyczno-krajobrazowy, motyw zachowania swoistych cech krajobrazów²¹²). Cel ochrony to przede wszystkim zachowanie, zapobieganie działaniom szkodliwym, uszkodzeniu i niszczeniu albo zaniechaniom mogącym wywołać szkodliwe skutki. Ta koncepcja związana była z początkami prawa ochrony przyrody, jednak ma też znaczenie współcześnie, a nawet wskazuje się, że ochrona konserwatorska w nowoczesnym znaczeniu, jako nie tylko ograniczona do parków narodowych i rezerwatów przyrody, stanowi o specyfice prawa ochrony przyrody na tle prawa ochrony środowiska²¹³.

Koncepcja biocenotyczna, mająca początki w latach 30. XX wieku, rozszerzyła zakres ochrony na naturalne siedliska i całe ekosystemy. Widoczny jest więc na tym etapie wpływ rozwoju nauk przyrodniczych i systemowych ujęć ekologicznych.

Koncepcja planistyczna, rozwijająca się po II wojnie światowej, włączyła na coraz szerszą skalę instrumenty planowania²¹⁴, uzupełniając system ochronny

²¹⁰ Należy pamiętać, że ochrona przyrody ma znacznie dłuższą tradycję niż ochrona środowiska.

²¹¹ M. A. Król, *Ochrona różnorodności biologicznej...*, s. 648–654; J. Sommer, *Miejsce prawa ochrony przyrody w systemie prawnym środowiska...*, s. 80–81.

²¹² J. G. Pawlikowski, *Prawo ochrony przyrody*, Kraków 1927, s. 4.

²¹³ J. Sommer, *Miejsce prawa ochrony przyrody w systemie prawnym środowiska...*, s. 89. J. Sommer uznaje prawo przyrody za jeden z działów prawa ochrony środowiska.

²¹⁴ M. A. Król, *Ochrona różnorodności biologicznej...*, s. 650–651.

o działania perspektywiczne, spinając go jak klamrą normami planowymi²¹⁵. Warto zwrócić uwagę na pojawiającą się w ramach tej koncepcji problematykę krajobrazową. Przykładem tego są prace A. Wodziczki, który uznawał właśnie krajobraz (rozumiany jako całość przyrody na danym odcinku powierzchni ziemi) za główny przedmiot ochrony przyrody na tym etapie rozwoju ochrony przyrody²¹⁶. Wprowadził on też pojęcie „uprawy krajobrazu” (obejmujące jego ochronę, pielęgnowanie i kształtowanie), i którą łącznie z planowaniem przestrzennym uznawał za jedną z najpotężniejszych idei XX wieku oraz najważniejszą dziedzinę ochrony przyrody²¹⁷. Określenie tego okresu rozwoju ochrony przyrody jako planistyczny A. Wodziczko wiązał z tym, że „konieczny jest jasny plan przestrzenny wszystkich wpływających na siebie składników przekształcanego do różnych celów krajobrazu. Plan przestrzenny decyduje o losach krajobrazu, o zachowaniu i wzmożeniu jego przyrodzonych wartości, toteż obecny okres w ruchu ochrony przyrody nazywamy planistycznym”²¹⁸.

Wreszcie czwarta koncepcja – ochrony różnorodności biologicznej – przyjmuje holistyczne podejście łączące wcześniejsze motywy ochrony z podejściem utylitarnym w perspektywie zrównoważonego rozwoju. Koncepcja ta zakłada zachowanie przyrody Ziemi na wszystkich jej poziomach organizacji (genetycznym, gatunkowym, ekosystemowym) oraz zrównoważone wykorzystanie zasobów przyrodniczych, łącząc w sobie ochronę idealną z użytkową (podbudowaną koncepcją zrównoważonego rozwoju) i uwzględniającą miejsce człowieka w „sieci życia” na Ziemi i jego zależność od przyrody²¹⁹.

W rozwinięciu przedstawionego opisu przemian koncepcyjnych w ewolucji ochrony przyrody (od konserwatorskiej przez biocenotyczną i planistyczną do różnorodności biologicznej) warto przytoczyć też rozróżnienie koncepcji przedmiotu i celu ochrony w prawie ochrony przyrody (w kontekście prawa i polityki Unii Europejskiej) dokonane przez S. Kingston, V. Heyvaert i A. Čavoški²²⁰. Zauważają one trzy koncepcje wiążące się z określoną narracją ujęcia wartości środowiska i jego relacji dla ludzi, co wpływa następnie na rozwijanie zgodnych z nią określonych strategii regulacyjnych i prawodawstwa:

²¹⁵ W. Brzeziński, *Ochrona prawna naturalnego środowiska człowieka...*, s. 64.

²¹⁶ A. Wodziczko, *Na straży przyrody. Wiadomości i wskazania z dziedziny ochrony przyrody*, Kraków 1948, s. 8–9.

²¹⁷ Ibid., s. 10–11.

²¹⁸ Ibid., s. 9.

²¹⁹ M. A. Król, *Ochrona różnorodności biologicznej...*, s. 652–653.

²²⁰ S. Kingston, V. Heyvaert, A. Čavoški, *European Environmental Law*, Cambridge 2017, s. 412–416.

(1) natury; (2) bioróżnorodności; (3) usług ekosystemowych (i kapitału naturalnego). Pierwsza koncepcja postrzega przyrodę w kategoriach bukolicznych, piękna, dziewiczości, a zatem wyjątkowości, specjalności. Druga skupia się na podejściu analitycznym, „laboratoryjnym” postrzeganiu organizmów żywych i ich kodu genetycznego. Trzecia podkreśla użyteczność przyrody dla przetrwania i dobrobytu ludzi.

Te trzy koncepcje układają się także ewolucyjnie, wyznaczając odpowiedź na pytanie o wartość środowiska: od kwestii głównie estetycznej – w konserwacji przyrody, przez dominującą naukową w sferze bioróżnorodności, do rozpatrywania w kategoriach oceny ekonomicznej – w koncepcji usług ekosystemowych i kapitału naturalnego. Jak podkreślają autorki nie można wskazać, które z tych podejść jest lepsze czy gorsze, każde ma swoje zalety i wady. Koncepcja naturowa implikuje największy szacunek względem przyrody, ale podkreśla oddzielenie i nadrzędność ludzi względem niej, sprzyjając selektywności ochrony, skupieniu na rzadkich, pięknych i wyjątkowych jej elementach w „muzealnym podejściu” do przyrody. Z kolei koncepcja bioróżnorodności przyjmuje szersze postrzeganie przyrody w kategoriach ekosystemu i jego elementów, jednak ma dosyć płytkie spojrzenie, skupiając się raczej na genetycznej budowie niż na kontekście. Z imperatywem ochrony gatunkowej przyjmuje strategię „arki Noego”, która jest podatna na błędną selekcję tego, co zagrożone. Wreszcie koncepcja usług ekosystemowych daje szansę przeformułowania relacji między ludzkością a środowiskiem przyrodniczym w kierunku uwzględnienia wzajemnych zależności i docenienia znaczenia przyrody dla przetrwania i dobrostanu człowieka. Jednocześnie niesie jednak niebezpieczeństwo komodyfikacji przyrody i związanych z tym moralnych kompromisów²²¹.

Dosyć obszernie przytoczenie refleksji w zakresie różnych koncepcji przedmiotu ochrony przyrody i powiązanych z nimi narracji uzasadnione jest tym, że warto przenieść ją na kontekst ochrony krajobrazu wiejskiego (przy uwzględnieniu zidentyfikowanych wcześniej różnic między krajobrazem a środowiskiem i przyrodą). Szczególnie istotne jest zidentyfikowanie sposobu ujęcia przedmiotu ochrony w danym obszarze regulacyjnym oraz wzięcie pod uwagę narracji i uzasadnień stojących za określonym kierunkiem ochrony. Będzie to przedmiotem rozważań w kolejnym rozdziale.

W literaturze wyróżnia się też dwie metody ochrony środowiska: zachowawczą (konserwatorską związaną zwłaszcza z prawną ochroną przyrody) i kształtującą (polegającą na „wykorzystywaniu, a następnie przywracaniu ich

²²¹ Ibid., s. 415.

do należytego stanu, np. w drodze stosownych zabiegów rekultywacyjnych”)²²². Podobny charakter ma podział na reżimy ochrony przyrody: ochronę idealną/konserwatorską (tradycyjnie związaną z prawem ochrony przyrody) i użytkową (normy dotyczące gospodarczego korzystania z zasobów przyrodniczych, ale mające na celu zachowanie różnorodności biologicznej dzięki racjonalnym ich użytkowaniu)²²³.

Z kolei przyjmując kryterium stopnia ochrony (jej zakresu i skali oraz dopuszczalności podejmowania działań ingerujących w przyrodę), wyróżnia się ochronę częściową, czynną i ścisłą²²⁴. Na podstawie kryterium zasięgu w ramach ochrony przyrody wprowadza się natomiast poziomy: ochronę powszechną (obejmującą całą przyrodę, na całym terytorium kraju, w tym tereny zagospodarowane i zdegradowane) oraz ochronę specjalną/szczególną (odnoszącą się do elementów przyrody żywej i nieożywionej wraz z terytorium, na którym występują)²²⁵. W ramach ochrony specjalnej wyróżnia się następnie ochronę obszarową i gatunkową wraz z wyodrębnieniem ochrony obiektowej jako formy pośredniej²²⁶.

Koncepcje prawne ochronne w prawie ochrony środowiska mogą być też ujmowane jako gwarancje prawne ochrony środowiska jako dobra wspólnego. Przyjmując taką formułę, B. Iwańska wyróżnia trzy rodzaje takich gwarancji, w których ochrona środowiska stanowi: (1) kompetencję (uprawnienie i obowiązek) władz publicznych; (2) powinność (obowiązek prawny) każdego korzystającego ze środowiska; (3) możliwość prawną (uprawnienie)²²⁷. W ramach tej ostatniej, uwzględniając rodzaje motywacji działania jednostki (ochrona interesu indywidualnego lub ochrona interesu wspólnego/zbiorowego), autorka wyróżnia dwa rodzaje ochrony środowiska, tzw. egoistyczną i altruistyczną.

Podsumowując zarys koncepcji prawnej ochronnej w prawie ochrony środowiska, trzeba jeszcze raz podkreślić dominację tego typu norm w ramach tej gałęzi prawa, co wynika z ich naczelnego celu, jakim jest ochrona środowiska. Inne typy norm (realizujące inne funkcje prawa, np. organizacyjną, represyjną, wychowawczą) są podporządkowane temu celowi. Można zauważyć, że wpływa to też na wzorzec ukształtowania instytucji prawnych w ramach prawa ochrony

²²² A. Lipiński, *Prawne podstawy ochrony środowiska...*, s. 30.

²²³ M. A. Król, *Ochrona różnorodności biologicznej...*, s. 664.

²²⁴ S. Moczko-Wdowczyk, *Kierunki ochrony przyrody...*, s. 125.

²²⁵ W. Radecki, *Prawna ochrona przyrody w Polsce, Czechach i Słowacji. Studium prawno-porównawcze...*, s. 135, 148.

²²⁶ *Ibid.*, s. 135.

²²⁷ B. Iwańska, *Koncepcja „skargi zbiorowej” w prawie ochrony środowiska...*, s. 139–140.

środowiska (np. karnych, których konstrukcja jest podporządkowana realizacji celu środowiskowego). Wydaje się też, że funkcja ochronna może oddziaływać na ukierunkowanie wykładni norm prawnych w tym obszarze regulacyjnym²²⁸.

W prawie ochrony środowiska nie występuje jednak jeden typ ukształtowania norm ochronnych. Zróżnicowanie w tym względzie jest pochodną złożoności przedmiotu ochrony, jaki stanowi środowisko przyrodnicze. Wpłynęło to na wykształcenie się podsystemów norm ochronnych dotyczących poszczególnych elementów środowiska (ochrona sektorowa środowiska) o swoistych normatywnych koncepcjach ochronnych. Nadal jednak pozostają one w zespole dzięki głównemu celowi tej gałęzi prawa wyznaczanemu przez normatywne pojęcie ochrony środowiska i naczelną funkcję ochronną tych norm.

Zróżnicowanie prawnych koncepcji ochronnych w prawie ochrony środowiska wynika też z historycznych przemian koncepcji samej ochrony środowiska (której prawo jest częścią, podstawą i środkiem realizacji). Przy tym ewolucja ta nie oznaczała porzucenia wcześniejszych koncepcji, dlatego nadal funkcjonują instytucje prawne wcześniej dominujące – np. konserwatorskie o swoistej charakterystyce sposobu ukształtowania (szczególnie w prawie ochrony przyrody). W doktrynie ujmuje się też koncepcje ochronne jako metody (zachowawczą i kształtującą) czy reżimy ochrony (idealną/konserwatorską i kształtującą), które to podziały związane są z kolei z kontekstem rozróżnienia w etyce środowiskowej dwóch motywów ochrony środowiska (antropocentrycznego i fizjocentrycznego).

Ponadto w prawie ochrony środowiska wyróżnia się specyficzny aspekt wzorca instytucji prawnych ochronnych, który stanowi zakres ochrony – ujmowany różnie: jako stopień ochrony (dopuszczalności ingerencji w przyrodę) albo poziom ochrony (powszechny – obejmujący wszystkie elementy przyrodnicze na całym terytorium kraju i specjalny/szczególny – odnoszący się do pewnych wybranych elementów i terytoriów, na których one występują).

Wyróżnienie motywacji podejmowania działań ochronnych podmiotu w kontekście jego interesu indywidualnego pozwala wreszcie na wyróżnienie dwóch koncepcji prawnych ochrony środowiska: egoistycznej i altruistycznej. Ta pierwsza obejmuje indywidualne środki ochrony środowiska, w ramach drugiej szczególne znaczenia ma prawnośrodowiskowa skarga zbiorowa.

²²⁸ Interesujących inspiracji w tym aspekcie dostarczają np. rozważania B. Rakoczego dotyczące teoretycznych i normatywnych podstaw dla konstruowania zasady wykładni *in dubio pro naturam*. B. Rakoczy, *Wykładnia in dubio pro naturam w prawie polskim*, „Studia Prawnicze KUL” t. 2 nr 74 (2018), s. 87–99.

3.3. Koncepcja ochrony w prawie ochrony dziedzictwa kultury

Prawo ochrony dziedzictwa kultury od zarania zawierało prymat ochrony jako podstawowej koncepcji zachowań względem obiektów, do których odnoszą się normy prawne w ramach tej gałęzi. Znajduje to odzwierciedlenie w samej nazwie tej stosunkowo nowej gałęzi prawa, celu regulacji, a zwłaszcza przedmiocie ochrony. Jest też jednym z najważniejszych kryteriów wyodrębnienia prawa ochrony dziedzictwa kultury²²⁹ (podobnie jak prawa ochrony środowiska, którego kształtowanie się jako gałęzi stanowiło wzór dla prawa ochrony dziedzictwa²³⁰). Ten paradygmat ochronny ujmuje się jako zasadę ochrony dziedzictwa kultury, która stanowi nie tylko tzw. metazasadę tej gałęzi prawa, ale też zasadę konstytucyjną polskiego porządku prawnego na mocy art. 5 Konstytucji RP²³¹. W tym drugim wymiarze zasada ochrony dziedzictwa kultury tworzy jedną z podstaw ustrojowych Rzeczypospolitej Polskiej i oznacza obowiązek interpretacji przez jej pryzmat wszystkich przepisów prawa krajowego (nie tylko zaliczanych do prawa ochrony dziedzictwa kultury)²³².

Normatywna koncepcja ochronna w prawie dziedzictwa kultury podlegała ewolucji, odzwierciedlając zmiany doktryn konserwatorskich i filozofii ochrony dziedzictwa, proces rozszerzania się przedmiotu ochrony, przemiany społeczno-ekonomiczne i kulturowe itd. Początki nowoczesnej konserwacji i ochrony zabytków sięgają XIX wieku²³³. Pierwsze regulacje prawne w tym temacie związane były przede wszystkim z koncepcją konserwacji. Obecnie wskazuje się jednak, że ta klasyczna idea nie wyczerpuje zagadnień obejmujących współczesne podejście do dziedzictwa kulturowego, czego przejawem jest kształtowanie się nowego szerszego pojęcia – zarządzania dziedzictwem kulturowym²³⁴.

W rezultacie wśród zasad prawa ochrony dziedzictwa kultury identyfikuje się zasadę zarządzania dziedzictwem kultury (zgodnie z którą „sama idea

²²⁹ K. Zeidler, *Prawo ochrony dziedzictwa kultury jako nowa gałąź prawa*, [w:] K. Zeidler (red.), *Prawo ochrony zabytków*, Warszawa–Gdańsk 2014, s. 27.

²³⁰ J. Ciechanowicz-McLean, *Kształtowanie się gałęzi prawo ochrony środowiska jako wzór dla prawa ochrony dziedzictwa kultury*, [w:] K. Zeidler (red.), *Prawo ochrony zabytków*, Warszawa–Gdańsk 2014, s. 34–41.

²³¹ K. Zeidler, *Zasady prawa ochrony dziedzictwa kultury – propozycja katalogu*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” t. LXXX nr 4 (2018), s. 150.

²³² Ibid., s. 50.

²³³ J. Purchla, *Dziedzictwo kulturowe...*, s. 38–39.

²³⁴ Ł. Gaweł, *1.1. Dziedzictwo kulturowe – ustalenia podstawowe...*, s. 26–27.

ochrony rozumianej klasycznie jako pozostawienie bez zmian, bez ingerencji zostaje porzucona na rzecz tzw. zarządzania zmianą²³⁵). Nawet traktuje się zarządzanie dziedzictwem kulturowym jako osobną dziedzinę, której założeniem jest „świadome, odpowiedzialne i przemyślane podejmowanie opartych na rzetelnej i gruntownej wiedzy decyzji dotyczących dziedzictwa kulturowego w taki sposób, aby jak najlepiej wykorzystać dla dobra publicznego liczne i różnorodne wartości, których owo dziedzictwo jest nośnikiem”²³⁶. Wyrażne jest więc przesuwanie akcentów ochrony poza paradygmat zachowawczy w kierunku bardziej dynamicznego postrzegania dziedzictwa kultury i jego funkcji²³⁷.

Kluczowy dylemat i „napięcie” dla zarządzania dziedzictwem kultury (a także dla budowania prawnych podstaw systemów ochronnych) stanowi znalezienie równowagi między konserwacją (ochroną) a dostępnością, aby uniknąć muzeumifikacji (ochrony dla samej idei ochrony) i zapewnić „żywy obieg dziedzictwa”²³⁸. J. Purchla rozróżnia w tym kontekście dwa paradygmaty: ochrony i dziedzictwa. Przywołując myśl G. Ashwortha („celem ochrony zabytków jest odkrycie i zachowanie wszystkiego, co da się zachować, celem dziedzictwa zaś jest współczesna konsumpcja przeszłości”), wskazuje on na fundamentalną różnicę między podejściem do policzalnego i wyczerpywalnego zasobu zabytków (powstającego w rezultacie procesu selekcji dokonywanej przez gremia ekspertów na podstawie zobiektywizowanych kryteriów) a myśleniem o dziedzictwie – wymagającym decyzji o czerpaniu z zasobów przeszłości (które są nieskończone i niewyczerpywalne) podejmowanej według kryteriów subiektywnych²³⁹.

Te procesy rozwojowe (od koncepcji zabytku w kierunku dziedzictwa) wiążą się też z zapotrzebowaniem na turystyczne wykorzystania dziedzictwa, co jednak determinuje też jego charakter²⁴⁰. Z punktu widzenia turystyki (ale też edukacyjno-informacyjnego ukierunkowanego na budowanie tożsamości) dziedzictwo staje się „produktem kulturowym”, który musi spełnić stereotypowe wizerunki, a jednocześnie wykazywać się cechami: atrakcyjności (w tym pewnej nowości), kompletności, czytelności i użyteczności. Tak ujmowane dziedzictwo oddala się od tradycyjnie ujmowanego pojęcia „zabytku – dzieła

²³⁵ K. Zeidler, *Zasady prawa ochrony dziedzictwa kultury – propozycja katalogu...*, s. 152.

²³⁶ K. Gutowska, Z. Kobyliński, *Zarządzanie dziedzictwem kulturowym – nowa dziedzina nauczania akademickiego i badań naukowych*, „Mazowsze. Studia Regionalne” nr 6 (2011), s. 52.

²³⁷ Ł. Gaweł, *1.1. Dziedzictwo kulturowe – ustalenia podstawowe...*, s. 31.

²³⁸ Ibid., s. 27.

²³⁹ J. Purchla, *Dziedzictwo kulturowe...*, s. 42–43.

²⁴⁰ B. Szmygin, *System ochrony zabytków w Polsce – próba diagnozy...*, s. 12–13.

sztuki – dokumentu historii”, dla którego istotnymi cechami są przede wszystkim autentyzm formy i substancji oraz integralność.

Przewartościowania te prowadzą też do przeformułowań w zakresie koncepcji ochronnej – od konserwacji zabytków do ochrony czy zarządzania dziedzictwem. Zmienia się paradygmat ochronny i cel działań w tym zakresie: kiedyś była nim ochrona wartości zabytkowych (wyznaczających szczególnie status zabytku), a obecnie jest nim wykorzystanie wartości historycznych²⁴¹. Zamiast dotychczas naczelnego pytania: jak chronić zabytki, pojawia się kwestia: jak należy przekształcać zabytki, a ukierunkowanie systemu ochronnego przenosi się z zabytku (jego oceny i zachowania wartości) na dopasowanie do potrzeb i wyobrażeń współczesnych właścicieli i odbiorców²⁴².

Kolejnym istotnym aspektem istoty dziedzictwa kultury (podkreślanym w pierwszej części pracy), determinującym faktyczny kształt jego ochrony, jest emocjonalna więź z dziedzictwem. Uznanie dóbr kultury za „swoje” daje impuls do podejmowania działań oddolnych, społecznych i lokalnych, a przez to czyni je „dziedzictwem żywym” i pozwala na wsparcie normatywnego systemu ochrony²⁴³. Co więcej, „w zderzeniu z emocjami niejednokrotnie przegrywają racjonalne zasady, od dawna stosowane w odniesieniu do dóbr kultury uznawanych za zabytek na podstawie szacowania ich wartości historycznej, artystycznej lub naukowej”²⁴⁴. Ramy prawne dla tak ujmowanej dziedziny tworzy wspomniane prawo zarządzania dziedzictwem kultury.

Określając główne rysy koncepcji ochronnej w prawie dziedzictwa kulturowego, można też oprzeć się na dokonanej przez J. Purchlę identyfikacji zasad wyznaczających współczesny europejski standard polityki państwa w zakresie ochrony dziedzictwa²⁴⁵. Pierwsza zrównuje pojęcia „dobra kultury” i „dziedzictwo kulturowe” oraz formułuje koncepcję „wspólnego dziedzictwa” (*our common heritage*), odrzucając kryteria ideologiczne lub polityczne jako podstawy selektywnej ochrony. Nie oznacza to jednak jednolitości i pełnej obiektywności kryteriów tej ochrony oraz pojęcia „dziedzictwa kulturowego”. Jest bowiem ono postrzegane w różnych odmianach (narodowej, europejskiej, międzynarodowej), a jego tożsamość (np. przynależność do dziedzictwa narodowego) jest złożonym i kontrowersyjnym problemem.

²⁴¹ J. Purchla, *Dziedzictwo kulturowe...*, s. 45.

²⁴² B. Szmygin, *System ochrony zabytków w Polsce – próba diagnozy...*, s. 13–14.

²⁴³ Ł. Gaweł, *I.I. Dziedzictwo kulturowe – ustalenia podstawowe...*, s. 20.

²⁴⁴ Ibid.

²⁴⁵ J. Purchla, *Dziedzictwo kulturowe...*, s. 44–45.

Przy tym, jak słusznie podkreślają W. Szafrński i P. Lasik, to właśnie system prawny (wraz z przyjętą normatywną koncepcją ochronną) pełni istotną rolę w identyfikacji dziedzictwa kulturowego²⁴⁶, zarówno w ramach tych odmian, jak i statusu dziedzictwa jako takiego. Autorzy ci zauważają, że „od strony terminologicznej, zakresu ochrony, tudzież form ochrony, czyli prawa, zależy sama identyfikacja składników dziedzictwa, a także jego wartościowanie” i dodają, iż „można postawić wprost obrazoburczą tezę, że bez prawa (tu: prawa ochrony) dziedzictwo byłoby «zjawiskiem» z ograniczonymi szansami na zachowanie w przyszłości”²⁴⁷. To ostatnie twierdzenie wydaje się nieco zbyt daleko idące ze względu na wspomniane wcześniej znaczenie emocjonalnej więzi z dziedzictwem, która determinuje faktyczny kształt jego ochrony i jest podstawą sprawowania pieczy niezależnie od przyznania ochrony na podstawie norm prawnych. Trafnie jednak obrazuje znaczenie normatywnej koncepcji ochronnej dla gałęzi prawa, których tożsamość opiera się na paradygmacie ochrony, a do których należą prawo ochrony dziedzictwa kultury czy prawo ochrony środowiska²⁴⁸.

Trzeba podkreślić, że wartościowanie stanowi charakterystyczny element konstrukcyjny koncepcji ochronnej w prawie ochrony dziedzictwa kulturowego, wciąż obecny niezależnie od ewolucji tej gałęzi prawa. „Prawo ochrony dziedzictwa nie może obejść się bez wartościowania”²⁴⁹. Wykazywanie wartości (innej niż w przypadku zwykłej rzeczy) uzasadnia status dziedzictwa, choć jakie jest źródło tej wartości (zawarte w dziedzictwie jako takim, czy z nadania przez prawo) pozostaje przedmiotem różnych koncepcji, zmieniających się w czasie. Różne są też rodzaje wartości istotnej z perspektywy prawa ochrony dziedzictwa. Wbrew pozorom nie tylko jest tu istotna wartość estetyczna, ale okazuje się, że np. znacząco rośnie znaczenie wartości ekonomicznej²⁵⁰. War-

²⁴⁶ W. Szafrński, P. Lasik, *Prawo ochrony dziedzictwa kulturowego. Quo vadis?*, „Santander Art and Culture Law Review” t. 7 nr 1 (2022), s. 200–201.

²⁴⁷ Ibid., s. 205.

²⁴⁸ Na marginesie można zauważyć, że ta więź emocjonalna z przedmiotem ochrony w przypadku środowiska jest mniej nasilona w porównaniu do dziedzictwa (choć zmienia się to wraz z rosnącą świadomością ekologiczną i zmianami kulturowymi). Być może tworzy to jedną z istotnych przyczyn obecnego kryzysu ekologicznego i nieskuteczności systemu ochrony środowiska. Niewydolność i nieskuteczność ram prawnych w tej sferze nie może być bowiem kompensowana przez działania indywidualne ochronne motywowane przywiązaniem do środowiska jako przedmiotu ochrony. Prawo zatem wydaje się być tu decydujące dla faktycznego kształtu ochrony środowiska, a jego słabość czy brak rozwiniętych narzędzi prawnych uniemożliwia skuteczną ochronę.

²⁴⁹ W. Szafrński, P. Lasik, *Prawo ochrony dziedzictwa kulturowego. Quo vadis?...*, s. 209.

²⁵⁰ Ibid., s. 208–209.

tościowanie jest też kluczowym problemem dla identyfikacji statusu zabytku, przynależności do poszczególnych jego kategorii na gruncie u.o.z.o.z., a w rezultacie zakresu ochrony prawnej. Jednocześnie jest to jedno z najtrudniejszych, budzących kontrowersje i dyskusje (także wśród ekspertów) zagadnień z zakresu ochrony zabytków i jej prawnych podstaw²⁵¹.

Kolejne zasady standardu polityki państwa w zakresie ochrony dziedzictwa wskazane przez J. Purchlę²⁵² dotyczą mechanizmu finansowania ochrony dziedzictwa: zasada ograniczonego prawa własności ze względu na interes społeczny (granice tego ograniczenia wyznaczają normy konstytucyjne), uzupełniona o system pomocy kompensujący dodatkowe obowiązki właściciela zabytków. Następną jest zasada merytoryczności i apolityczności służb konserwatorskich.

Istotną cechą dziedzictwa jako przedmiotu ochrony wpływającym znacząco na kształt koncepcji ochronnych dziedzictwa kultury jest jego charakterystyka jako zasobu o szczególnych, częściowo przeciwnych właściwościach. Ma on wymiar ekonomiczny – stanowi produkt rynkowy, ale jednocześnie ma warstwę symboliczną. Jest nie tylko przedmiotem ochrony, ale i potencjałem. Wykazuje złożoną strukturę, będąc nie tylko sumą zachowanych na danym obszarze obiektów zabytkowych, lecz ma też warstwę symboliczną. Może być ujmowany jako produkt turystyczny, kapitał terytorialny, rynek pracy, narzędzie o różnej funkcji: budowania marki, walki z ubóstwem, promowania spójności społecznej itd.²⁵³ Wszystkie te uwarunkowania wymagają uwzględnienia w zintegrowanym podejściu do zarządzania dziedzictwem (w tym krajobrazem) jako złożonym układem, które powinno opierać się na paradygmacie zrównoważonego rozwoju i ekonomii społecznej²⁵⁴.

W ramach szerszego pojęcia „dziedzictwa kulturowego” zawiera się pojęcie „zabytku”. Dla tego przedmiotu ochrony określić można też swoistą koncepcję ochronną – w polskim porządku prawnym wyznaczaną przede wszystkim przez u.o.z.o.z. Już sam tytuł tego aktu wskazuje na rozróżnienie w tej sferze: ochrony – przypisanej państwu (obejmującej przede wszystkim działania administracyjne) oraz opieki – odnoszącej się do działań właścicielskich. Poprzez przyjęcie obecnie obowiązującej ustawy w 2003 r. (stanowiącej czwarty akt prawny w historii ochrony zabytków w Polsce) dokonano bowiem

²⁵¹ J. Brudnicki, *Co chcemy chronić? Refleksje na temat kryteriów obejmowania zabytku ochroną konserwatorską...*, s. 9–34.

²⁵² J. Purchla, *Dziedzictwo kulturowe...*, s. 44–45.

²⁵³ *Ibid.*, s. 51.

²⁵⁴ *Ibid.*, s. 43.

gruntowej zmiany modelu systemu ochrony przez: odejście od wyłącznej roli państwa w zakresie ochrony zabytków na rzecz funkcji gwarancyjnej (realizowanej przede wszystkim poprzez administrację rządową w ramach środków nadzoru); przypisanie obowiązku dbałości o zabytki w pierwszej kolejności ich właścicielom lub posiadaczom oraz decentralizację części zadań z zakresu ochrony zabytków – włączenie ochrony zabytków do zadań własnych jednostek samorządu terytorialnego²⁵⁵.

Ten podział ról w ramach prawnego systemu ochrony zabytków wpływa istotnie na koncepcję ochronną. Organy ochrony zabytków (wojewódzcy konserwatorzy zabytków i Generalny Konserwator Zabytków) realizują ochronę typu konserwatorskiego poprzez kompetencje głównie nadzorcze o charakterze prewencyjnym (pozwolenia i uzgodnienia) oraz weryfikacyjne (kontrola i nadzór konserwatorski), ale także ewidencyjnym – prowadząc rejestr zabytków²⁵⁶. Rola jednostek samorządu terytorialnego jest bardziej złożona. Pełnią one podwójną funkcję – jako dysponenta zabytków zobowiązanego do opieki nad nimi oraz jako podmiotów o kompetencjach i zadaniach w zakresie ochrony zabytków²⁵⁷.

W kontekście ochrony krajobrazu warto zwrócić uwagę na wyznaczoną przyznanymi kompetencjami i zadaniami rolę gmin jako aktywnych i decyzyjnych podmiotów zarządzających lokalnym dziedzictwem kulturowym (jako istotnym czynnikiem rozwoju lokalnego) i procesami zachodzącymi w krajobrazie (wraz z możliwościami aktywnego kreowania tych zmian)²⁵⁸.

Dla zrozumienia istoty prawnej koncepcji ochrony zabytków w ramach u.o.z.o.z. fundamentalne znaczenie ma przyjęte tam pojęcie „zabytku”. Ustawodawca odstąpił w tym akcie od wcześniejszej formalnej konstrukcji pojęcia „zabytku” (uznania za zabytek w drodze „orzeczenia konserwatorskiego”) na rzecz definicji materialnej. Zabytkiem są obiekty wykazujące cechy wskazane w art. 3 u.o.z.o.z., niezależnie od ich wpisania do rejestru czy ewidencji. Zatem prawodawca ustanowił w ten sposób swoistą fikcję prawną

²⁵⁵ K. Zalaszińska, *Decentralizacja w systemie ochrony zabytków – niewykorzystana szansa?*, „Samorząd Terytorialny” nr 6 (2022), s. 12–13.

²⁵⁶ K. Zalaszińska, K. Zeidler, *Wykład prawa ochrony zabytków*, Warszawa–Gdańsk 2015, s. 94–100.

²⁵⁷ K. Zalaszińska, *Decentralizacja w systemie ochrony zabytków – niewykorzystana szansa?...*, s. 14.

²⁵⁸ *Ibid.*, s. 18. Należy jednak podkreślić, że te założenia systemowe nie gwarantują efektywności systemu ochrony zabytków w Polsce, który oceniany jest generalnie jako niewydolny. W cytowanej pracy K. Zalaszińska poszukuje przyczyn tego stanu rzeczy.

poddania ochronie wszystkich zabytków – bez względu na to, czy ich status jest ujawniony²⁵⁹.

Takie materialne pojęcie „zabytku” skutkuje ukształtowaniem się niejako dwóch kategorii zabytków: „zwykłych” (spełniających kryteria definicyjne zabytku, ale nieobjętych istotnymi prawnymi instrumentami ochronnymi) i „kwalifikowanych” (wpisanych do rejestru i do których odnoszą się zasadnicze środki ochronne ustanowione w przepisach ustawowych)²⁶⁰. Te dwie kategorie uzupełnia od 2010 r.²⁶¹ swoista trzecia – obejmująca zabytki ujęte w gminnej ewidencji²⁶². Choć niewymieniona w ustawie wśród form ochrony zabytków, stanowi podstawę podejmowania działań przez organy konserwatorskie względem zewidencjonowanych w niej obiektów. Jej status prawny budzi wiele wątpliwości w judykaturze i doktrynie²⁶³. Stan ten trwa, mimo że problemy prawne dotyczące gminnej ewidencji były przedmiotem rozstrzygnięcia Trybunału Konstytucyjnego²⁶⁴. Stwierdził on w tym wyroku niezgodność z Konstytucją przepisu ustawy dotyczącego ewidencji²⁶⁵.

²⁵⁹ M. Kotulski, *Problematyka ochrony zabytków w planowaniu przestrzennym*, „Administracja. Teoria – Dydaktyka – Praktyka” nr 2 (2011), s. 23; K. Zalaszińska, *Decentralizacja w systemie ochrony zabytków – niewykorzystana szansa?...*, s. 13.

²⁶⁰ J. Brudnicki, *Co chcemy chronić? Refleksje na temat kryteriów obejmowania zabytku ochroną konserwatorską...*, s. 12.

²⁶¹ Na mocy ustawy z 18 marca 2010 r. o zmianie ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oraz o zmianie innych niektórych ustaw (Dz.U. Nr 75 poz. 474) zmieniono gruntownie charakter prawny gminnej ewidencji zabytków, w szczególności poprzez wprowadzenie obowiązku uzgodnienia wojewódzkiego konserwatora zabytków do wielu postępowań administracyjnych w procesie inwestycyjno-budowlanym.

²⁶² J. Brudnicki, *Co chcemy chronić? Refleksje na temat kryteriów obejmowania zabytku ochroną konserwatorską...*, s. 12–13.

²⁶³ A. Michalak, *Gminna ewidencja zabytków jako forma ochrony konserwatorskiej zabytków nieruchomych*, „Przegląd Legislacyjny” nr 4 (2018), s. 39–66. W szczególności kwestią sporną jest, czy ujęcie zabytku w gminnej ewidencji stanowi władczą ingerencję w sferę praw jednostki, czy jedynie uznanie określonych faktów (a sytuację prawną właściciela zabytku kształtują dopiero decyzje administracyjne w procesie inwestycyjno-budowlanym i postanowienia wojewódzkiego konserwatora zabytków w sprawie uzgodnienia tych decyzji).

²⁶⁴ Wyrok TK z dnia 11.05.2023 r., sygn. akt P 12/18, Dz.U. z 2023 r. poz. 951.

²⁶⁵ Na temat tego wyroku i jego skutków, zob. np.: H. Izdebski, *Gminna ewidencja zabytków po wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 11 maja 2023 r.*, „Samorząd Terytorialny” nr 7–8 (2023), s. 100–110; A. Jakubowski, *Co dalej z gminną ewidencją zabytków? Stan po wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 11 maja 2023 roku (sygn. P 12/18)*, „Ochrona Zabytków” nr 2 (2023), s. 35–47.

W rezultacie w orzecznictwie²⁶⁶ i doktrynie²⁶⁷ wskazuje się na podział form ochrony zabytków na nazwane (wymienione w art. 7 u.o.z.o.z.) i nienazwane, do których można zaliczyć gminną i wojewódzką ewidencję zabytków. Przy tym przyjmuje się, że samo ujęcie w gminnej ewidencji zabytków nie wywołuje skutków prawnych dla właściciela i dysponenta zabytku, lecz mogą one wynikać z formy ochrony zabytków uregulowanej w art. 7 pkt 4 u.o.z.o.z. (ustaleń ochrony w planie miejscowym lub w decyzji lokalizacyjnej). Zatem zakres ochrony kształtowany jest zapisami tych aktów, a nie wynika z samej ustawy i nie skutkuje objęciem nadzorem konserwatorskim w rozumieniu ustawy.

Warto wreszcie zauważyć, że jako jedno z najważniejszych zjawisk tworzących uwarunkowania współczesnej ochrony dziedzictwa kulturowego wskazuje się: dynamicznie narastający proces przekształceń zasobu budowlanego tworzący presję ekonomiczną na krajobraz kulturowy, rosnący popyt na dziedzictwo w związku z globalizacją i zwiększającym się znaczeniem przemysłu turystycznego oraz zmianę ontologicznego statusu dziedzictwa (wynikającą z przeniesienia punktu ciężkości z wartości dziedzictwa na potrzeby społeczeństwa)²⁶⁸. Problematyka krajobrazowa stanowi materię ogniskującą te uwarunkowania, które tworzą jednocześnie kluczowe wyzwania jego ochrony.

3.4. Koncepcja ochrony w prawie planowania i zagospodarowania przestrzennego

W odróżnieniu od omawianych poprzednio gałęzi prawa, w prawie planowania i zagospodarowania przestrzennego element ochrony nie jest tak ekspozycyjny, na co wskazuje już sama nazwa tego obszaru regulacyjnego, stanowiąca zresztą przedmiot dyskusji. W szczególności toczy się ona w kwestiach pojęciowych w ramach innych nauk zajmujących się zagadnieniami planowania przestrzennego (zwłaszcza geograficznych, przyrodniczych, ekonomicznych i społecznych, teorii organizacji i zarządzania) i dotyczy m.in. znaczenia podstawowych pojęć, takich jak: gospodarka przestrzenna, polityka przestrzenna, planowanie przestrzenne, zagospodarowanie przestrzenne, zagospodarowanie, użytkowanie i pokrycie terenu, struktura funkcjonalno-

²⁶⁶ Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 1.10.2014 r., sygn. akt II SA/GD 398/14, CBOSA.

²⁶⁷ A. Michalak, *Gminna ewidencja zabytków jako forma ochrony konserwatorskiej zabytków nieruchomych...*, s. 49 i powołana tam literatura.

²⁶⁸ J. Purchla, *Dziedzictwo kulturowe...*, s. 44–45.

-przestrzenna²⁶⁹. Dla uporządkowania terminologicznego warto pokrótce odnieść się do niej.

W strukturze tych pojęć gospodarka przestrzenna ma najszersze znaczenie, przy tym ujmowana jest w dwóch kontekstach: jako realna rzeczywistość i celowa działalność (organizowania przestrzeni dla potrzeb społeczeństwa) oraz dyscyplina naukowa (badająca prawa, teorie i koncepcje wpływające na ten proces organizacji przestrzeni)²⁷⁰. Ze względu na interdyscyplinarny i multidyscyplinarny charakter gospodarki przestrzennej określenie jej istoty, zakresu i celów jest bardzo trudne. Dokonując w tym zakresie szerokiego przeglądu literatury, M. J. Nowak zwraca uwagę na ujęcie systemowe gospodarki przestrzennej, ale jednocześnie jako działalności (w przestrzeni i dotyczącej przestrzennego zagospodarowania) z zaakcentowaniem wymiaru organizowania (porządkowania) systemu przestrzennego²⁷¹. Co istotne z punktu widzenia analizowanych w tym miejscu koncepcji ochronnych, autor ten wskazuje na dwa kierunki/perspektywy postrzegania wymiaru prawnego gospodarki przestrzennej: ochrona (np. walorów przestrzeni, interesów jej użytkowników) oraz kształtowanie (docelowego stanu przestrzeni i układu uwarunkowań gospodarki przestrzennej)²⁷².

Planowanie przestrzenne jest natomiast traktowane najczęściej jako narzędzie polityki przestrzennej bądź szerzej – jako celowy proces, zespół działań ukierunkowany na racjonalne zagospodarowanie przestrzeni²⁷³. W zauważanym wyodrębnianiu się dwóch nurtów gospodarki przestrzennej (ekonomicznego i urbanistyczno-planistycznego) planowanie przestrzenne zalicza się do drugiego²⁷⁴. W ujęciu gospodarki przestrzennej jako złożonego procesu, planowanie stanowi jej czynność wstępną, prospektywną i projektującą, po której następuje gospodarka przestrzenna *sensu stricto* (czynność zasadnicza o charakterze realizacyjnym), a efektem prowadzenia tej gospodarki przestrzennej lub realizacji planu zagospodarowania przestrzennego jest zagospodarowanie przestrzenne²⁷⁵.

²⁶⁹ Zob. np. przegląd definicji tych pojęć w: E. Lechowska, *Planowanie przestrzenne na poziomie lokalnym – powiązanie teorii z praktyką...*, s. 11–28.

²⁷⁰ Ibid., s. 14; M. J. Nowak, *Wymiar prawny gospodarki przestrzennej...*, s. 7, 24.

²⁷¹ M. J. Nowak, *Wymiar prawny gospodarki przestrzennej...*, s. 18–28.

²⁷² Ibid., s. 27.

²⁷³ E. Lechowska, *Planowanie przestrzenne na poziomie lokalnym – powiązanie teorii z praktyką...*, s. 18–21.

²⁷⁴ M. J. Nowak, *Wymiar prawny gospodarki przestrzennej...*, s. 9.

²⁷⁵ E. Lechowska, *Planowanie przestrzenne na poziomie lokalnym – powiązanie teorii z praktyką...*, s. 26; J. J. Parysek, *Wprowadzenie do gospodarki przestrzennej*, Poznań 2006, s. 16–21.

Brak dominacji ochronnego charakteru norm prawnych w obszarze regulacyjnym planowania i zagospodarowania przestrzennego wynika przede wszystkim z innych (niż w typowo ochronnych systemach prawnych) celów tej regulacji prawnej, choć pozostających we wzajemnych relacjach. Główny cel planowania przestrzennego, a w konsekwencji norm tworzących jego podstawy prawne, jest różnie ujmowany w literaturze prawniczej. Na przykład D. Trzcińska wskazuje, że stanowi on ustalenie reguł kształtowania przestrzeni i „racjonalne zaplanowanie jej wykorzystania w sposób, który uwzględnia wartości uznane przez ustawodawcę za podstawowe wytyczne dla realizacji tego procesu”²⁷⁶. Ł. Mikuła i in.²⁷⁷ wskazują, że plany przestrzenne stanowią instrumenty szeroko rozumianego wieloaspektowego procesu planowania. Przy tym nie można ich roli sprowadzać jedynie do dostarczania wybranych parametrów urbanistycznych względem określonego terenu. Te „techniczne” kwestie stanowią bowiem element szerszej koncepcji integrującej potrzeby i wyzwania przestrzenne z innymi zagadnieniami (np. ochrony środowiska, wyzwaniami społecznymi, czy rynkowymi) oraz z polityką rozwoju.

W doktrynie samo określenie tego obszaru regulacyjnego i jego przedmiotu jest różnie ujmowane. Na przykład T. Bąkowski przyjmuje termin „prawo zagospodarowania przestrzennego”, które odnosi do „norm regulujących zasady i tryb kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej, ustalania przeznaczania poszczególnych terenów na konkretne cele”²⁷⁸. Z kolei Z. Leoński, M. Szewczyk i M. Kruś stwierdzają, że „prawo zagospodarowania przestrzeni to gałąź prawa obejmująca uregulowania prawne, których istotą jest publicznoprawna ingerencja w prawo własności oraz inne prawa do nieruchomości”²⁷⁹. Autorzy ci eksponują zatem ograniczanie w interesie publicznym praw właściciela nieruchomości jako podstawową rolę wynikającą z istoty publicznoprawnych przepisów zagospodarowania przestrzeni. M. Woźniak wskazu-

²⁷⁶ D. Trzcińska, *Prawo planowania i zagospodarowania przestrzennego z perspektywy środowiska i jego ochrony...*, s. 120.

²⁷⁷ Ł. Mikuła i in., *Plany przestrzenne na szczeblu lokalnym. Istota, kluczowe cele, wyzwania i dylematy*, „Samorząd Terytorialny” nr 10 (2024), s. 8–9.

²⁷⁸ T. Bąkowski, *Prawo zagospodarowania przestrzennego (zagadnienia podstawowe)*, [w:] W. Sz wajdler, T. Bąkowski (red.), *Proces inwestycyjno-budowlany. Zagadnienia administracyjnoprawne*, Toruń 2004, s. 19–20.

²⁷⁹ Z. Leoński, M. Szewczyk, M. Kruś, *Prawo zagospodarowania przestrzeni*, Warszawa 2019, s. 33. Autorzy postrzegają tę gałąź prawa szeroko – jako obejmującą poza ustawą o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym także Prawo budowlane i ustawę o gospodarce nieruchomościami (te trzy uznają za trzon tej gałęzi), a ponadto inne akty dotyczące ochrony środowiska, ochrony zabytków oraz tzw. „specustawy”.

je natomiast, że prawo planowania i zagospodarowania przestrzennego nosi znamiona systemu – tworząc zespół „norm regulujących zasady kształtowania polityki przestrzennej przez jednostki samorządu terytorialnego i organy administracji rządowej oraz zakres i sposoby postępowania w sprawach przeznaczania terenów na określone cele oraz ustalania zasad ich zagospodarowania i zabudowy”²⁸⁰.

Szerokie ustosunkowanie się do dyskusji nazewniczej toczącej się wokół zakresu znaczeniowego prawa planowania i zagospodarowania przestrzennego odbiegałoby od głównego nurtu rozważań, dlatego za punkt odniesienia dla tego pojęcia przyjęty został zakres regulacji u.p.z.p. Zgodnie z art. 1 u.p.z.p. akt ten określa: „zasady kształtowania polityki przestrzennej przez jednostki samorządu terytorialnego i organy administracji rządowej” oraz „zakres i sposoby postępowania w sprawach przeznaczania terenów na określone cele oraz ustalania zasad ich zagospodarowania i zabudowy”.

Po tych wyjaśnieniach pojęciowych można przejść do zasadniczego problemu rozważanego w tym miejscu – koncepcji ochronnej. Bez wątpienia najważniejszym przedmiotem ochrony w prawie planowania i zagospodarowania przestrzennego jest przestrzeń, jednak ochrona tego dobra nie stanowi głównego celu norm²⁸¹. Funkcja ochronna norm prawa planowania i zagospodarowania przestrzennego wynika raczej z powiązania tego systemu regulacyjnego z innymi systemami norm ukierunkowanych na ochronę innych dóbr.

Podstawą tego połączenia są wartości, które mają być uwzględnione w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Stanowią one zatem swoiste łączniki między normami systemów prawnych o dominującym celu ochronnym a systemem prawa planowania i zagospodarowania przestrzennego. Katalog tych wartości zawarto w art. 1 ust. 2 u.p.z.p. Jest on bardzo zróżnicowany i nie jest zamknięty. W teorii prawa planowania i zagospodarowania przestrzennego w tym kontekście funkcjonuje zaproponowany przez Z. Niewiadomskiego termin „wartości wysoko cenione w planowaniu przestrzennym”²⁸².

²⁸⁰ M. Woźniak, *Interes publiczny i interes indywidualny w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, Opole 2018, s. 14.

²⁸¹ D. Trzcińska, *Prawo planowania i zagospodarowania przestrzennego z perspektywy środowiska i jego ochrony...*, s. 403. Autorka wskazuje, że celem tym jest „kształtowanie polityki przestrzennej oraz określenie zakresu i sposobów postępowania w sprawach przeznaczania terenów na pewne cele oraz ustalanie zasad ich zagospodarowania i zabudowy”.

²⁸² Z. Niewiadomski, *Planowanie przestrzenne. Zarys systemu*, Warszawa 2003, s. 34–38.

wraz z identyfikowaną zasadą ich uwzględniania²⁸³. Warto zauważyć, że ze względu na przestrzenny kontekst działań, które są przedmiotem norm prawnych planowania i zagospodarowania przestrzennego, owo powiązanie systemów prawnych następuje też poprzez same dobra chronione mające wymiar przestrzenny. Należy do nich krajobraz, ale też środowisko czy dziedzictwo kulturowe.

W art. 1 u.p.z.p. wskazano przede wszystkim dwie podstawy całokształtu działań składających się na planowanie i zagospodarowanie przestrzenne i tworzące główne zasady systemu norm prawnych odnoszących się do tej działalności: ład przestrzenny i zrównoważony rozwój. Wydaje się, że nie bez powodu w u.p.z.p. zostały te pojęcia wyeksponowane jako podstawy planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz ujęte osobno (w ustępie pierwszym) w stosunku do wartości wymienionych w art. 1 ust. 2 u.p.z.p. (uwzględnianych w ramach tych działań). Można bowiem zauważyć pewne różnice w charakterze tych dwóch pierwszych na tle pozostałych wartości wskazanych w tym przepisie.

Ład przestrzenny i zrównoważony rozwój są przede wszystkim merytorycznymi wymogami kształtowania polityki przestrzennej. Stanowiąc główne wytyczne racjonalnego kształtowania przestrzeni, wyznaczają pożądany sposób prowadzenia tej polityki (zrównoważony rozwój) i efekt działań podejmowanych w jej ramach (ład przestrzenny). Działania przekształceniowe przebiegające zgodnie z wymogami zrównoważonego rozwoju i w sposób zaplanowany (planowanie przestrzenne) mają dążyć do osiągnięcia/zachowania ładu przestrzennego z uwzględnieniem potrzeb ochrony różnych wartości i dóbr chronionych, które mają wymiar przestrzenny lub uwarunkowane są kontekstem przestrzennym.

Owa celowość i ukierunkowanie działań planistycznych są też widoczne w treści art. 1 ust. 4 u.p.z.p., który wymaga uwzględnienia wymagań ładu przestrzennego, walorów przyrodniczych przestrzeni, efektywnego gospodarowania przestrzenią oraz walorów ekonomicznych. Jak słusznie w odniesieniu do tych ostatnich wskazują Z. Niewiadomski i in.:

rozstrzygnięcia odnośnie do przeznaczenia i zasad zagospodarowania poszczególnych terenów powinny być ukierunkowane na osiągnięcie celu, jakim jest optymalne wykorzystanie danego obszaru – stworzenie warunków do gospodarczego rozwoju i wykorzystania zasobów terenu poddanego ingerencji planistycznej. W konsekwen-

²⁸³ T. Bąkowski, *Zasady prawa zagospodarowania przestrzennego*, [w:] W. Szwajidler, T. Bąkowski (red.), *Proces inwestycyjno-budowlany. Zagadnienia administracyjnoprawne*, Toruń 2004, s. 30.

cji oznacza to, że rozstrzygnięcia planistyczne nie są niezależne od uwarunkowań i potencjału danego obszaru. Planowanie nie polega więc na swobodnym (w granicach obowiązujących przepisów) przeznaczaniu na określone cele poszczególnych terenów przez uprawnione organy. Dany obszar, ze względu na istniejące uwarunkowania (lokalizację, sposób skomunikowania, znajdujące się na nim zasoby itp.), jest „predestynowany” do określonego ekonomicznego wykorzystania (przynajmniej kierunkowo zidentyfikowanego)²⁸⁴.

Organizacyjna funkcja norm prawnych ma zatem dużo większe znaczenie w prawie planowania i zagospodarowania przestrzennego niż w takich gałęziach prawa jak prawo ochrony środowiska czy prawo dziedzictwa kulturowego, gdzie nadrzędna jest funkcja ochronna. Oczywiście nie umniejsza to znaczenia planowania przestrzennego dla ochrony krajobrazu. Kształtowanie przestrzeni stanowi bowiem zarazem kształtowanie krajobrazu²⁸⁵. Ponadto należy pamiętać, że także dziedzina planowania przestrzennego podlegała wpływowi wspomnianego zwrotu humanistycznego, promującego takie idee jak *genius loci*, swojskość, czy poczucie miejsca (odróżnianego od abstrakcyjnej przestrzeni). Czysto funkcjonalistyczne podejście modernistyczne, w którym planowanie przestrzenne skupia się na strefowaniu funkcjonalnym (przeznaczaniu terenów na określone cele), okazuje się już nieadekwatne do współczesnych koncepcji planowania przestrzennego. Idea krajobrazu i podejście krajobrazowe idealnie wpisują się w ten zwrot i były ważnym impulsem dla procesów odnowy planowania przestrzennego²⁸⁶.

Ponadto w świetle ustaleń poczynionych wcześniej w zakresie rozróżnienia pojęć dóbr i wartości prawnie chronionych można uznać, że ład przestrzenny i zrównoważony rozwój nie stanowią dóbr chronionych prawnych, gdyż nie mają charakteru realnego, ale jako wartości mogą być wpisane w nie – jako ich immanentny atrybut. Określają też podstawę i cele (rozumiane jako funkcje i zamiary realizowania określonych wartości) dla planowania przestrzennego²⁸⁷. Prawo planowania i zagospodarowania przestrzennego stanowi zatem

²⁸⁴ Z. Niewiadomski (red.), *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz...*, s. 11.

²⁸⁵ M. Bryl, *Krajobraz – dobro szczególne*, „Biuletyn Parków Krajobrazowych Wielkopolski” t. 25 (2018), s. 27.

²⁸⁶ A. Marson, *Landscape in Spatial Planning: Some Evidence on Methodological Issues and Political Challenges*, „Land” t. 12 nr 827 (2023), s. 1–16.

²⁸⁷ Szerzej na temat wartości planowania przestrzennego, szczególnie w kontekście prawa, zob. M. J. Nowak i in., *Uncovering Spatial Planning Values Through Law: Insights from Central East European Planning Systems*, „EUROPA XXI” t. 47 (2024), s. 9–11.

system norm prawnych, które wyznaczają zachowania podmiotów uczestniczących w procesach gospodarowania przestrzenią tak, aby osiągnąć cele wyznaczone przez pojęcia „zrównoważonego rozwoju” i „ładu przestrzennego” oraz uwzględnić potrzeby ochrony wartości i dóbr określonych tymi normami. Warto w tym kontekście wspomnieć rozróżnienie zaproponowane przez M. J. Nowaka, który doprecyzowując rolę wartości w planowaniu przestrzennym, wyróżnia: ochronę wartości (oznaczającą zachowanie cennych walorów występujących na określonych obszarach) oraz kształtowanie wartości (zakładające aktywniejszą ingerencję w przestrzeń w podejściu zorientowanym na te wartości, dostosowującym do nowych wyzwań np. związanych z ochroną klimatu czy sprawiedliwością terytorialną)²⁸⁸.

Jak wskazywano wcześniej, pojęcie „ładu przestrzennego” w swej złożoności jest ściśle powiązane z innymi dobrami i wartościami wymienionymi w art. 1 ust. 2 u.p.z.p. Trudno byłoby więc je oddzielić. Co więcej, występuje między nimi relacja synergiczna. Gospodarowanie przestrzenią ukierunkowane na realizację ładu przestrzennego i zrównoważony rozwój realizuje jednocześnie te wartości, a efekt synergiczny może pojawić się, gdy rezultat tak zorganizowanych działań będzie większy niż suma poszczególnych oddzielnych aktywności. Główne normy ukierunkowane na ochronę tych wartości i dóbr wymienionych w art. 1 ust. 2 u.p.z.p. są usytuowane jednak w innych systemach prawnych – innych gałęziach prawa. Instrumenty planowania przestrzennego (czy inaczej ujmując: planowanie przestrzenne jako instrument polityki przestrzennej) mają zaś zapewnić spójność tych niejako „zewnętrznych” koncepcji ochronnych i zgodność z nimi procesów gospodarowania przestrzenią.

Nie umniejsza to oczywiście znaczenia instrumentów planowania przestrzennego jako elementów systemu prawnej ochrony tych wartości czy dóbr. Trzeba bowiem podkreślić znaczenie funkcji integrującej i koordynacyjnej planowania przestrzennego w szerokim wymiarze²⁸⁹. To właśnie w sferze planowania przestrzennego powinno następować harmonijne powiązanie wszystkich uwarunkowań i aspektów przestrzennych i adekwatnie do nich perspektywiczne wyznaczenie celów i sposobów kształtowania przestrzeni (ukierunkowane przez naczelne idee zrównoważonego rozwoju i ładu przestrzennego).

²⁸⁸ M. J. Nowak, *Wymiar prawny gospodarki przestrzennej...*, s. 66–68.

²⁸⁹ Ł. Mikuła i in., *Plany przestrzenne na szczeblu lokalnym. Istota, kluczowe cele, wyzwania i dylematy...*, s. 8–9.

3.5. Koncepcja ochrony w prawie rolnym

Choć na pierwszy rzut oka w prawie rolnym normy ochronne nie dominują, to ich znaczenie jest ogromne. Odzwierciedlają one bowiem fundamentalne elementy tożsamości tego prawa – jego aksjologię, przedmiot i cele, a nawet uzasadniają jego wyodrębnienie. Jak wspomniano, jednym z kluczowych aspektów funkcji ochronnej prawa jest wyznaczenie zespołu wartości, które mają być respektowane przez członków społeczeństwa. Dlatego do określenia normatywnej koncepcji ochronnej w prawie rolnym konieczne jest zidentyfikowanie tych fundamentalnych wartości dla tej gałęzi prawa. Te ustalenia trzeba jednak poprzedzić wskazaniem przedmiotu prawa rolnego.

Nie zagłębiając się w dyskusje doktrynalne w tym zakresie, gdyż odbiegałoby to znacznie od tematu pracy, w niniejszych rozważaniach przyjęto za R. Budzinowskim, że przedmiotem prawa rolnego jest szeroko rozumiana działalność rolnicza, przez której pryzmat można ująć całość regulacji prawnorolnych²⁹⁰. To szerokie ujęcie oznacza, że nie zawęży się ona do działalności wytwórczej (produkcji roślinnej lub zwierzęcej w oparciu o korzystanie z gruntu), a nawet wykracza poza koncepcję cyklu rolno-biologicznego sformułowaną przez A. Carrozzę (tzw. *agrarietà*), zgodnie z którą rolnictwo stanowi działalność ukierunkowaną na cykl rolno-biologiczny hodowli zwierząt lub roślin, związaną bezpośrednio lub pośrednio z siłami przyrody i zasobami naturalnymi²⁹¹. Współczesne ujęcie działalności rolniczej opiera się bowiem na jeszcze szerszej idei cyklu rolno-biologicznego ujmowanego jako cykl biogeochemiczny (*biogeochemical cycle*), który obejmuje, oprócz pieczy nad organizmami roślinnymi i zwierzęcymi, także utrzymanie agrosystemów w dobrych warunkach agronomicznych. Ponadto do tak szeroko ujmowanego pojęcia działalności rolniczej włączane są też inne formy działalności, jeśli taka jest decyzja prawodawcy²⁹².

Zakreślony przedmiot prawa rolnego na pierwszy rzut oka nie wskazuje na ochronną funkcję norm. Ochronny charakter prawa rolnego nie ulega jednak wątpliwości i towarzyszy od początku kształtowania się tego obszaru regula-

²⁹⁰ R. Budzinowski, *Problemy ogólne prawa rolnego. Przemiany podstaw legislacyjnych i koncepcji doktrynalnych...*, s. 200.

²⁹¹ Na temat tej koncepcji jako pozaprawnej podstawy określenia przedmiotu prawa rolnego zob. *ibid.*, s. 196.

²⁹² *Ibid.*, s. 201.

cyjnego²⁹³. W związku z przemianami rolnictwa i jego roli społeczno-gospodarczej zmieniał się jednak przedmiot tej ochrony²⁹⁴. Niezmienny pozostaje jednak motyw i naczelną ideą leżącą u podstaw tych koncepcji ochronnych – odrębność i wyjątkowość (*exceptionalism*) rolnictwa²⁹⁵ uzasadniający politykę rolną dla ochrony tego sektora gospodarki. „Polityka ta, mimo zmienności i różnorodności form interwencji, nadal daje wyraz specjalnemu traktowaniu rolnictwa, przypisując mu – w miarę rozwoju i w zależności od warunków czy wymagań – różne funkcje do spełnienia (obok tradycyjnej funkcji żywienia, np. funkcję społeczną, dochodową, ekologiczną czy terytorialną)”²⁹⁶.

U swego zarania prawo rolne było w istocie prawem gruntowym – koncentrowało się bowiem na problematyce gruntowej, co stanowiło konsekwencję ekonomicznego i społecznego znaczenia ziemi jako środka produkcji²⁹⁷. Produkcyjny walor ziemi był więc uwzględniony w odrębności regulacji prawnej dotyczącej własności ziemi we wszystkich okresach historycznych. Na tym tle rozwinęła się prawna instytucja własności rolniczej, obejmującej nie tylko grunt, lecz także inne środki produkcji, która ujawnia swe specyficzne cechy, gdy własność rolnicza obejmuje swoiste mienie – zorganizowaną całość gospodarczą tworzącą gospodarstwo rolne²⁹⁸. Jak wspomniano, własność rolnicza stanowi w rezultacie jeden z najważniejszych przedmiotów ochrony w prawie rolnym. Różnie jednak identyfikowane jest dobro, ze względu na które własność rolnicza podlega ochronie.

M. Korzycka wskazuje w tym kontekście produkcję rolniczą na potrzeby całego społeczeństwa, eksponując funkcję produkcyjną własności rolniczej²⁹⁹. Z kolei W. Pańko zauważa wielofunkcyjność własności, w której konstrukcjach prawnych trzeba dążyć do harmonii różnych funkcji (majątkowej, produkcyjnej, organizacyjnej i psychologicznej) i interesów (społecznego i indywidualnego). Szczegółne miejsce w tym kontekście zajmuje właściciel będący rzeczy-

²⁹³ R. Budzinowski, *Przyszłość prawa rolnego*, „Przegląd Prawa Rolnego” nr 1 (2009), s. 20.

²⁹⁴ Na temat zmian motywów i przedmiotu ochrony w prawie rolnym zob. *ibid.*, s. 18–23.

²⁹⁵ G. Skogstad, *Ideas, Paradigms and Institutions: Agricultural Exceptionalism in the European Union and the United States*, „Governance: An International Journal of Policy and Administration” t. 11 nr 4 (1998), s. 467–470.

²⁹⁶ R. Budzinowski, *Sprzeczności rozwojowe prawa rolnego*, „Przegląd Prawa Rolnego” t. 4 nr 2 (2008), s. 18.

²⁹⁷ R. Budzinowski, *Przyszłość prawa rolnego...*, s. 23.

²⁹⁸ Na temat wyodrębnienia własności rolniczej jako kategorii prawnej na tle dyskusji doktrynalnych w tym względzie zob. M. Korzycka, *Prawo własności rolniczej...*, s. 44–54.

²⁹⁹ M. Korzycka, *Ochrona własności rolniczej...*, s. 20.

wistym producentem, a jego działalność opiera się na wykorzystaniu ziemi, innych środków produkcji, kapitału, ale także pracy ludzkiej i jej organizacji³⁰⁰.

Oba wskazane poglądy w kwestii identyfikacji dóbr chronionych stanowiących podstawę koncepcji ochrony prawnej w ramach instytucji własności rolniczej kierują uwagę ku kolejnym przedmiotom ochrony wyróżnianym w prawie rolnym. Z funkcją produkcyjną własności rolniczej wiąże się bowiem szereg kluczowych dla prawa rolnego koncepcji ochronnych normatywnych.

W pierwszej kolejności należy do nich ochrona bezpieczeństwa żywnościowego³⁰¹, w której ochrona własności rolniczej znajduje jedno z głównych uzasadnień. Na nieruchomościach rolnych i w ramach gospodarstwa rolnego prowadzona jest bowiem produkcja żywności, której brak lub niedobór stanowi zagrożenie dla życia i zdrowia człowieka³⁰². Ochrona bezpieczeństwa żywnościowego implikuje też prawną instytucję ochrony gruntów rolnych, zarówno ilościowej (zapewnienie odpowiedniego areалу gruntów potrzebnych do produkcji żywności), jak i jakościowej (zapobieganie degradacji i dewastacji gruntów rolnych). Ta instytucja ochronna ukierunkowana jest bowiem przede wszystkim na ochronę produktywności ziemi³⁰³.

Warto zauważyć, że koncepcja ochrony prawnej ziemi w prawie rolnym nie ogranicza się tylko do tego wymiaru lokalnego, o czym była mowa w rozważaniach dotyczących pojęcia „ziemi”. Wobec stopnia antropopresji oraz procesów globalizacji i związanych z tym takich zjawisk jak np. *land take*, *land grabbing*, czy koncentracja gruntów postuluje się zmianę paradygmatów koncepcji ochrony i powiązanie różnych perspektyw prawnych (zwłaszcza dotychczas zwykle oddzielonych sfer ochrony ziemi: jako zasobu środowiskowego – strategicznego i w ramach instytucji własności)³⁰⁴. Budowana jest też koncepcja prawnej ochrony dostępu do zasobów gruntów rolnych i proponowana konstrukcja prawa dostępu do nich jako środka zapewniającego tę ochronę³⁰⁵.

³⁰⁰ W. Pańko, *Recenzja: Małgorzata Korzycka, Ochrona własności rolniczej*, Warszawa 1979, Wyd CZSR, s. 107, „Państwo i Prawo” t. 37 nr 3–4 (1982), s. 157–158.

³⁰¹ Na temat prawnego pojęcia bezpieczeństwa żywnościowego i jego powiązania z pojęciem bezpieczeństwa żywności zob. K. Leśkiewicz, *Bezpieczeństwo żywnościowe i bezpieczeństwo żywności – aspekty prawne*, „Przegląd Prawa Rolnego” nr 1 (2012), s. 179–198.

³⁰² P. Wojciechowski, *Pojęcie nieruchomości rolnej...*, s. 146–147.

³⁰³ P. Czechowski, K. Marciniuk, *Ochrona gruntów rolnych...*, s. 389–392.

³⁰⁴ J. Goździewicz-Biechońska, *Nowe paradygmaty ochrony ziemi jako zasobu środowiska w prawie rolnym...*, s. 77–92.

³⁰⁵ R. Pastuszko, *Dostęp do zasobu gruntów rolnych w procesach globalizacji. Zagadnienia prawne*, s. 244–252.

Także z podmiotowym aspektem ochrony własności rolniczej powiązane są kolejne swoiste koncepcje ochronne w prawie rolnym. Tradycyjnie w prawie rolnym najważniejszym podmiotem chronionym był rolnik – wytwórca. Ta szczególna pozycja ma wielokontekstowe uzasadnienie. Pierwszy kontekst związany jest ze swoistością działalności rolniczej³⁰⁶ (m.in. uzależnieniem od nieprzewidywalnych czynników naturalnych, ryzyko przyrodnicze i rynkowe, związanie z miejscem wytwarzania, połączenie jednostki produkcyjnej z gospodarstwem domowym, ale także znaczenie dla społeczeństwa w wymiarze globalnym – funkcja żywieniowa i lokalnym – obszarów wiejskich), która wskazuje na odrębność i wyjątkowość (*exceptionalism*) rolnictwa³⁰⁷ i czyni rolników swoistą grupą zawodową i społeczną. Uzasadnia to szczególny status prawny ochronny producentów rolnych (np. w zakresie ubezpieczenia społecznego)³⁰⁸, a także potwierdzoną art. 23 Konstytucji RP zasadę ochrony gospodarstwa rodzinnego³⁰⁹.

Kolejny kontekst powiązany jest z omawianą już instytucją własności rolniczej. Warto przy tym zauważyć, że w Polsce ze względu na uwarunkowania historyczne kontekst ten przyjmuje swoisty kształt: prawo własności, a zwłaszcza indywidualna własność ziemi ma walor szczególny. Jak zauważa W. Pańko: „Rolnictwo polskie nie przeszło procesu kapitalizacji, który z ziemi czynił zwyczajny przedmiot obrotu handlowego, a z rolnika fachowego przedsiębiorcę. W warunkach polskiej wsi prawo własności symbolizowało nie tyle majątek, ile prawo do życia, a w okresie niewoli stanowiło też gwarancję przetrwania wbrew obcym naciskom”³¹⁰.

³⁰⁶ I. Lipińska, *Prawne aspekty zarządzania ryzykiem w działalności rolniczej*, Warszawa 2019, s. 85–89.

³⁰⁷ G. Skogstad, *Ideas, Paradigms and Institutions: Agricultural Exceptionalism in the European Union and the United States...*, s. 468.

³⁰⁸ B. Jeżyńska, *Ustrojowe uwarunkowania Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego*, „Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i Studia” t. 60 (2016), s. 43–60; D. Puślecki, *Przedmiot ochrony jako przesłanka zachowania odrębnego subsystemu ubezpieczenia społecznego rolników*, „Przegląd Prawa Rolnego” nr 2 (2017), s. 31–50.

³⁰⁹ P. Gała, D. Łobos-Kotowska, M. Stańko, *Konstrukcja gospodarstwa rodzinnego na tle konstrukcji gospodarstwa rolnego w Kodeksie cywilnym i ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego*, „Przegląd Prawa Rolnego” nr 2 (2021), s. 201–214; B. Jeżyńska, *Ustrojowe uwarunkowania Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego...*, s. 48–54; A. Lichorowicz, *O instytucji rodzinnego gospodarstwa rolnego – de lege ferenda*, „Rejent” nr 7–8 (1996), s. 31–50; A. Niewiadomski, *Gospodarstwo rodzinne jako konstytucyjna podstawa ustroju rolnego w świetle projektu Kodeksu rolnego*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” t. 73 nr 3 (2023), s. 141–154.

³¹⁰ W. Pańko, *O prawie własności i jego współczesnych funkcjach...*, s. 25.

Podkreślenia jednak wymaga, że wraz z przemianami sektora rolniczego i zmianami postrzegania jego roli w wymiarze gospodarczym, społecznym i ekologicznym koncepcja ochronna w prawie rolnym zmieniała się także w wymiarze podmiotowym. Rolnik jest podmiotem chronionym w ramach prawa rolnego nie tylko ze względu na to, że produkuje żywność w ramach swojej, wyjątkowej działalności, ale także dlatego, że realizuje szczególną misję publiczną – jako dostarczyciel usług ekosystemowych i innych dóbr publicznych. Ta wielofunkcyjność stanowi cechę wyróżniającą produkcję rolną, ale też tworzy źródło nowej legitymizacji europejskiej polityki rolnej, w tym dotacji rolnych w szczególności³¹¹. Warto, wyprzedzając nieco dalszy tok rozważań, zauważyć zbieżność tej koncepcji z pojęciem pieczy środowiskowej i ideą żywego dziedzictwa kulturowego, które splatają się w problematyce krajobrazowej.

Trzeba ponadto odnotować jeszcze jeden wymiar funkcji ochronnej prawa rolnego w jej aspekcie podmiotowym, rysujący się wraz z zauważaną w tym kontekście w literaturze tendencją przesuwania akcentów. Wraz z objęciem pojęciem „działalności rolniczej” innych form aktywności niż tylko wytwarzanie produktów rolnych, rośnie znaczenie regulacji prawnej zorientowanej na ochronę konsumenta (jego życie i zdrowie)³¹². Z tym też wiąże się coraz szerzej rozwijana normatywna koncepcja bezpieczeństwa żywności³¹³. Wskazuje się wręcz, że „przepisy higieniczno-zdrowotne zdominują produkcję rolną, przeważając nad instrumentami chroniącymi dochód rolniczy”³¹⁴. Tworzy to kolejną płaszczyznę ochrony w prawie rolnym – ochronę konsumenta żywności.

4. Wnioski

Rozważane w tym rozdziale uwarunkowania konstrukcji systemu prawnej ochrony krajobrazu wiejskiego obejmowały dwie grupy. Pierwszą tworzą koncepcje interdyscyplinarne i pozaprawne, dające podstawę wyodrębnienia kierunków prawnej ochrony krajobrazu wiejskiego (co nastąpi w kolejnym rozdziale). W drugiej zebrano koncepcje ochronne, które stanowiąc myśli przewodnie

³¹¹ J. Martinez, *Pojęcie „obszar wiejski” jako odpowiedź na wielofunkcyjność przyszłej działalności rolniczej...*, s. 54–59.

³¹² R. Budzinowski, *Problemy ogólne prawa rolnego. Przemiany podstaw legislacyjnych i koncepcji doktrynalnych...*, s. 202.

³¹³ K. Leśkiewicz, *Bezpieczeństwo żywnościowe i bezpieczeństwo żywności – aspekty prawne...*, s. 179–190.

³¹⁴ L. Costato, *Wpływ wspólnotowego prawa rolnego na prawo rolne wewnętrzne*, „Przegląd Prawa Rolnego” nr 1 (2007), s. 20.

zespołów norm prawnych w danej gałęzi/obszarze normatywnym, wyznaczają przyjęty tam schemat działań ochronnych. Określenie tych koncepcji (ochrony) umożliwi zweryfikowanie zawartego w hipotezie pracy twierdzenia, że nadają one swoisty charakter normom prawnym ochrony krajobrazu wiejskiego usytuowanym w ramach tych gałęzi/obszarów normatywnych.

Najistotniejszym z punktu widzenia systemu prawnej ochrony krajobrazu wiejskiego elementem pierwszej koncepcji interdyscyplinarnej – teorii złożoności (*complexity theory*) jest ujęcie krajobrazu jako złożonego systemu adaptacyjnego (*complex adaptive system* – CAS). Określenie „teoria” w kontekście tej koncepcji nie ma znaczenia ścisłego – bardziej chodzi tu o ramy konceptualne, czy podejście badawcze w tworzeniu modeli teoretycznych adekwatnych do „złożoności prawdziwego życia”. Ujmowanie fenomenów wykazujących charakterystykę złożonych systemów adaptacyjnych w perspektywie teorii złożoności pozwala zatem na trafne uchwycenie ich unikatowych cech. Dotyczy to także krajobrazu (w tym wiejskiego). Wykazuje on bowiem wszystkie cechy systemów CAS: emergentność (zdolność do „wyłaniającego się” samoorganizującego zachowania), nieredukowalność (rozbicie na części powodowałoby utratę istoty), nielinearność i dynamiczność (funkcjonowanie między entropią a chaosem, znaczenie interakcji wewnętrznych między podsystemami i komponentami), niezdefiniowane i wysoce kontekstualne granice, wchodzenie w interakcję z otoczeniem (w tym z innymi systemami), niestabilność i powiązaną z nią przystosowawczość w obliczu zmian.

Istotny element teorii złożoności w aspekcie kwestii dostosowywania się złożonych systemów adaptacyjnych do zmian (zewnętrznych i wewnętrznych) stanowi koncepcja rezyliencji/odporności (*resilience*). Jest ona fundamentalnym atrybutem systemu pozwalającym na jego przetrwanie (zrównoważony rozwój / *sustainable development*) poprzez adaptację, absorpcję albo rekonfigurację, transformację, a w efekcie nawet wzmocnienie systemu.

W świetle teorii złożoności krajobraz wiejski stanowi zatem miejscowo osadzony system społeczno-ekologiczny, w którym człowiek jest podmiotem percepcji i główną siłą przemian. Takie ujęcie przedmiotu ochrony wpływa na konstrukcję systemu instrumentów ochronnych i ich podstaw prawnych. Konieczne jest bowiem: uwzględnienie tych cech krajobrazu wiejskiego jako systemu CAS i adekwatne dobranie celów ochrony i ukształtowania instrumentów; ukierunkowanie na cechę rezyliencji; świadomość ograniczonej możliwości kontrolowania i regulowania systemu złożonego (krajobrazu) poprzez prawo. Ta ostatnia okoliczność wynika także z tego, że sam system prawny stanowi złożony system adaptacyjny.

Kolejne koncepcje pozwalające uchwycić charakterystyczne cechy krajobrazu wiejskiego jako dobra prawnie chronionego i mające odzwierciedlenie w konstrukcji prawnego systemu jego ochrony związane są z ekonomiczną teorią dóbr, w tym zwłaszcza koncepcją dóbr wspólnie użytkowanych/współdzielonych (*commons*). Krajobraz postrzegany w kontekście klasycznej ekonomicznej teorii dóbr ujmowany jest jako dobro heterogeniczne (złożone z dóbr wspólnych i prywatnych), co kieruje uwagę ku zasobowym strategiom ochronnym i użytkowym wartościom krajobrazu. W tej perspektywie jest on też traktowany jako materialny produkt polityk i sił rynkowych.

Szczególny potencjał dla ochrony krajobrazu wiejskiego wykazuje teoria *commons*. Bez wątplenia krajobraz może być ujmowany jako dobro wspólnie użytkowane. Można bowiem zidentyfikować wszystkie trzy jego elementy: zasób, społeczność o wspólnej tożsamości i motywacji zarządzania zasobem jako dobrem wspólnym oraz zestaw protokołów społecznych dotyczących zarządzania nim. Ujmowanie krajobrazu wiejskiego w formule *commons* pozwala zwrócić uwagę na jego aspekt humanistyczny i społeczny, uwzględnić przywiązanie do miejsca osób żyjących w krajobrazie wraz ze zróżnicowaniem jego postrzegania w kwestiach podejścia do jego użytkowania (jako dobra). Perspektywa *commons* dla ochrony krajobrazu wiejskiego ma szczególne znaczenie w kontekście planowania lokalnego i zarządzania krajobrazem, a zwłaszcza w aspekcie partycypacji publicznej w tych procesach.

Trzecią koncepcję ze wskazanej pierwszej grupy wyznacza pojęcie „piecza” (krajobrazowa/środowiskowa), która została w pracy zaproponowana jako tłumaczenie terminu (*landscape/environmental*) *stewardship*. W kontekście krajobrazowym koncepcja pieczy odnosi się do relacji człowieka względem ziemi (czy szerzej zasobów środowiskowych). Budowana jest w opozycji do paradygmatu własnościowego i założenia *homo oeconomicus* jako wyjaśniających motywacje działań jednostki względem tych zasobów. Wychodząc od metafory „sieci życia” oraz związanej z nią etyki odpowiedzialności i samoograniczenia w korzystaniu z zasobów, koncepcja pieczy zakłada odmienny stosunek człowieka do zasobów, w którym kontrola i panowanie nad nimi spleta się z obowiązkiem dbałości o nie i postępowania zgodnie z określonymi wartościami wykraczającymi poza prywatne korzyści.

Krajobrazowy wymiar uzupełnia koncepcję pieczy o elementy podejścia opartego na miejscu (z uwzględnieniem lokalnych wartości i wiedzy) oraz na skali krajobrazowej (zamiast działania na poziomie poszczególnych działek czy gospodarstw rolnych). Ponadto eksponuje holistyczne ujęcie (uwzględnienie wszystkich wymiarów zawartych w pojęciu „krajobrazu”, w tym procesualne,

partycypacyjne i adaptacyjne). Koncepcja pieczy krajobrazowej ma znaczenie dla tych instrumentów prawnej ochrony krajobrazu wiejskiego, które odnoszą się do kształtowania relacji podmiotu względem krajobrazu jako przedmiotu ochrony. Chodzi zatem o stosunki człowieka względem ziemi opierające się na pieczy (a nie dominacji).

Wreszcie ostatnią koncepcją z pierwszej grupy, nawiązującą zresztą i czerpiącą z wcześniej przedstawionych, stanowią tzw. podejścia krajobrazowe (*landscape approaches*). „Podejście” oznacza określone sposoby działania i ujmowania zagadnień, zwłaszcza w ramach polityki, zarządzania i *governance*. Charakterystyczne dla podejść krajobrazowych jest zorientowanie na problematykę wiejską w perspektywie integrującej i zrównoważonego rozwoju. Mogą one przyjmować różne wymiary (w aspekcie skupienia się na określonej problematyce): ekologiczny (zwłaszcza w ramach ekologii krajobrazu), ekonomiczny i rozwojowy (włączenie koncepcji krajobrazu pracującego oraz włączenia prywatnych podmiotów w działania ochronne), społeczno-kulturowy (uwzględnienie kulturowego i podmiotowego wymiaru krajobrazu), polityczny (włączenie aspektów krajobrazowych do planowania, polityki i *governance*). Znaczenie podejść krajobrazowych dla systemu ochrony krajobrazu wiejskiego wiąże się ze zwróceniem uwagi na następujące kwestie: integracyjne ambicje (zwłaszcza łączenia polityki i praktyki); uwzględnienie wielości różnych (nieraz konfliktowych) sposobów użytkowania ziemi; nastawienie na implementację adaptacyjnych i zintegrowanych systemów zarządzania; oparcie na miejscu i skali krajobrazu poprzez uwzględnienia kontekstualności, adaptacyjności procesów wdrażania i ich ewaluacji.

Punktem wyjścia rozważań dotyczących drugiej grupy koncepcji tworzących uwarunkowania konstrukcji systemu prawnej ochrony krajobrazu wiejskiego (koncepcji ochronnych w prawie) było określenie pojęcia dóbr i wartości prawnie chronionych i skonfrontowania go z pojęciem krajobrazu wiejskiego. Przy tym uwzględnić trzeba dwa zasadnicze konteksty, w jakich dobro funkcjonuje w prawie: koncepcję dóbr i rzeczy publicznych oraz sferę aksjonormatywną.

Pierwsza z nich (koncepcja dóbr i rzeczy publicznych) skupia się na użyteczności dóbr i obejmuje dwa zasadnicze kierunki: (1) rzeczy publiczne dzielą się na dobra własne administracji (majątek publiczny) oraz dobra użytku powszechnego (dobra publiczne *sensu stricto*) – powszechnie dostępne, zaspokajające potrzeby ogółu oraz objęte regulacjami prawnymi dotyczącymi korzystania z nich; (2) dobra publiczne mają szerokie znaczenie, obejmujące rzeczy publiczne (dobra materialne administracji publicznej), a ponadto obiek-

ty i zjawiska niematerialne, wytwory pracy intelektualnej człowieka oraz dobra mieszane, które przynoszą korzyści społeczne z korzystania z nich. Najistotniejszym skutkiem prawnym zaliczenia do dóbr publicznych jest nadanie szczególnego reżimu prawnego (objęcie ochroną oraz prawna gwarancja powszechnego i bezpośredniego dostępu do korzystania z dobra).

Krajobraz wiejski może być traktowany jako dobro publiczne w ramach obu kierunków. Decydujące w tym zakresie jest zaś ujęcie tego pojęcia. Istotne znaczenie dla określenia konstrukcji prawnego systemu ochrony krajobrazu wiejskiego ma jego status jako dobra publicznego objętego szczególnym reżimem prawnym. Tworzy bowiem podstawy dla instrumentów zapewniających dostęp do tego dobra oraz ewentualnej dopuszczalności konstrukcji praw podmiotowych (indywidualnego prawa do krajobrazu).

Drugim kontekstem pojęcia „dóbr prawnie chronionych” jest sfera aksjonormatywna. Krajobraz wiejski można uznać za szczególny typ dobra prawnego – dobro wspólne, które stanowi kategorię konstytucyjną (wyznaczając wzorzec aksjologiczny całego porządku prawnego), a także jako dobro administracyjnoprawne. Także w tych kontekstach istotne jest przyjęte ujęcie krajobrazu. Sfera aksjonormatywna krajobrazu wiejskiego jako dobra prawnego ma istotne znaczenie dla konstrukcji instrumentów prawnych dotyczących zarządzania nim, w tym zwłaszcza w formule *commons*.

Przechodząc do wniosków w zakresie koncepcji ochronnych, trzeba skupić się na tych elementach, które są charakterystyczne dla danej koncepcji i odróżniają ją od innych obszarów regulacyjnych. Do nich należą zwłaszcza cele (zorientowane na określone wartości i dobra) oraz główne myśli przewodnie wpływające na schematy ukształtowania norm prawnych.

Określenie koncepcji ochronnej w zakresie celu dla prawnej ochrony środowiska jest oczywiste. Stanowi go ochrona środowiska, rozumiana zgodnie z definicją ustawową jako zachowanie i przywracanie równowagi przyrodniczej. Należy przy tym wziąć pod uwagę tendencję rozszerzania się zakresu przedmiotowego ochrony. Ze względu na złożoność przedmiotu ochrony (środowiska), koncepcja ochrony w prawie ochrony środowiska jest zróżnicowana, m.in. w zakresie: (1) rozróżnienia przedmiotu ochrony (przyrody i środowiska); (2) poszczególnych podsystemów (ochrony sektorowej); (3) typów ochrony (konserwatorskiej, biocenotycznej, planistycznej, bioróżnorodności); (4) ukierunkowania na przedmiot ochrony i narracji dotyczącej głównych wartości (natury/estetyczna, bioróżnorodności/naukowa, usług ekosystemowych/ekonomiczna); (5) zasięgu ochrony (powszechna, szczególna/specjalna); (6) stopnia ochrony (ściśła, częściowa, czynna); (7) metody ochrony (zacho-

wawcza, kształtująca); (8) reżimów ochrony (idealna/konserwatorska, użytkowa); (9) motywów i przesłanek ochrony (egoistyczna, altruistyczna). Mimo tego zróżnicowania normy prawa ochrony środowiska są zespolone w ramach spajającej aksjologii, zasad ogólnych oraz poprzez wspólny cel i funkcję ochronną.

Kolejny obszar regulacyjny – prawo dziedzictwa kultury – łączy z poprzednio podsumowanym czytelność koncepcji ochrony w zakresie celu. Jest nim ochrona dziedzictwa kultury, a w ramach niego wyodrębnianego i swoistego przedmiotu ochrony – zabytku. Podobnie też normatywna koncepcja ochronna ewoluowała, odzwierciedlając zmiany doktryn konserwatorskich, przemian społeczno-ekonomicznych i kulturowych oraz rozwój nauk pokrewnych. Procesy rozwojowe wyznaczone kierunkiem od zabytku do dziedzictwa ukształtowały dwa paradygmaty ochronne: ochrona wartości zabytkowych i wykorzystanie wartości historycznych. Charakterystycznym elementem koncepcji ochrony w prawie dziedzictwa kultury jest wartościowanie wyznaczające status dziedzictwa i jego podtypów (szczególnie zabytku) oraz przynależność do kategorii i zakres ochrony. W ramach prawa ochrony dziedzictwa kultury można wyodrębnić swoistą koncepcję ochronną zabytków obejmującą ochronę konserwatorską i opiekę nad nimi.

Kolejny obszar regulacyjny – prawo planowania i zagospodarowania przestrzennego – różni się od dwóch poprzednich przede wszystkim miejscem norm ochronnych w tym systemie. Prymat ma tu bowiem funkcja organizatorska norm prawnych (określenie zasad kształtowania polityki przestrzennej oraz zakresu i sposobu postępowania w sprawach dotyczących przeznaczenia terenu, jego zagospodarowania i zabudowy). Choć można wskazać główny przedmiot ochrony tego prawa – przestrzeń, to funkcja ochronna norm prawnych w tym systemie wynika przede wszystkim z jego powiązania z innymi systemami norm ukierunkowanych na ochronę dóbr mających aspekt przestrzenny (w tym m.in. krajobrazu, ale także środowiska i dziedzictwa kultury). Połączenie między systemem prawa planowania i zagospodarowania przestrzennego a systemami „typowo ochronnymi” następuje natomiast poprzez wartości, które zgodnie z przepisami u.p.z.p. mają być uwzględnione w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Ostatnia z badanych koncepcji ochronnych – w prawie rolnym – charakteryzuje się dużym zróżnicowaniem w zakresie przedmiotu ochrony. Choć sam przedmiot prawa rolnego – działalność rolnicza (obecnie szeroko ujmowana jako cykl biogeochemiczny) – nie ujawnia wprost funkcji ochronnej, to wyznacza zespół wartości i dóbr, które mają być chronione. Podobnie jak w odniesieniu do pozostałych omawianych obszarów regulacyjnych koncepcje ochronne

zmieniały się wraz z przemianami społeczno-gospodarczymi i kulturowymi. Niezmienna pozostaje natomiast idea i uzasadnienie koncepcji ochronnych w prawie rolnym – wyjątkowość (*exceptionalism*) rolnictwa jako sektora gospodarki wymagającego szczególnego traktowania i ochrony. W rezultacie można wyróżnić następujące przedmioty ochrony (pociągające za sobą kształtowanie określonych koncepcji ochronnych): (1) ziemia jako środek produkcji i w związku z tym własność rolnicza; (2) bezpieczeństwo żywnościowe i wynikająca z tego ochrona gruntów rolnych (ilościowa, jakościowa) i ochrona dostępu do zasobów gruntów rolnych; (3) rolnik (jako wytwórca, ale też jako dostarciciel usług ekosystemowych i innych dóbr publicznych); (4) gospodarstwo rodzinne (swoisty aspekt ochrony podmiotowej, ale związany też z przedmiotami ochrony wskazanymi w punktach 1 i 2); (5) bezpieczeństwo żywności i powiązana z tym ochrona konsumenta żywności.

VI. Konstrukcja systemu prawnej ochrony krajobrazu wiejskiego

1. Uwagi wstępne

Dokonana w poprzednim rozdziale identyfikacja podbudowy systemu prawnej ochrony krajobrazu wiejskiego pozwala przejść do scharakteryzowania jego konstrukcji. Charakterystyka ta obejmuje trzy części (etapy): (1) zidentyfikowanie źródeł prawa zawierających normy dotyczące ochrony krajobrazu wiejskiego; (2) określenie wzorca zintegrowanego i zrównoważonego podejścia do ochrony krajobrazu wyznaczanego przez EKK; (3) pogrupowanie norm prawnych i instrumentów ochronnych w kierunku ochrony krajobrazu wiejskiego i w ramach nich scharakteryzowanie instrumentów ochronnych.

Pierwsza część służy uporządkowaniu materiału normatywnego w perspektywie źródeł prawa, w których występują normy ochronne. Będą one następnie grupowane w poszczególne kierunki regulacyjne. Uporządkowanie to jest celowe ze względu na wspomnianą złożoność systemu prawnego, nakładanie i przeplatanie się instrumentów, które mogą też funkcjonować w ramach więcej niż jednego kierunku.

Koncepcja regulacyjna EKK została przyjęta jako punkt odniesienia w warstwie pojęciowej (co było przedmiotem rozważań w rozdziale trzecim) i modelowej – jako wyznaczenie wzorca dla polityki krajobrazowej, jej zasad i działań dotyczących krajobrazu. Analizę oparto też na zawartym w EKK procesowym schemacie polityki i działań krajobrazowych, obejmującym trzy główne etapy: (1) identyfikację i ocenę krajobrazów; (2) zdefiniowanie celów jakości krajobrazu oraz (3) wdrażanie polityki krajobrazowej poprzez środki ochrony, gospoda-

rowania i planowania krajobrazu. W konsekwencji w rozważaniach zostało wyodrębnione w osobnym punkcie zagadnienie pierwszego etapu (identyfikacji i oceny krajobrazu) jako podstawa polityki krajobrazowej wraz z omówieniem kluczowego instrumentu prawnego w tym zakresie w polskim prawie – audytu krajobrazowego. Wzorzec EKK posłuży też do oceny określonego w dalszym etapie modelu prawnej ochrony krajobrazu wiejskiego w Polsce.

Pogrupowanie norm prawnych i przewidzianych nimi instrumentów ochronnych w trzeciej części charakterystyki służyć będzie określeniu modelu prawnej ochrony krajobrazu wiejskiego w Polsce i jego istoty. Trzeba jednak zastrzec, że ze względu na wielowątkowe ukształtowanie tego systemu, trudne – jeśli nie niemożliwe – byłoby dokonanie klasyfikacji spełniającej warunki poprawności podziału logicznego. Dlatego przyjęty w pracy podział został ujęty w grupy określone jako kierunki prawnej ochrony krajobrazu wiejskiego. Normy i instrumenty zostaną przyporządkowane do kierunków na podstawie podobieństwa ich konstrukcji prawnych oraz wspólnego osadzenia w jednej z przedstawionych w poprzednim rozdziale koncepcji teoretycznych. Dodatkowy kontekst tego podziału wyznaczają zidentyfikowane w rozdziałach pierwszym i drugim koncepcje pojęciowe krajobrazu. Jego różne ujęcia determinują bowiem odmienny charakter instrumentów prawnych i ich konstrukcji.

Przyjęty podział nie jest oczywiście jedynym, poprzez który można charakteryzować system prawnej ochrony krajobrazu wiejskiego. Ponadto ze względu na złożoność i różnorodność instrumentów ochronnych ich przypisanie do poszczególnych kierunków może nie być jednoznaczne. Dlatego przyjęta została mniej ścisła konwencja uporządkowania oparta na kierunkach ochrony prawnej. Pozwala ona uchwycić wielowątkowość tego systemu i zróżnicowanie konstrukcji prawnych w jego ramach, a jednocześnie skupić się, zgodnie z celami badawczymi, na swoistości instrumentów ochrony krajobrazu wiejskiego.

2. System źródeł prawa dotyczących ochrony krajobrazu wiejskiego

Dokonując zestawienia aktów prawnych zawierających normy prawne dotyczące ochrony krajobrazu wiejskiego, jako punkt odniesienia przyjęty został konstytucyjny system źródeł prawa powszechnie obowiązującego¹. Na tej

¹ A. Jackiewicz, *Konstytucyjny system źródeł prawa*, [w:] S. Bożyk (red.), *Prawo konstytucyjne*, Białystok 2014, s. 113–129.

podstawie można przedstawić system norm dotyczących ochrony krajobrazu wiejskiego w ujęciu wertykalnym, wyróżniając: Konstytucję RP, ustawy, źródła prawa międzynarodowego, rozporządzenia i akty prawa miejscowego. Dla przejrzystości tego zestawienia nie skupiono się na razie na przynależności galeziowej oraz związkach występujących między instytucjami i instrumentami prawnymi. Trzeba mieć jednak świadomość tych powiązań i ich złożoności (o czym była mowa w kontekście teorii złożoności).

Konstytucja RP nie zawiera bezpośrednio przepisów dotyczących ochrony ani krajobrazu wiejskiego, ani ogólnie krajobrazu. W tym zakresie różni się od ustaw zasadniczych niektórych krajów europejskich². Nie oznacza to oczywiście, że krajobraz nie jest przedmiotem ochrony konstytucyjnej. Jest ona uregulowana jednak na wyższym poziomie – w ramach innych przedmiotów ochrony: zwłaszcza środowiska³ i dziedzictwa narodowego oraz dóbr kultury⁴, ale także w ramach koncepcji zrównoważonego rozwoju stanowiącego jedną z podstaw ustroju Rzeczypospolitej Polskiej zgodnie z art. 5 Konstytucji RP.

Jeśli chodzi o źródła prawa międzynarodowego dotyczące krajobrazu, można za A. Strecker pogrupować je w ramach czterech obszarów⁵.

Do pierwszego należą regulacje dotyczące obszarów chronionych. Główne reżimy prawne w tym zakresie wyznaczają Konwencja UNESCO, Konwencja o różnorodności biologicznej, Konwencja Ramsar⁶, Konwencja Berneńska⁷ (i wiele innych konwencji o zasięgu lokalnym), ale także dotyczące programu Człowiek i Biosfera (UNESCO)⁸ oraz IUCN⁹. W tym pierwszym obszarze

² E. Raszeja, *Ochrona krajobrazu w procesie przekształceń obszarów wiejskich...*, s. 111; A. Strecker, *Landscape Protection in International Law...*, s. 24.

³ J. Ciechanowicz-McLean, *Ochrona środowiska w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej a globalne problemy środowiska*, [w:] A. Gajda i in. (red.), *Konstytucjonalizm polski: refleksje z okazji jubileuszu 70-lecia urodzin i 45-lecia pracy naukowej profesora Andrzeja Szmyta*, Gdańsk 2020, s. 156–165.

⁴ A. Frankiewicz, *Znaczenie prawne regulacji dziedzictwa narodowego i dóbr kultury w rozdziale I Konstytucji RP...*, s. 9–22.

⁵ A. Strecker, *Landscape Protection in International Law...*, s. 25–27.

⁶ Konwencja o obszarach wodno-błotnych mających znaczenie międzynarodowe, zwłaszcza jako środowisko życiowe ptactwa wodnego, sporządzona w Ramsarze dnia 2 lutego 1971 r., Dz.U. z 1978 r. Nr 7 poz. 24.

⁷ Konwencja o ochronie gatunków dzikiej flory i fauny europejskiej oraz ich siedlisk, sporządzona w Bernie dnia 19 września 1979 r., Dz.U. z 1996 r. Nr 58 poz. 263.

⁸ Międzynarodowy Program Człowiek i Biosfera (Man and Biosphere – MAB), zapoczątkowany został przez UNESCO w 1971 r., <https://www.unesco.org/en/mab>.

⁹ Międzynarodowa Unia Ochrony Przyrody (ang. International Union for Conservation of Nature, IUCN), <https://www.iucnredlist.org/>.

regulacyjnym najważniejszym traktatem dotyczącym ochrony krajobrazów kulturowych jest Konwencja UNESCO, pozostałe zorientowane są natomiast przede wszystkim przyrodniczo.

Można zauważyć, że ten obszar regulacyjny zbliżony jest do wyodrębnianej przez P.-M. Dupuy i J. E. Viñuales w ramach międzynarodowego prawa środowiskowego grupy aktów prawnych zorientowanych na ochronę przestrzeni (*spaces*): obszarów (*sites*), siedlisk, ekosystemów¹⁰. W tej grupie autorzy ci wyróżniają dwa podejścia regulacyjne: odgórne *top-down* (traktaty międzynarodowe wyznaczają obowiązki, takie jak przyjęcie planów strategicznych, czy utworzenie obszarów chronionych, a realizacja tych zadań ma nastąpić przez przyjęcie norm prawnych na poziomie krajowym) oraz oddolne – *bottom-up* (wypracowanie strategii na poziomie różnych grup interesariuszy, których dotyczy problem z uwzględnieniem mechanizmów partycypacyjnych w procesach decyzyjnych). Przykładami pierwszego podejścia są wymienione wcześniej Konwencja Ramsar czy Konwencja UNESCO, ale także Protokół o ochronie środowiska do Układu Antarktycznego sporządzony w Madrycie dnia 4.10.1991 r.¹¹ W ramach drugiego podejścia wskazać można np. Konwencję UNCDD.

Drugi obszar regulacyjny dotyczący ochrony krajobrazu w prawie międzynarodowym wyznacza, zdaniem A. Strecker, zrównoważony rozwój, a w ramach tej koncepcji główne narzędzie jego praktycznej realizacji stanowi ocena oddziaływania na środowisko¹². Chociaż instytucja ocen związana jest przede wszystkim z ustawodawstwem krajowym oraz prawem UE, to jednak obowiązek jej przeprowadzenia przewiduje wiele aktów prawa międzynarodowego o regionalnym i powszechnym zasięgu, a także orzecznictwo Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości¹³.

Trzeci obszar związany jest z prawami człowieka: materialnymi odnoszącymi się do kultury, zdrowia i własności oraz proceduralnymi (dostępu do informacji, partycypacji publicznej i dostępu do wymiaru sprawiedliwości)¹⁴. Ponadto krajobraz w formule ochrony praw człowieka pojawia się też w aspekcie praw mniejszości i ludności rdzennej, które mają szczególną relację z kra-

¹⁰ P.-M. Dupuy, J. E. Viñuales, *International Environmental Law...*, s. 220–234.

¹¹ Dz.U. z 2001 r. Nr 6 poz. 52.

¹² A. Strecker, *Landscape Protection in International Law...*, s. 27.

¹³ P.-M. Dupuy, J. E. Viñuales, *International Environmental Law...*, s. 78–80.

¹⁴ A. Strecker, *The „Right to Landscape” in International Law*, [w:] S. Egoz, J. Makhzoumi, G. Pungetti (red.), *The Right to Landscape: Contesting Landscape and Human Rights*, London–New York 2016, s. 56–67.

jobrazem opartą na użytkowaniu i zależności od niego oraz osadzoną w wartościach i tradycji¹⁵.

Czwarty obszar regulacyjny, najbardziej relewantny dla ochrony krajobrazu, wyznacza EKK – akt prawny, który swoiście, kompleksowo i nowatorsko odnosi się do krajobrazu jako przedmiotu ochrony.

Krajobraz wiejski nie jest w zasadzie wyróżniany w ramach prawa międzynarodowego jako odrębny przedmiot ochrony. Gdy pojawia się tam problematyka krajobrazowa – regulacja raczej nie jest różnicowana ze względu na rodzaj krajobrazu. Wyjątkiem jest, wspomniany już w rozważaniach dotyczących pojęcia „krajobraz wiejski”, Protokół do Konwencji alpejskiej. Akt ten ma jednak bardzo wąsko określony przedmiot regulacji.

Z kolei w prawie Unii Europejskiej w kontekście znaczenia dla ochrony krajobrazu wiejskiego można wyodrębnić grupę aktów dotyczących wspólnej polityki rolnej: szczególnie rozporządzenie 2021/2115, rozporządzenie 2021/2116¹⁶, rozporządzenie 1305/2013 i dokumenty *soft law* (zwłaszcza Komunikat Komisji Długoterminowa wizja dla obszarów wiejskich UE), ale też rozporządzenie 228/2013¹⁷ (w którym pojawia się kwestia ochrony specyficznego krajobrazu wiejskiego – na Maderze i Wyspach Kanaryjskich w kontekście wsparcia ze środków WPR).

Problematyka ochrony krajobrazu występuje też – choć w dosyć ograniczonym zakresie i w ramach kontekstu ochrony przyrody – w niektórych aktach prawa rolnego unijnego. Należą do nich: dyrektywa 2015/412¹⁸ (dotycząca uprawy organizmów zmodyfikowanych genetycznie, gdzie krajobraz wspomniany jest tylko w preambule); rozporządzenie 2024/1143¹⁹ (odnoszące się

¹⁵ A. Strecker, *Landscape Protection in International Law...*, s. 27.

¹⁶ Rozporządzenie 2021/2116 Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) z dnia 2 grudnia 2021 r. w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej, zarządzania nią i monitorowania jej oraz uchylenia rozporządzenia (UE) nr 1306/2013, Dz.Urz. L 435 z 6.12.2021, s. 187 (dalej jako rozporządzenie 2021/2116).

¹⁷ Rozporządzenie 228/2013 Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) z dnia 13 marca 2013 r. ustanawiające szczególne środki w dziedzinie rolnictwa na rzecz regionów najbardziej oddalonych w Unii Europejskiej i uchylające rozporządzenie Rady (WE) 247/2006, Dz.Urz. L 78 z 20.03.2013, s. 23.

¹⁸ Dyrektywa 2015/412 Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) z dnia 11 marca 2015 r. w sprawie zmiany dyrektywy 2001/18/WE w zakresie umożliwienia państwom członkowskim ograniczenia lub zakazu uprawy organizmów zmodyfikowanych genetycznie (GMO) na swoim terytorium, Dz.Urz. L 68 z 13.3.2015, s. 1.

¹⁹ Rozporządzenie 2024/1143 Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) z dnia 11 kwietnia 2024 r. w sprawie oznaczeń geograficznych w odniesieniu do wina, napojów spirytusowych

do oznaczeń geograficznych, w którym „ochrona krajobrazu” jest ujęta jako jeden z celów „praktyki z zakresu zrównoważonego rozwoju”), rozporządzenie 2016/2031²⁰ (dotyczące środków ochrony roślin, gdzie pojawia się wpływ na „dziedzictwo krajobrazowe” w ramach kryteriów kwalifikowania agrofagów według zagrożeń).

W prawodawstwie unijnym zagadnienie ochrony krajobrazu występuje w kontekście ograniczonym właściwie do ochrony środowiska: w rozporządzeniu 2021/2115 „Prawie odbudowy przyrody” (w zasadzie ograniczające się do zagadnienia ochrony „elementów krajobrazu o wysokiej różnorodności” i „ptaków krajobrazu rolniczego”); w aktach odnoszących się do ocen oddziaływania na środowisko (dyrektywa 2011/92/UE, dyrektywa 2001/42/WE²¹), dostępu do informacji o środowisku (dyrektywa 2003/4/WE²²); problematyki odpadów (dyrektywa 2006/21/WE²³), krajobraz we wszystkich tych dyrektywach jest wymieniony wśród innych elementów środowiska; rozporządzeniu EUDR w sprawie produktów niepowodujących wylesiania²⁴ (krajobraz wspomniany tylko w preambule).

W polskim ustawodawstwie, podobnie jak w innych krajach europejskich, normy prawne dotyczące ochrony krajobrazu usytuowane są zwłaszcza w ramach trzech obszarów: prawa ochrony środowiska (w tym ochrony przyro-

i produktów rolnych oraz gwarantowanych tradycyjnych specjalności i określić jakościowych stosowanych fakultatywnie w odniesieniu do produktów rolnych, zmieniające rozporządzenia (UE) nr 1308/2013, (UE) 2019/787 i (UE) 2019/1753 oraz uchylające rozporządzenie (UE) nr 1151/2012, Dz.Urz. UE L 1143 z 23.04.2024. Dalej jako: rozporządzenie 2024/1143.

²⁰ Rozporządzenie 2016/2031 Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) z dnia 26 października 2016 r. w sprawie środków ochronnych przeciwko agrofagom roślin, zmieniające rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 228/2013, (UE) nr 652/2014 i (UE) nr 1143/2014 oraz uchylające dyrektywy Rady 69/464/EWG, 74/647/EWG, 93/85/EWG, 98/57/WE, 2000/29/WE, 2006/91/WE i 2007/33/WE, Dz.U. L 317 z 23.11.2016.

²¹ Dyrektywa 2001/42 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 27 czerwca 2001 r. w sprawie oceny wpływu niektórych planów i programów na środowisko, Dz.Urz. L 197 z 21.07.2001, s. 30.

²² Dyrektywa 2003/4/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 28 stycznia 2003 r. w sprawie publicznego dostępu do informacji dotyczących środowiska i uchylająca dyrektywę Rady 90/313/EWG, Dz.Urz. L 41 z 14.02.2003 r., s. 263.

²³ Dyrektywa 2006/21/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 marca 2006 r. w sprawie gospodarowania odpadami pochodzącymi z przemysłu wydobywczego oraz zmieniająca dyrektywę 2004/35/WE, Dz.U. L 102 z 11.04.2006, s. 15.

²⁴ Rozporządzenie 2023/1115 Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) z dnia 31 maja 2023 r. w sprawie udostępniania na rynku unijnym i wywozu z Unii niektórych towarów i produktów związanych z wylesianiem i degradacją lasów oraz uchylenia rozporządzenia (UE) nr 995/2010, Dz.Urz. L 150 z 9.06.2023, s. 206.

dy), prawa ochrony dziedzictwa kulturowego i prawa planowania i zagospodarowania przestrzennego. Przy tym w poszczególnych porządkach prawnych widoczne jest różne rozłożenie akcentów i usytuowanie punktu ciężkości tej ochrony²⁵.

W prawnym systemie ochrony krajobrazu wiejskiego (jako szczególnego rodzaju krajobrazu) dochodzi jeszcze czwarty istotny obszar regulacyjny wyznaczany przez prawo rolne. W ramach niego znaczenie ma ustawa EFRROW (uzupełniająca prawodawstwo unijne dotyczące wspólnej polityki rolnej), ale także akty pośrednio odnoszące się do ochrony krajobrazu wiejskiego, np. regulujące ochronę gruntów rolnych i leśnych, scalanie i wymianę gruntów, a także dotyczące innych przedmiotów ochrony w prawie rolnym (np. ziemi, rolników).

Jeśli chodzi o generalne ukształtowanie polskiego systemu źródeł prawa dotyczących ochrony krajobrazu, to ma on charakter rozproszony. Nie ma jednego aktu prawnego specjalnego dotyczącego tej materii. Choć przyjęto w 2015 r. ustawę o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu, to jednak, jak wskazuje już jej tytuł, ma ona charakter nowelizujący – zmieniała funkcjonujące ówczesnie akty prawne dotyczące tej materii. Akt ten jednak wprowadził do systemu prawnego nowe instrumenty ochrony krajobrazu, takie jak np. audyt krajobrazowy (art. 38 u.p.z.p.) i tzw. „uchwały krajobrazowe” / „uchwały reklamowe”, czyli uchwały określające zasady i warunki sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabaryty, standardy jakościowe oraz rodzaje materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane (art. 37a u.p.z.p.). Te narzędzia ochronne zostały jednak włączone do już obowiązujących ustaw – przede wszystkim do u.p.z.p.

Poza wskazanymi czterema głównymi obszarami regulacyjnymi w polskim systemie prawa jest jeszcze wiele rozproszonych norm prawnych, które także oddziałują na ochronę krajobrazu wiejskiego, choć raczej nie jest on wyodrębniony w ich treści jako przedmiot ochrony. Wspólną cechą tych regulacji stanowi aspekt przestrzenny. Jako przykłady można tu wskazać ustawę o rewitalizacji, prawo wodne, geologiczne i górnicze, budowlane, o drogach publicznych, o gospodarce nieruchomościami²⁶.

Wreszcie ostatni rodzaj konstytucyjnie określonych źródeł prawa – akty prawa miejscowego – stanowi także istotną grupę aktów w prawnym systemie

²⁵ A. Strecker, *Landscape Protection in International Law...*, s. 24–25.

²⁶ Zgodnie z określonym na wstępie materiałem badawczym normy prawne zawarte w tych aktach pozostają poza zakresem badań.

ochrony krajobrazu wiejskiego. Należą tu przede wszystkim uchwały w sprawie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, „uchwały reklamowe” oraz plany ochrony (dotyczące obszarów chronionych). W ramach systemu prawnej ochrony krajobrazu wiejskiego wyróżniają je następujące cechy: mają charakter instrumentów planistycznych (zawierają normy planowe), są zdeterminowane koncepcją ochrony dominującą w ramach obszaru regulacyjnego, do którego przynależą – prawa planowania przestrzennego czy prawa ochrony przyrody oraz mają ograniczony zasięg terytorialny (są aktami prawa miejscowego).

Dla uchwycenia zróżnicowania źródeł prawa i instrumentów prawnych w zakresie ochrony krajobrazu wiejskiego warto też odwołać się do badań podejmowanych w trakcie prac przygotowawczych do przyjęcia EKK. We wstępnym raporcie dotyczącym projektu tego aktu, sporządzonym na podstawie kwestionariuszy krajowych ekspertów z 28 krajów członków Rady Europy, dokonano porównania ówczesnych systemów prawnych w zakresie typów instrumentów i metod prawnej ochrony krajobrazów.

Zidentyfikowano zasadnicze cztery rodzaje tych środków: (1) przepisy dotyczące włączenia krajobrazu (bezpośrednio lub pośrednio) do programów rozwoju, ogólnych instrumentów planowania lub planów zagospodarowania przestrzennego; (2) systemy klasyfikowania poszczególnych krajobrazów jako obszary chronione o różnym stopniu ochrony prawnej – od zakazów do prostych rekomendacji (klasyfikacje obszarów chronionych w większym lub mniejszym stopniu uwzględniają aspekt i specyfikę krajobrazu); (3) unormowanie przypadków, w których krajobraz jest brany pod uwagę przy podejmowaniu decyzji dotyczących użytkowania lub zajmowania gruntów (w ramach ocen oddziaływania na środowisko); (4) faktyczne plany krajobrazowe (inkorporowane bezpośrednio lub pośrednio do lokalnych programów planowania przestrzennego lub służące jedynie jako wytyczne do działania). Zauważono też, że wszystkie te typy instrumentów są powiązane i często występują wspólnie²⁷.

W świetle dokonanego przeglądu źródeł prawa można dojść do wniosku, że wszystkie wskazane w raporcie wstępnym rodzaje środków występują w polskim systemie prawnym w odniesieniu do ochrony krajobrazu wiejskiego. Potwierdza to znaczący stopień rozproszenia norm prawnych tego systemu.

²⁷ Council of Europe, *The Preliminary draft European Landscape Convention – CG (4) 6 Part II*, s. 25, 36.

3. Europejska Konwencja Krajobrazowa – wzorzec zintegrowanego i zrównoważonego podejścia do krajobrazu

3.1. Znaczenie Europejskiej Konwencji Krajobrazowej – uzasadnienie przyjęcia wzorca

Europejska Konwencja Krajobrazowa ma szczególne znaczenie w prawnym systemie ochrony krajobrazu (w tym wiejskiego). Warto nadmienić, że to właśnie zaniepokojenie rosnącą degradacją i fragmentacją europejskich krajobrazów wiejskich było jednym z istotnych impulsów dla przyjęcia EKK²⁸. Jak wielokrotnie podkreślano, stanowi ona przełomowy akt wyznaczający współczesne zintegrowane podejście do ochrony krajobrazu rozumianego holistycznie (zgodnie z definicją zawartą w EKK). Postanowienia tego aktu można zatem uznać za najważniejszą obecnie koncepcję regulacyjną dotyczącą krajobrazu, wykraczającą nawet poza kontekst Europy. Postuluje się nawet przyjęcie światowej konwencji krajobrazowej na wzór EKK²⁹, choć pozostaje wiele wątpliwości co do jej zakresu treściowego i charakteru potencjalnego aktu³⁰.

Aby określić znaczenie prawne EKK, należy przede wszystkim uwzględnić jej rolę i charakter prawny, dokonując jednak tej oceny wielowymiarowo. Jeżeli bowiem za podstawę określenia znaczenia przyjąć stopień związania jej normami i restrykcyjność mechanizmów prawnych w przypadku ich naruszeń, to można dojść do wniosku, że stanowi ona instrumenty prawne o raczej słabej mocy. Nie zawiera wiążących prawnie indywidualnych obowiązków, jej przepisy nie mogą być podstawą roszczeń czy konstrukcji prawa do krajobrazu, nie jest też powoływana w toczących się przed sądami sprawach dotyczących krajobrazu³¹.

Jednakże mimo tej raczej słabej pozycji jako aktu *soft law*, znaczenie EKK – także prawne – jest ogromne. Należy je jednak oceniać w nieco innym wymiarze. Jej celem nie jest bowiem wprowadzenie „nowego porządku krajobrazowego” (z pozycji i perspektywy Europy), ale dostarczenie poszczególnym państwom bazy, na której mogą one rozwinąć swoje własne zasady, strategię

²⁸ A. Strecker, *Landscape Protection in International Law...*, s. 95.

²⁹ S. Kidd, *Landscape planning. Reflections on the past, directions for the future*, [w:] P. Howard i in. (red.), *The Routledge Companion to Landscape Studies*, London–New York 2019, s. 548.

³⁰ A. Strecker, *Landscape Protection in International Law...*, s. 110–112.

³¹ Ibid., s. 106–110.

i narzędzia dla ochrony swoich krajobrazów³². Wynika to przede wszystkim z charakteru i roli Rady Europy (w ramach której ten akt powstał). Określa się ją jako „organizację wartości”, gdyż zorientowana jest na kreowanie i wdrażanie swojego systemu aksjologicznego (w zakresie demokracji, praworządności i ochrony praw człowieka) poprzez dążenie do konsensusu i kompromisów³³. EKK nie zawiera więc konkretnych, szczegółowych przepisów prawnych, lecz tworzy pewne ramy, płaszczyznę dyskursu dla odpowiedniego ukierunkowania trwającego ciągle procesu zmian prawa³⁴.

Jak wskazano w Raporcie wyjaśniającym do EKK³⁵, jest ona dynamicznym instrumentem prawnym ewoluującym adekwatnie do zagadnień objętych jej postanowieniami i dynamiczności krajobrazu jako jej przedmiotu. EKK ma ewoluować wraz ze zmieniającymi się wartościami i interesami odnoszącymi się do krajobrazu. Jej wdrażanie, zgodnie z art. 4 EKK, ma być zharmonizowane z politykami własnymi państwa strony. Zapisy tego aktu mają zatem charakter ogólnych celów, a nie konkretnych wymogów. Potwierdza to charakter EKK jako swoistego dyskursywnego „interfejsu”, poprzez który różne systemy mogą komunikować się ze sobą w ciągłym procesie zmiany prawa służącej realizacji celów określonych w konwencji³⁶.

Znaczenie EKK trzeba zatem postrzegać w nieco innej perspektywie niż tylko jako aktu ustanawiającego wiążące obowiązki zabezpieczone sankcjami prawnymi. Ujmuje ona bowiem ochronę krajobrazu dużo szerzej – otwierając takie perspektywy jak np. zmiana konceptualizacji krajobrazu (jego „rehumanizacja”), wpływ na dyskurs w tym zakresie, demokratyzacja krajobrazu (szczególnie w wymiarze znaczenia partycypacji publicznej), podnoszenie świadomości krajobrazowej w społeczeństwie oraz zmiany społeczne z tym związane.

Nie bez znaczenia jest też wpływ EKK na prawo planowania przestrzennego i rozwój polityk krajobrazowych w państwach stronach konwencji³⁷. W ostat-

³² A. Butler, U. Berglund, *Landscape Character Assessment as an Approach to Understanding Public Interests within the European Landscape Convention...*, s. 221.

³³ J. Jaskiernia, *Rada Europy jako „organizacja wartości”*, „Studia Politologiczne” t. 172–188 (2010), s. 172–188.

³⁴ M. Jones i in., *Multiple interfaces of the European Landscape Convention...*, s. 213.

³⁵ Council of Europe, *Explanatory Report to the European Landscape Convention*, *European Treaty Series – No. 176*, 2000 r. p. II par. 32.

³⁶ K. Olwig, w: M. Jones i in., *Multiple interfaces of the European Landscape Convention...*, s. 214.

³⁷ A. Strecker, *Landscape Protection in International Law...*, s. 110; M. Woźniak, *The European Landscape Convention with respect to the cultural landscape – a Polish perspective*, „Santander Art and Culture Law Review” t. 1 nr 8 (2022), s. 77–94.

nim czasie jednym z istotnych wątków akademickiego dyskursu dotyczącego planowania przestrzennego jest potrzeba odejścia od racjonalno-funkcjonalnego (głównie w nurcie modernizmu) podejścia planistycznego skupionego na strefowaniu funkcjonalnym (*functional zoning*) – na rzecz takich koncepcji jak: jakość miejsca (miejsce zamiast abstrakcyjnej przestrzeni), *genius loci*, zbiorowe mapy mentalne, przywiązanie do miejsca (*place attachment*, *place identity*)³⁸. EKK doskonale wpisała się w te potrzeby, dając nowy impuls i świeżą perspektywę dla planowania przestrzennego ukierunkowanego na mobilizowanie różnych interesariuszy społecznych. Zauważono potencjał krajobrazu jako medium sprzyjającego wdrażaniu zrównoważonego rozwoju lokalnego, poprzez rozwijanie sieci podmiotów zorientowanych na możliwości, które daje wysoka jakość krajobrazu³⁹.

Trzeba też odnotować znaczenie EKK dla wdrażania koncepcji zrównoważonego rozwoju zarówno w dyskursie naukowym, jak i praktyce działań względem krajobrazów. Akt ten stworzył ramy koncepcyjne stanowiące ważny punkt odniesienia oraz perspektywę dla budowania nowych formuł, takich jak np. „utrzymywalność” krajobrazu (*landscape sustainability*)⁴⁰ czy *landscape governance*, ale także adaptacyjne planowanie krajobrazu (*adaptive landscape planning*) i wspólna adaptacja krajobrazowa (*collaborative landscape adaptation*) oraz badań w ramach tych podejść⁴¹.

3.2. Koncepcja regulacyjna EKK dotycząca ustanowienia i wdrożenia polityki w zakresie krajobrazu

Punktem wyjścia koncepcji regulacyjnej EKK jest zdefiniowanie „krajobrazu”. Definicja ta była już przedmiotem rozważań, warto jednak jeszcze raz podkreślić jej przełomowy charakter. Ta holistyczna, łącząca różne ujęcia i podejścia koncepcja krajobrazu wyznacza zakres tematyczny EKK i jej cele określone

³⁸ A. Marson, *Landscape in Spatial Planning: Some Evidence on Methodological Issues and Political Challenges...*, s. 1–2.

³⁹ Ibid., s. 13.

⁴⁰ J. Wu, *Landscape sustainability science (II): core questions and key approaches...*, s. 2453–2485.

⁴¹ I. Pătru-Stupariu, A. Nita, *Impacts of the European Landscape Convention on interdisciplinary and transdisciplinary research*, „Landscape Ecology” t. 37 (2022), s. 1211–1225. Autorzy przedstawiają, jak w okresie dwóch dekad od przyjęcia EKK zmieniały się trendy badawcze i dominujące pojęcia w badaniach nad krajobrazem. Podkreślają oni wpływ EKK na interdyscyplinarność i transdyscyplinarność tych badań.

w art. 3: „promowanie ochrony, gospodarki i planowania krajobrazu, a także organizowanie współpracy europejskiej w zakresie zagadnień dotyczących krajobrazu”.

EKK w art. 5 ustanawia cztery środki ogólne określające zadania państw stron w zakresie wdrażania jej postanowień: (1) prawne uznanie krajobrazów („jako istotnego komponentu otoczenia ludzi, jako wyrażenia dzielonej przez nie różnorodności kulturowej i przyrodniczej oraz podstawy ich tożsamości”); (2) ustanowienie i wdrożenie polityk krajobrazowych (poprzez środki specjalne określone w art. 6 EKK); (3) ustanowienie procedur w zakresie partycypacji publicznej; (4) zintegrowanie krajobrazu z politykami (regionalnymi, przestrzennymi i sektorowymi).

U podstaw całej koncepcji EKK leży przywołana w preambule idea zrównoważonego rozwoju (a precyzyjniej „utrzymywalności” – *sustainability*), która wyznacza podejście do wszelkich działań dotyczących krajobrazu⁴². Jak podkreślono w materiałach dotyczących wstępnego projektu Konwencji⁴³, nie ma antytezy między ochroną krajobrazu a rozwojem społeczno-ekonomicznym, gdyż przyczyniają się wspólnie do dobrostanu społeczeństw. Zrównoważony rozwój dla osiągnięcia optymalnej jakości krajobrazu wymaga zaś włączenia się wszystkich odpowiednich podmiotów publicznych (których decyzje wpływają na krajobraz) do podejmowania adekwatnych działań względem niego: aktywnej ochrony, dynamicznego gospodarowania/zarządzania i planowania. Ma się to odbywać w podejściu antycypacyjnym i zorientowanym na określenie, które cechy krajobrazu powinny być zachowane dla przyszłych pokoleń. Znajduje to odzwierciedlenie w definicji „celu jakości krajobrazu”, którym jest „sformułowanie przez właściwe organy publiczne aspiracji społeczeństwa w odniesieniu do cech otaczającego je krajobrazu” (art. 1 lit. c EKK).

W literaturze identyfikuje się zasady EKK – wyrażone bezpośrednio i pośrednio⁴⁴. Za zasadę uznawany jest już sam jej zakres przedmiotowy wyznaczany treścią art. 2. To innowacyjne podejście – jego rozległość, włączenie krajobrazów niezależnie od lokalizacji i wartościowania, także pospolitych i zdegradowanych, prowadzi do wyróżnienia kolejnej zasady – demokratyzacji krajobrazu (jego powszechne, społeczne postrzeganie zamiast elitarnego) i związane z tym rozpoznanie prawa człowieka do krajobrazu. Ponadto iden-

⁴² S. Kidd, *Landscape planning. Reflections on the past, directions for the future...*, s. 538–539.

⁴³ Council of Europe, *The Preliminary draft European Landscape Convention – CG (4) 6 Part II...*

⁴⁴ M. Prieur, *Legal Provisions for Cultural Landscape Protection in Europe...*, s. 17–22.

fikuje się zasady: publicznego zaangażowania (partycypacji publicznej), subsydiarności i różnorodności (art. 4 EKK) oraz mniej oczywiste: integracji – dotycząca poziomu krajowego (art. 5 ust. d EKK) i międzynarodowego (art. 7 i 8 EKK) oraz spójności – niewyrażona wprost, choć stanowiąca kontekst w stosowaniu art. 7, 9 i 12 EKK.

Ustanowienie i wdrożenie polityk krajobrazowych (poprzez środki specjalne określone w art. 6 EKK) stanowi jeden z głównych środków ogólnych przewidzianych w art. 5 EKK. Polityka krajobrazowa została zdefiniowana w tym akcie. Zgodnie z art. 1 lit. a EKK oznacza ona „wyrażenie przez właściwe organy publiczne ogólnych zasad, strategii i wytycznych, które pozwalają podejmować specjalne środki ukierunkowane na ochronę, gospodarkę i planowanie krajobrazów”. Koncepcja regulacyjna EKK zakłada zatem kompleksowe (i zrównoważone) podejście do krajobrazów, w którym działania względem nich (ochrona, gospodarowanie i planowanie) mają za podstawę ustanowioną wcześniej politykę krajobrazową.

Aby uchwycić istotę rozróżnienia między trzema rodzajami działań względem krajobrazu w koncepcji regulacyjnej EKK, warto przytoczyć w całości ich definicje zawarte w art. 1 EKK i przyrzeć się porównawczo ich treści. Zaczynając od definicji „ochrony krajobrazu”, trzeba przytoczyć jej obie wersje językowe ze względu na znaczącą niezgodność polskiego przekładu z oryginalnym tekstem w języku angielskim i francuskim. Brzmiały one następująco:

“**Landscape protection**” means actions to conserve and maintain the significant or characteristic features of a landscape, justified by its heritage value derived from its natural configuration and/or from human activity.

«**Protection des paysages**» comprend les actions de conservation et de maintien des aspects significatifs ou caractéristiques d'un paysage, justifiées par sa valeur patrimoniale émanant de sa configuration naturelle et/ou de l'intervention humaine.

W opublikowanym w Dzienniku Ustaw tekście EKK zawarto następujący przekład:

ochrona krajobrazu znaczy działania na rzecz zachowania i utrzymywania ważnych lub charakterystycznych cech krajobrazu tak, aby ukierunkować i harmonizować zmiany, które wynikają z procesów społecznych, gospodarczych i środowiskowych (art. 1 lit. d EKK).

Porównując treść angielskiej i francuskiej wersji definicji „ochrony krajobrazu” można dojść do wniosku, że są one ze sobą zgodne i odpowiadają następującemu tłumaczeniu na język polski: „ochrona krajobrazów oznacza dzia-

łania na rzecz zachowania i utrzymania znaczących lub charakterystycznych cech krajobrazu, uzasadnione jego wartością dziedzictwa kulturowego wynikającą z jego naturalnego ukształtowania i/lub ingerencji człowieka”. Niezgodność tłumaczenia dotyczy zatem drugiej części definicji. W polskiej wersji stanowi ona powtórzenie drugiej części definicji „gospodarowania krajobrazem” zawartej w art. 1 lit. e EKK, co wskazuje na pomyłkę. Tę różnicę należy jednak uwzględnić w interpretacji definicji „ochrony krajobrazu”.

Pozostałe dwie definicje działań względem krajobrazu nie budzą wątpliwości w zakresie zgodności z oryginalną treścią EKK. Mają one następujące brzmienie:

Gospodarowanie krajobrazem znaczy działanie z perspektywy trwałego i zrównoważonego rozwoju, w celu zapewnienia regularnego podtrzymywania krajobrazu tak, aby kierować i harmonizować jego zmiany wynikające z procesów społecznych, gospodarczych i środowiskowych (art. 1 lit. e EKK).

Planowanie krajobrazu znaczy skuteczne działanie perspektywiczne mające na celu powiększenie, odtworzenie lub utworzenie krajobrazów (art. 1 lit. f EKK).

Jako pomoc w interpretacji, implementacji (i porównania) tych definicji szczególne znaczenie mają dwa dokumenty: Raport wyjaśniający opublikowany wraz z Konwencją⁴⁵ oraz Wskazówki dla implementacji EKK – Recommendation CM/Rec(2008)3. Warto pokrótce przywołać treści w nich zawarte.

Ochrona, gospodarowanie i planowanie stanowią zasady działania (*principles of landscape action*), które ujęte są w sposób dynamiczny i zorientowany na przyszłość. Wynika to z dynamicznego charakteru krajobrazu, który podlega ciągłym zmianom. Dlatego celem tych działań nie jest konserwacja czy „zamrożenie” go w jakimś momencie jego ciągłej ewolucji, lecz zarządzanie przyszłymi zmianami w taki sposób, aby rozpoznać ogromną różnorodność i jakość krajobrazów a następnie zachować, a nawet polepszyć, tę spuściznę dla przyszłych pokoleń⁴⁶. W odniesieniu do każdego krajobrazu należy więc komponować zestaw działań z zachowaniem równowagi między ochroną, gospodarowaniem i planowaniem oraz adekwatnie do charakteru obszaru i uzgodnionych względem niego celów⁴⁷. Działanie w krajobrazie stanowi kombinację wskazanych trzech zasad na tym samym terytorium.

⁴⁵ Council of Europe, *Explanatory Report to the European Landscape Convention*, *European Treaty Series – No. 176*, 2000 r., www.coe.int (dalej jako Raport wyjaśniający EKK).

⁴⁶ Raport wyjaśniający EKK, p. III.42.

⁴⁷ Raport wyjaśniający EKK, p. III.41.

V. Di Battista wskazuje, że całość zróżnicowanych praktyk i celów w ramach interwencji w krajobraz można ujmować w odniesieniu do dwóch podstawowych podejść: konserwacji i transformacji⁴⁸. „Konserwacja, intencjonalna albo nieintencjonalna, prowadzi do zachowania istniejących elementów (materiałów, znaków) poprzez działania ukierunkowane na przedłużenie ich cyklu życia”. Z kolei transformacja krajobrazu przyjmuje różne formy jego przekształcania, lecz co istotne, powinna być ukierunkowana na jego poprawę⁴⁹. W konstrukcji poszczególnych działań względem krajobrazu jedno z tych dwóch podejść może dominować, choć typowo konserwatorskie instrumenty w odniesieniu do krajobrazu występują w ograniczonym zakresie, a dodatkowo wspomniane tendencje zmian w prawie ochrony dziedzictwa kultury wpływają na zmniejszenie ich znaczenia.

Warto w tym kontekście wspomnieć też o różnicach między EKK i Konwencją UNESCO. Poza innym zasięgiem obowiązywania (pierwsza – regionalnym, druga – światowym) oba akty mają odmienny zakres przedmiotowy. EKK obejmuje nie tylko krajobrazy, które stanowią „wyjątkową powszechną wartość”, lecz wszystkie (niezależnie od przypisywanej im wartości). Akt ten nie operuje kategorią pojęciową zabytków i nie ma na celu tworzenia listy zasobów o wyjątkowym znaczeniu. EKK jest bowiem zorientowana na ustanowienie reguł polityki krajobrazowej (ochrony, zarządzania i planowania) wszystkich krajobrazów na podstawie zestawu ustalonych w niej fundamentalnych zasad. Krajobraz stanowi jednak wspólny przedmiot ochrony obu konwencji, dlatego niezbędna jest koordynacja działań w ramach obu aktów⁵⁰.

Trzeba zauważyć, że w EKK przyjęto swoiste rozumienie ochrony krajobrazu⁵¹. Obejmuje ona działania zachowawcze. Jednocześnie jest to jednak ochrona aktywna, a jej cel stanowi zachowanie istniejącego charakteru krajobrazu (jego „ważnych lub charakterystycznych cech”). Ponadto w Raporcie wyjaśniającym wskazano, że ochrona jako działanie względem krajobrazów dotyczy tych z nich, które są bardzo cenne ze względu na ich wyjątkowe naturalne lub kulturowe ukształtowanie⁵². Nawiązując do przedstawionych normatywnych koncepcji ochrony, można zauważyć zbieżność ujęcia „ochrony” w EKK z ochroną konserwatorską w prawie ochrony dziedzictwa kultury oraz w pra-

⁴⁸ V. Di Battista, *Towards a grammar of European landscapes...*, s. 24.

⁴⁹ Ibid.

⁵⁰ Raport wyjaśniający EKK, p. IV.78.

⁵¹ Recommendation CM/Rec(2008)3, p. I.5.

⁵² Raport wyjaśniający EKK, p. III.42.

wie ochrony środowiska (zwłaszcza przyrody), a także z ochroną specjalną/szczególną (odróżnianą od ochrony powszechnej) w ramach tej drugiej gałęzi.

Pojęcie ochrony w EKK jest zatem wąskie, choć jak podkreślono we Wskazówkach implementacyjnych: „zawiera w sobie ideę, że krajobraz podlega zmianom, które trzeba zaakceptować w pewnych granicach”. Ponadto zauważono, że środki ochronne (obecnie szeroko testowane) nie powinny być projektowane tak, aby zatrzymać czas lub przywrócić nieistniejące już cechy naturalne lub spowodowane działalnością człowieka. Instrumenty ochronne krajobrazu mogą natomiast ukierunkowywać zmiany w celu przekazania jego specyficznych cech (materialnych i niematerialnych) przyszłym pokoleniom⁵³. Tak raczej wąsko ujęte pojęcie „ochrony” w EKK ma swoje źródło w historycznym rozwoju regulacji prawnych dotyczących krajobrazu i polityki krajobrazowej. Skupiały się one na krajobrazach uznawanych za cenne, o wartości historycznej i przyrodniczej oraz ujęte były (i nadal są) przede wszystkim w ramach prawa ochrony przyrody i prawa ochrony zabytków⁵⁴.

Bez wątpienia EKK dokonała gruntownych przeformułowań konceptualnych w tym zakresie, skupiając się na temacie jakości otoczenia, w którym żyją ludzie (a więc na wszystkich krajobrazach niezależnie od ich wartości) i podkreślając, że jakość ta stanowi podstawę dobrostanu ludzi, zrównoważonego rozwoju, ale także aktywności ekonomicznej⁵⁵. Jednak w wymiarze pojęciowym pozostawiono w EKK raczej wąskie ujęcie ochrony krajobrazu. W niniejszych rozważaniach takie znaczenie ochrony krajobrazu traktowane będzie jako jeden z kierunków ochrony (szczególna/specjalna ochrona krajobrazu). W świetle obecnie obowiązujących przepisów prawnych oraz przedstawionych wcześniej przemian doktrynalnych koncepcji normatywnych ochrony, nie można tego ujęcia uznać za wyczerpujący całość problematyki prawnej ochrony krajobrazu wiejskiego.

Pojęcie „gospodarowanie krajobrazem” w EKK jest z kolei bardzo szerokie i powiązane ściśle z koncepcją zrównoważonego rozwoju. Obejmuje środki, które mają ukierunkowywać zmiany krajobrazu zgodnie z tą zasadą. To podejście zarządcze (*management approach*) musi być dynamiczne i zorientowane na poprawę jakości krajobrazu zgodnie z oczekiwaniami ludzi (rozpoznanymi

⁵³ Recommendation CM/Rec(2008)3, p. I.5.

⁵⁴ M. Jones, w: M. Jones i in., *Multiple interfaces of the European Landscape Convention...*, s. 209.

⁵⁵ M. Jones, M. Stenseke, *The Issue of Public Participation in the European Landscape Convention...*, s. 9.

w ramach oceny krajobrazów)⁵⁶. Gospodarowanie krajobrazem jest działaniem ciągłym i może być ujmowane jako planowanie adaptacyjne (ewoluujące wraz z rozwojem społeczeństw, ich stylu życia i otoczenia) lub jako projekt terytorialny (uwzględniający społeczne aspiracje i antycypujący przyszłe zmiany charakterystyki terenu)⁵⁷.

Trzecim rodzajem działań dotyczących krajobrazu wyróżnionym w EKK jest jego planowanie. Jest ono ujmowane jako formalny proces badania, projektowania i konstruowania, poprzez który powstają nowe krajobrazy (aby spełnić aspiracje ludzi, których dany krajobraz dotyczy). Planowanie dotyczy w szczególności obszarów podlegających intensywnym zmianom oraz zdegradowanych (np. podmiejskich, przemysłowych, nadmorskich)⁵⁸. Planowanie może też być ujmowane jako projekt terytorialny, którego istotą jest zmiana. Powinno ono antycypować nowe potrzeby społeczne oraz procesy ekologiczne i gospodarcze. Jego podstawą (tak jak pozostałych dwóch rodzajów działań względem krajobrazu) jest zaś zrównoważony rozwój⁵⁹. Warto też wspomnieć o zastrzeżeniach, jakie budzi polskie tłumaczenie tekstu zawartej w EKK definicji „planowania krajobrazu”. Słowo *enhance* oznacza raczej zachowanie i wzmocnienie charakteru niż „powiększenie”. Z kolei *create* stanowi w istocie „kształtowanie”, a nie „tworzenie”⁶⁰. Istotą planowania w rozumieniu EKK jest perspektywiczność działań (przyjęcie i realizacja planu), a nie tworzenie czegoś nowego w przestrzeni. Zawarte w oficjalnej polskiej wersji językowej EKK brzmienie nieco wypacza zatem istotę tego pojęcia i utrudnia interpretację.

Nawiązując do przytoczonych ustaleń terminologicznych dotyczących sfery planowania przestrzennego (rozdział piąty, p. 3.4), można podjąć próbę zestawienia ich z triadą działań dotyczących krajobrazu w EKK. Porównanie to wskazuje na powiązanie między „gospodarowaniem krajobrazu” i „gospodarką przestrzenną” oraz „planowaniem krajobrazu” i „planowaniem przestrzennym”. Warto zwrócić uwagę, że trzecie działanie krajobrazowe – jego ochrona, nie ma bezpośredniego odpowiednika, co potwierdza wskazaną wcześniej odmienność charakteru i celu norm prawnych dotyczących krajobrazu od norm odnoszących się do planowania i zagospodarowania przestrzennego. Oba systemy bez wątpienia łączy jednak zrównoważony rozwój – tworzący paradygmat dla obu (w wymiarze podejścia zasobowego i ujęcia procesowego).

⁵⁶ Raport wyjaśniający EKK, p. III.40.

⁵⁷ Recommendation CM/Rec(2008)3, p. I.5.

⁵⁸ Raport wyjaśniający EKK, p. III.40.

⁵⁹ Recommendation CM/Rec(2008)3, p. I.5.

⁶⁰ E. Raszeja, *Ochrona krajobrazu w procesie przekształceń obszarów wiejskich...*, s. 126.

Warto przy tym podkreślić, że podejście krajobrazowe w planowaniu przestrzennym i uwzględnianie krajobrazu samego w sobie jako czynnika planowania i zagospodarowania przestrzennego, jest stosunkowo nowe. W przeszłości uwaga w tym zakresie była raczej skupiona na zachowaniu naturalnego krajobrazu w stanie nienaruszonym lub na bezpośredniej interwencji w krajobraz przez jego kształtowanie dla zrealizowania konkretnej wizji lub projektu. Instrumenty stosowane w tym zakresie wykazywały też pewne wspólne cechy (państwowy charakter, scentralizowany, legislacyjny, zorientowanie na „krajobrazy wyjątkowe”). Gospodarowanie i planowanie krajobrazu są więc stosunkowo nowymi koncepcjami⁶¹.

Z kolei nawiązując do dorobku polskiej nauki, można zestawić postanowienia EKK w zakresie triady działań polityki krajobrazowej z koncepcją ochrony krajobrazu opracowaną przez A. Wodzickę – jednego z prekursorów ochrony przyrody. Badacz ten jako pojęcie nadrzędne w zakresie działań podejmowanych względem krajobrazu wskazywał jego „uprawę” rozumianą jako „prawidłowe wobec niego postępowanie”, „zabiegi skierowane na krajobraz jako organiczną całość, a mające na celu utrzymanie jego wartości, względnie uzdrowienie i usprawnienie”⁶². Wskazywał, że „uprawa krajobrazu łącznie z planowaniem przestrzennym staje się jedną z najpotężniejszych idei obecnego wieku, której celem jest pojednanie cywilizacji ludzkiej ze światem wolnej przyrody w nowym harmonijnym krajobrazie kulturalnym”⁶³. Uprawa krajobrazu obejmuje następnie według A. Wodzicki trzy formy działań: (1) ochronę (obejmującą krajobraz otwarty, której może być poddany cały krajobraz lub jego części i w której chodzi o „zachowanie dotychczasowego układu czynników naturalnych i ogólnego wyglądu harmonijnego krajobrazu”, ma więc przede wszystkim cele biologiczne)⁶⁴; (2) pielęgnowanie (stałe zabiegi mające na celu usuwanie powstających w krajobrazie szkód, przeciwdziałanie zaburzeniom równowagi biologicznej oraz pustynnieniu, a więc zapewnienie utrzymania „zdrowia krajobrazu, tj. zachowanie i wzmacnianie sił produkcyjnych ziemi i wody”)⁶⁵; (3) kształtowanie (które „zmierza do uzdrowienia naszych poważnie chorych i całkowicie wyniszczonych krajobrazów drogą ich przebudowy na no-

⁶¹ B. de Montmollin, *Landscape and innovative tools*, [w:] *Landscape and sustainable development: challenges of the European Landscape Convention*, Strasbourg 2006, s. 84.

⁶² A. Wodzicko, *Na straży przyrody. Wiadomości i wskazania z dziedziny ochrony przyrody...*, s. 40.

⁶³ *Ibid.*, s. 10.

⁶⁴ *Ibid.*, s. 41–42.

⁶⁵ *Ibid.*, s. 42–44.

wych biologicznych podstawach. A. Wodziczko zauważa, że „jest to najtrudniejsze, ale zarazem najważniejsze zadanie uprawy krajobrazu, które wybiega poza cele biologiczne”⁶⁶. Można dostrzec zbieżność koncepcji i systematyzacji zaproponowanych przez A. Wodzickę w latach 40. XX wieku z przyjętą po wielu latach w EKK formułą polityki krajobrazowej i jej podziału. Wskazuje to, że myśl A. Wodziczki znacząco wyprzedzała swoje czasy.

Ustanowienie i implementacja polityk krajobrazowych następuje poprzez środki specjalne wymienione w art. 6 EKK: (1) podnoszenie świadomości (w zakresie wartości krajobrazów, ich roli i dotyczących ich zmian); (2) szkolenia i edukacja (zarówno specjalistów z sektora publicznego i prywatnego, jak i edukacji powszechnej na wszystkich poziomach); (3) identyfikacja i ocena (kompleksowe zidentyfikowanie i przeanalizowanie krajobrazów, ich zmian i oddziałujących na nie czynników, a następnie ocena krajobrazów z uwzględnieniem szczególnych wartości); (4) ustalenie celów jakości krajobrazu (dla wcześniej zidentyfikowanych i ocenionych krajobrazów); (5) wdrażanie (wprowadzenie w życie polityki krajobrazowej poprzez przyjęcie instrumentów ukierunkowanych na ochronę, gospodarowanie i planowanie krajobrazów).

Ta zawarta w EKK koncepcja polityki krajobrazowej i działań dotyczących krajobrazu, wraz z przyjętymi tam zasadami, stanowić będzie w dalszych analizach wzorzec, zarówno w warstwie pojęciowej, jak i wymiarze normatywnym – dotyczącym oceny systemu regulacji prawnej i jego postulowanego ukształtowania.

3.3. Fundamenty polityki krajobrazowej w EKK – identyfikacja i ocena krajobrazów

Zgodnie z koncepcją regulacyjną przyjętą w EKK polityka w zakresie krajobrazu (ukierunkowana na jego ochronę, gospodarkę i planowanie) powinna być zbudowana na odpowiedniej podstawie, którą stanowią identyfikacja i ocena krajobrazów. W art. 6 pkt C EKK wskazano, że pierwszy etap tej ewaluacji – identyfikacja – polega na: (1) zgromadzeniu szczegółowej wiedzy na temat krajobrazów na całym obszarze kraju; (2) przeanalizowaniu charakterystyki każdego krajobrazu (nie tylko znaczącego lub wyjątkowego) wraz z przekształcającymi go siłami i presjami; oraz (3) odnotowaniu zmian (rozpoznanie dynamiki krajobrazu i jego ewolucyjnych procesów oraz kształtujących go zmian). Przy tym identyfikacja krajobrazu nie może być traktowa-

⁶⁶ Ibid., s. 44.

na w upraszczający sposób ani być sprowadzana do tworzenia „inwentarza”, lecz powinna wiązać się z definiowaniem celów jakości krajobrazu, o których mowa w art. 6 pkt D EKK⁶⁷.

Drugim etapem ewaluacji jest dokonanie oceny zidentyfikowanych krajobrazów, uwzględniając wartości, jakie przypisywane są im przez zainteresowane strony i ludność, której to dotyczy. Istotą tej oceny jest dostarczenie podstawy dla rozstrzygnięcia, jakie cechy przestrzeni są na tyle cenne, że trzeba je chronić, jakie wymagają zarządzania dla zachowania jakości krajobrazu, a jakie powinny być rozpatrzone w celu ich poprawy⁶⁸.

Dla potrzeb oceny EKK nie determinuje podejść teoretyczno-metodycznych w zakresie podziału powierzchni kraju na jednostki krajobrazowe, ani ich skal wielkościowych, czy zasad ich hierarchizacji i typologii. Wymaga tylko przyjęcia takich kryteriów delimitacji i charakterystyki krajobrazów, aby możliwa była ich całościowa wieloaspektowa ocena (zgodnie z holistycznym ujęciem krajobrazu w EKK)⁶⁹. W Rekomendacjach do EKK podkreśla się też, że używane w tym kontekście pojęcie „jednostka krajobrazowa” (*landscape unit*) służy podkreśleniu znaczenia systematycznego badania miejsc z perspektywy krajobrazowej. Dopuszcza się pluralizm terminologiczny w zakresie różnych form opisu krajobrazu i interpretacji miejsc (*site*): np. jednostka, obszar, system, struktura, element. Nie powinno się jednak koncentrować tylko na jednym rodzaju analizy, np. ekologicznej, geograficznej, historycznej, wizualnej⁷⁰.

Ponadto cały proces identyfikacji i oceny powinien być realizowany w przedstawionym wcześniej paradygmacie zintegrowanego i zrównoważonego podejścia do krajobrazu, przyjętym w EKK. Działania w ramach identyfikacji mają być zatem osadzone w zasadach przenikających koncepcję Konwencji: demokracji i zrównoważonego rozwoju. Dlatego art. 6 pkt C wprost przewiduje wymóg aktywnego udziału stron wymienionych w art. 5 ust. c EKK (ogółu społeczeństwa, regionalnych i lokalnych organów i wszystkich zainteresowanych podmiotów). Identyfikacja krajobrazów nie może być tylko domeną specjalistów, lecz powinny być w niego zaangażowane różne podmioty i grupy zainteresowane tematem i w ten sposób wspólnie, w konsultacyjnym procesie wymiany i porównywania,

⁶⁷ Recommendation CM/Rec(2008)3, p. II.2.1.

⁶⁸ Council of Europe, *Explanatory Report to the European Landscape Convention*, *European Treaty Series – No. 176...*, s. 9–10.

⁶⁹ M. Bryl, *Krajobraz – dobro szczególne...*, s. 28.

⁷⁰ Recommendation CM/Rec(2008)3, Appendix 1, s. 2.

ma być wytwarzana wiedza na temat krajobrazu we wszystkich jego wymiarach i aspektach⁷¹.

Podobnie przebiegać ma też proces oceny, co ze względu na jego złożoność stanowi duże wyzwanie. Wartościowanie krajobrazu wiąże się bowiem ze statusem i tożsamością osób dokonujących go, obarczone jest też subiektywnością. Ponadto nie jest właściwie możliwa ocena ogólna krajobrazu, lecz raczej poprzez określanie i przypisanie wartości i różnych ich rodzajów (np. użytkowych, estetycznych, symbolicznych), porównywanie perspektyw różnych ludzi i w odniesieniu do wyzwań związanych z transformacjami krajobrazu⁷². Te czynniki powinny być zatem wzięte pod uwagę w kształtowaniu podstaw prawnych i implementacji polityki krajobrazowej.

Należy też podkreślić, że ocena krajobrazów w świetle EKK nie może być rozumiana jedynie jako ustalenie ich hierarchii czy „rankingu” ze względu na stopień ich wartości i wyjątkowości. Ocena ta ma bowiem dużo głębszy charakter – zgodny z koncepcją krajobrazu przyjętą w EKK. Ma służyć zasadniczemu celowi, którym jest dobranie do każdego krajobrazu adekwatnych instrumentów polityki krajobrazowej (w ramach ochrony, zarządzania lub planowania) z uwzględnieniem jego charakterystyki i postrzegania go przez ludzi (w tym przypisywanych przez nich wartości).

W tej perspektywie trzeba też postrzegać pojęcie „celów jakości krajobrazu” wskazane w art. 6 pkt D EKK i zdefiniowane w art. 1 EKK („cel jakości krajobrazu znaczy, w przypadku określonego krajobrazu, sformułowanie przez właściwe organy publiczne aspiracji społeczeństwa w odniesieniu do cech otaczającego je krajobrazu”). Cele te są w swej istocie łącznikiem między identyfikacją i oceną krajobrazów a polityką krajobrazową (wyznaczaną triadą (1) aktywnej ochrony; (2) dynamicznej gospodarki/zarządzania i (3) planowania krajobrazu). Podjęcie działań dotyczących wcześniej zidentyfikowanego i ocenionego krajobrazu wymaga zatem antycypacyjnego wyznaczenia i ogłoszenia celów przez odpowiednie władze. Ta decyzja (wyznaczająca cele jakości krajobrazu) powinna jasno określać szczególne cechy i jakości krajobrazu, generalny kierunek polityki krajobrazowej, a także określone komponenty krajobrazu, do których odnosić się mają działania krajobrazowe (ochronne, zarządcze i planistyczne), oraz poprzez jakie środki zostanie to osiągnięte⁷³.

⁷¹ Y. Luginbühl, *Landscape and identification, assessment and quality objectives*, [w:] *Landscape and sustainable development: challenges of the European Landscape Convention*, Strasbourg 2006, s. 101.

⁷² Ibid., s. 102.

⁷³ Raport wyjaśniający EKK, p. III.59.

Sformułowanie celów jakości krajobrazu stanowi skomplikowane zadanie, a jednocześnie decydujący moment przejścia: od mobilizowania i produkowania wiedzy – do działania na jej podstawie (wdrażania polityki w zakresie krajobrazu, jak ujęto to w art. 6 pkt E EKK). Chodzi więc o pewną ustaloną w procesie partycypacyjnym antycypację przyszłości w wymiarze przestrzennym z uwzględnieniem kontekstu zgromadzonej wcześniej wiedzy o krajobrazie i jego dynamice, spójności między planowaną przyszłością a systemami wartości oraz w perspektywie zrównoważonego rozwoju⁷⁴.

Warto przy tym jednak zwrócić uwagę, że krajobrazy nie ewoluują jedynie w wyniku tych zasadniczych decyzji i wielkich projektów ustalanych przez władze terytorialne i wykonywanych przez główne podmioty. W istocie w przeważającej mierze ewolucja ta następuje w wyniku wielu indywidualnych decyzji, które tworzą najważniejsze tendencje rozwoju krajobrazu. Zatem powinno to być także uwzględnione w formułowaniu celów⁷⁵.

4. Fundamenty polityki krajobrazowej (identyfikacja i ocena) w polskim systemie prawnym – audyt krajobrazowy

Po zarysowaniu wyznaczanej zapisami EKK koncepcji identyfikacji i oceny krajobrazów jako podstawy polityki krajobrazowej można przejść do określenia, w jaki sposób te założenia ideowe zostały wdrożone do polskiego systemu prawnego.

Wprowadzenie do polskiego prawa instytucji identyfikacji i oceny krajobrazów (jako środka specjalnego wyznaczonego ramami koncepcyjnymi EKK) nastąpiło w 2015 r. – w wyniku przyjęcia u.w.n.o.k. Głównym narzędziem w tym zakresie ustanowiono audyt krajobrazowy, a jego podstawy prawne zawarto w u.p.z.p., powierzając jego sporządzenie samorządowi województwa jako jedno z zadań kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej (art. 3 ust. 3 u.p.z.p.). Systemowo audyt krajobrazowy został zatem włączony na poziomie regionalnym do struktury aktów polityki przestrzennej.

System polityki przestrzennej w Polsce opiera się na powiązaniach treściowych zapewniających spójność planowania przestrzennego⁷⁶. Nie oznacza to

⁷⁴ Y. Luginbühl, *Landscape and identification, assessment and quality objectives...*, s. 103.

⁷⁵ *Ibid.*, s. 113.

⁷⁶ Zob. np. A. Brzezińska-Rawa, *Spójność i ciągłość podstawowych aktów planowania przestrzennego gminy. Aspekty prawne...*, passim.

jednak, że audyt zawiera normy kształtujące ład przestrzenny⁷⁷. Za takie uznaje się bowiem tylko „unormowania, które traktują o przeznaczeniu i warunkach zagospodarowania terenu”⁷⁸. Oddziaływanie audytu w tym zakresie określa się jako etapowe, dopiero bowiem gminne akty prawa miejscowego konkretyzują reżim prawny dotyczący krajobrazu (krajobrazów priorytetowych)⁷⁹. Efektywność wniosków i rekomendacji zapewniają instrumenty prawne ochrony krajobrazu usytuowane w ramach różnych obszarów regulacyjnych⁸⁰. „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 zakazów”⁸¹.

W swej treści audyt krajobrazowy zawiera zasadniczo dwie części merytoryczne o różnym charakterze⁸². Pierwsza ma charakter opisowy i deklaratoryjny, do której można zaliczyć określenie krajobrazów występujących na obszarze danego województwa, wskazanie lokalizacji i granic form ochrony przyrody wymienionych w art. 38a ust. 3 pkt 2 u.p.z.p., a także wskazanie zagrożeń dla wartości krajobrazów priorytetowych i na obszarach chronionych. Druga część – rekomendacyjno-wnioskowa – zawiera ustalenia dotyczące kształtowania i ochrony krajobrazów priorytetowych (w tym określenie lokalnych form architektonicznych zabudowy) oraz w obrębie obszarów i obiektów objętych formami ochrony przyrody. Ten zakres merytoryczny audytu określony jest w art. 38a u.p.z.p. w sposób otwarty (poprzez użycie sformułowania „w szczególności”).

Dalej został on sprecyzowany w rozporządzeniu w sprawie sporządzania audytów krajobrazowych. W tym akcie określono też klasyfikację krajobrazów (omówioną już wcześniej), metodologię audytu oraz procedurę jego sporządzania. Istotnym novum jest to, że założenia metodologiczne i metodyka oceny

⁷⁷ K. Szlachetko, *Konstrukcja prawna audytu krajobrazowego*, „Internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny” t. 1 nr 8 (2019), s. 5–6.

⁷⁸ K. Małysa-Sulińska, *Normy kształtujące ład przestrzenny*, Warszawa 2008, s. 61.

⁷⁹ A. Fogel, Komentarz do art. 38a, [w:] H. Izdebski, I. Zachariasz (red.), *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, Warszawa 2023, s. 452.

⁸⁰ M. Behnke, *Systemowe konotacje audytu krajobrazowego*, „Metropolitan” t. 6 nr 2 (2016), s. 42. Autor zwraca jednak uwagę, że system instrumentów ochrony krajobrazu zbudowany jest wokół pojęcia walorów krajobrazowych, a nie wartości decydujących o charakterze priorytetowym krajobrazu.

⁸¹ A. Fogel, Komentarz do art. 38a, [w:] H. Izdebski, I. Zachariasz (red.), *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz...*, s. 443–444.

⁸² K. Szlachetko, *Konstrukcja prawna audytu krajobrazowego...*, s. 3.

krajobrazu, opracowane przez środowisko naukowe, stały się przedmiotem regulacji prawnej⁸³. Proces identyfikacji i oceny jest bardzo złożony pod względem metodycznym, a jednocześnie obciążony elementami subiektywizmu (szczególnie na etapie ocenowym)⁸⁴. Odzwierciedlają to skomplikowane i rozbudowane zasady ujęte w rozporządzeniu dotyczące charakterystyki zidentyfikowanych krajobrazów i ich oceny.

Widoczne jest dążenie prawodawcy do zobiektywizowania tego procesu poprzez rozbudowanie elementów charakterystyki krajobrazów (cech analitycznych i syntetycznych) i oparcie na wskaźnikach liczbowych. O stopniu skomplikowania i skali wyzwań dotyczących sporządzania audytów krajobrazowych świadczy to, że do końca 2024 r. proces ten pomyślnie zakończył się tylko w czterech województwach⁸⁵. Pierwsze doświadczenia ukazały też wiele niedoskonałości przyjętej metodyki i problemów w jej stosowaniu, w związku z czym zauważa się konieczność ponownej nowelizacji rozporządzenia⁸⁶.

Subiektywizm oceny w ramach sporządzania audytów jest nie do uniknięcia, co zresztą wprost jest wyrażone w rozporządzeniu⁸⁷. Występuje on też na etapie charakterystyki krajobrazów, szczególnie w zakresie cech syntetycznych krajobrazu. Należą do nich m.in. tradycja, tożsamość, swojskość. Cechy te „określają w sposób ogólny zjawiska bezpośrednio niemierzalne, mające charakter złożony i zależne od bardzo wielu cech szczegółowych (analitycznych)”⁸⁸.

W tym kontekście powstaje wątpliwość, czy to dążenie do obiektywizmu nie nadało audytowi charakteru zbyt eksperckiego i technokratycznego, a przez to nie ogranicza uwzględnienia szczególnych wartości przypisanych krajobrazom przez ludność, której to dotyczy (zgodnie z art. 6 pkt C ust. 1 lit. b EKK). W rezultacie rodzi się obawa, czy taka formuła pozwala adekwatnie zdefinio-

⁸³ J. T. Czochański, *Audyt krajobrazowy – nowy pretekst do badań krajobrazowych czy krok wstecz? Pierwsze wnioski z procedury opracowania audytu...*, s. 35.

⁸⁴ M. Bryl, *Krajobraz – dobro szczególne...*, s. 29.

⁸⁵ Do końca 2024 r. zostały uchwalone cztery audyty krajobrazowe dla województw: wielkopolskiego, kujawsko-pomorskiego, mazowieckiego i lubuskiego, <https://www.gov.pl/web/kultura/audyt-krajobrazowy>.

⁸⁶ J. T. Czochański, *Audyt krajobrazowy – nowy pretekst do badań krajobrazowych czy krok wstecz? Pierwsze wnioski z procedury opracowania audytu...*, s. 29–50.

⁸⁷ W załączniku nr 4 do rozporządzenia dotyczącego sposobu oceny zidentyfikowanych krajobrazów w przypisie 2 wskazano, że: „Oceny dokonuje się subiektywnie, biorąc pod uwagę uwarunkowania danego krajobrazu lub zasięg występowania danej cechy”.

⁸⁸ Załącznik nr 3 do rozporządzenia *Metodyka charakterystyki zidentyfikowanych krajobrazów*.

wać cele jakości krajobrazu (czemu zgodnie z Konwencją powinna służyć ta identyfikacja i ocena). Tym bardziej, że wymagany przepisami u.p.z.p. zakres partycypacji publicznej w procedurze sporządzania audytu krajobrazowego jest raczej ograniczony – sprowadza się do przeprowadzenia konsultacji społecznych dotyczących sporządzonego przez zarząd województwa projektu audytu i wprowadzenie do niego zmian wynikających z konsultacji (art. 38b pkt 5 u.p.z.p.).

Jeśli chodzi o charakter prawny audytu, w literaturze podkreśla się jego swoistość i sytuuje się pośród aktów kierownictwa wewnętrznego⁸⁹. Ich istotą jest ograniczenie mocy wiążącej wyłącznie do podmiotów pozostających w szczególnym stosunku podporządkowania (w obrębie administracji). Akty te mogą jednak pośrednio wpływać na prawa lub obowiązki obywateli poprzez określenie szczególnego sposobu postępowania lub polityki administracyjnej w danej dziedzinie administracji. Można zatem uznać audyt za tego typu akt, choć nie całkiem typowy. Między jednostkami samorządu terytorialnego nie zachodzi bowiem typowa relacja o charakterze zależności organizacyjnej⁹⁰. Natomiast bez wątpienia audyt nie jest aktem prawa miejscowego i w związku z tym nie zawiera norm powszechnie obowiązujących. A. Fogel⁹¹ zauważa jednak, że chociaż audyt stanowi przede wszystkim dokument analityczno-ocenny, to jednak zawiera pewne elementy normatywne, gdyż wywołuje „skutki prawne zarówno co do zakresu dokumentów planistycznych, jak i współdziałania organów gminy przy tworzeniu form ochrony”. Wskazuje to na jego przynależność do kategorii aktów normatywnych *sensu largo* oraz aktów współdziałania administracji.

EKK nakładając na państwa strony obowiązek podjęcia działań identyfikacji i oceny, nie określa sposobu wdrożenia, rodzaju instrumentów ani miejsca ich usytuowania w wielopoziomowej strukturze polityki krajobrazowej. Polski ustawodawca przyjął rozwiązanie, wybierając szczebel regionu i dziedzinę planowania przestrzennego. Dodatkowo powiązał audyt z innymi aktami polityki przestrzennej, regulując istotne skutki prawne zawartych w nim rekomendacji i wniosków. Wśród tych powiązań wskazać można: obowiązek uwzględnienia rekomendacji

⁸⁹ M. Behnke, *Systemowe konotacje audytu krajobrazowego...*, s. 38; A. Fogel, G. Goleń, A. Staniewska, *Ustawa krajobrazowa. Komentarz do przepisów wprowadzonych w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu...*, s. 156; K. Szlachetko, *Konstrukcja prawna audytu krajobrazowego...*, s. 7.

⁹⁰ K. Szlachetko, *Konstrukcja prawna audytu krajobrazowego...*, s. 7.

⁹¹ A. Fogel, *Komentarz do art 38a, [w:] H. Izdebski, I. Zachariasz (red.), Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz...*, s. 451–452.

i wniosków z audytu (oraz krajobrazów priorytetowych) przy określaniu ustaleń planu ogólnego (art. 13b pkt 5 u.p.z.p.), planu zagospodarowania przestrzennego województwa (art. 39 ust. 3 u.p.z.p.), „uchwały reklamowej” (art. 19 ust. 1b pkt 3 u.o.z.o.z.); wymóg opiniowania przez zarząd województwa projektu planu ogólnego (art. 13i ust. 3 pkt 5 lit. a u.p.z.p.) i planu miejscowego (art. 17 pkt 6 lit. b u.p.z.p.) w zakresie uwzględnienia rekomendacji i wniosków audytu.

Ponadto przyjęcie audytu oddziałuje na instrumenty prawa ochrony przyrody. W u.o.p. przewidziano np. niedopuszczalność odmowy uzgodnienia przez radę gminy projektu uchwały dotyczącej utworzenia lub powiększenia parku krajobrazowego, a także wyznaczenia obszaru chronionego krajobrazu, gdy podjęcie tej uchwały jest konsekwencją rekomendacji audytowej (art. 16 ust. 4c u.o.p. i art. 23 ust. 3c u.o.p.); obowiązek uwzględnienia wyników audytu w planach ochrony dla parku narodowego, rezerwatu przyrody oraz parku krajobrazowego (art. 20 ust. 1 pkt 6 u.o.p.); wymóg wyznaczenia na obszarze chronionego krajobrazu stref ochrony krajobrazu w granicach krajobrazów priorytetowych zidentyfikowanych w audycie (art. 23a ust. 1 pkt 1 u.o.p.).

Zatem audyt krajobrazowy tworzy merytoryczne podstawy (identyfikację krajobrazów, ich ocenę oraz wnioski i rekomendacje) dla całej polityki krajobrazowej, ale także dla wprowadzania ewentualnych ograniczeń w zagospodarowaniu terenu podyktowanych zidentyfikowanymi w tym dokumencie potrzebami ochrony i kształtowania krajobrazu⁹². Warto też zwrócić uwagę za M. Beimem na użycie przez prawodawcę pojęcia „audyt”. Kieruje to uwagę na jego charakter jako narzędzia służącego ocenie funkcjonowania (organizacji, struktur, zadań), identyfikowania ryzyka, a także nakierowanego na usprawnienie organizacji⁹³.

Przedstawione ukształtowanie podstaw prawnych audytu krajobrazowego i jego koncepcji regulacyjnej w polskim systemie prawnym ma swoje zalety i wady. Pierwszą kwestią jest włączenie audytu do systemu aktów planowania przestrzennego i wybór poziomu województwa.

Z jednej strony, jak wskazuje się w literaturze, władze regionalne są niejako predestynowane do zadania powszechnej identyfikacji i oceny krajobrazów, gdyż to właśnie na tym poziomie można dostrzec kumulację czynników przyrodniczych i kulturowych sprzyjających wyłonieniu krajobrazów wyjąt-

⁹² A. Fogel, G. Goleń, A. Staniewska, *Ustawa krajobrazowa. Komentarz do przepisów wprowadzonych w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu...*, s. 150–151.

⁹³ M. Beim, Komentarz do art. 38a, K. Szlachetko, J. H. Szlachetko (red.), *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, Warszawa 2024, s. 451.

kowych, czy stanowiących istotny element tożsamości regionalnej⁹⁴. Poziom regionalny pozwala też na szerszą perspektywę wykroczenia ponad ujęcie lokalne i uwzględnienie powiązań między poszczególnymi zidentyfikowanymi krajobrazami. W rezultacie audyt jest wartościowym narzędziem diagnostycznym, które podejmuje „analizy krajobrazów na poziomie odpowiednim do ich typów, skali i charakteru, eliminuje marginalizację tego zagadnienia w pracach planistycznych, jak i tworzy ramy dla jednolitego podejścia do opisu i zarządzania krajobrazem”⁹⁵.

Z drugiej strony usytuowanie audytu (a zwłaszcza *de facto* wiążący charakter jego wyników dla gminy) stawia pytania o zgodność takiej konstrukcji prawnej z fundamentalnymi dla idei samorządu terytorialnego konstytucyjnymi zasadami subsydiarności i samodzielności⁹⁶. Można też dodać, że problematyka krajobrazowa nie do końca wpisuje się w swoistość planowania przestrzennego na szczeblu regionalnym. Podstawą systemu planowania i zagospodarowania przestrzennego RP jest idea trójszczeblowości planowania: polityki przestrzennej państwa kształtowanej przez władze centralne, planowania realizacyjnego na poziomie gminy oraz „zwornika” między nimi na poziomie województwa⁹⁷. Planowanie przestrzenne na tym poziomie charakteryzuje się powiązaniem z planowaniem gospodarczym oraz dualizmem (podmiotami planistycznymi są tu administracja rządowa i samorząd terytorialny)⁹⁸.

Kolejną kwestią jest przyjęta w polskim systemie metodyka identyfikacji i oceny krajobrazu, w której ich instrument – audyt krajobrazowy – stanowi raczej opracowanie eksperckie w podejściu technokratycznym. Bez wątpienia adekwatna ochrona warunkowana jest odpowiednią wiedzą na temat swoistości chronionego dobra. Bogaty dorobek nauki dotyczący problematyki krajobrazowej powinien być zatem wykorzystany w kształtowaniu polityki krajobrazowej. Jednak wyzwaniem dla identyfikacji i oceny jest już uwzględnienie interdyscyplinarności krajobrazu oraz wielości i zróżnicowania podejść

⁹⁴ J. Sługocki, *Opieka nad zabytkiem nieruchomym. Problemy administracyjnoprawne...*, s. 333.

⁹⁵ M. Behnke, *Systemowe konotacje audytu krajobrazowego...*, s. 38.

⁹⁶ Ibid., s. 37–38. Jako przejawy tego stosunku podporządkowania gminy wobec samorządu województwa autor wskazuje zwłaszcza art. 38b ust. 2 pkt 2 lit. d u.p.i.z.p. ograniczający kompetencje gminy tylko do opiniowania projektu audytu oraz art. 16 ust. 4c u.o.p. zawężający dopuszczalność odmowy uzgadniania tworzenia parku krajobrazowego.

⁹⁷ Z. Niewiadomski, *System planowania i zagospodarowania przestrzennego a ustawy specjalne. Dezintegracja systemu? – tezy wystąpienia*, [w:] T. Bąkowski (red.), *Specustawy inwestycyjno-budowlane*, Gdańsk 2020, s. 19–20.

⁹⁸ Z. Niewiadomski (red.), *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz...*, s. 342.

badawczych w ramach tego procesu. Ponadto wydaje się, że w polskim modelu występuje pewna nierównowaga między podejściem eksperckim i „percepcją naukową i wywodzonymi z niej abstrakcyjnie aspiracjami ogółu społeczeństwa”⁹⁹ a włączeniem wiedzy i systemu wartości społeczności lokalnej. To pierwsze podejście dominuje. Tymczasem krajobraz dotyczy każdego, stanowi dziedzictwo zbiorowe i indywidualne, pełniąc ważną funkcję w budowaniu demokratycznego społeczeństwa. Z tych względów prawne uregulowanie kwestii krajobrazowych wymaga demokratycznych procedur dotyczących informowania i partycypacji¹⁰⁰. Aktywne włączenie ludzi w procesy decyzyjne dotyczące krajobrazu wpływa bowiem na ich identyfikowanie się z otoczeniem, w którym żyją, i wzmacnianie regionalnej tożsamości oraz zrównoważonego rozwoju¹⁰¹. W polskim systemie prawnym udział społeczeństwa w procesie identyfikacji i oceny krajobrazów jest raczej ograniczony.

Dodatkowym ryzykiem związanym z eksperckim modelem instrumentu identyfikacji i oceny krajobrazów jest skoncentrowanie uwagi, a przez to też polityki krajobrazowej, na krajobrazach uznanych za cenne (krajobrazach priorytetowych). Takie podejście utrzuca stare schematy myślenia o ochronie krajobrazu i oddala polską koncepcję regulacyjną od, przełamującego to podejście, ducha EKK, która obejmuje swym zasięgiem wszystkie krajobrazy, w tym także polspolite i zdegradowane. Nie w pełni odpowiada też zasadom EKK (w szczególności demokratyzacji krajobrazu i partycypacji publicznej). Choć formalnie w polskim prawie jest spełniony wymóg udziału społeczeństwa w ocenie krajobrazów, w istocie „szczególne wartości przypisywane przez ludność, której to dotyczy” mają dużo mniejsze szanse na zauważenie i uwzględnienie w tej ocenie. Dotyczy to zwłaszcza krajobrazu wiejskiego, którego „szczególne wartości” nie są oczywiste i powszechnie dostrzegane.

5. Szczególna ochrona krajobrazu wiejskiego

5.1. Pojęcie i zakres szczególnej ochrony krajobrazu wiejskiego

Wyodrębnienie kierunku szczególnej ochrony krajobrazu wiejskiego następuje w oparciu o kryterium szczególnych cech przedmiotu ochrony. Podstawą objęcia specjalnym reżimem ochronnym jest bowiem wyróżnienie pewnych kra-

⁹⁹ M. Behnke, *Systemowe konotacje audytu krajobrazowego...*, s. 38.

¹⁰⁰ M. Prieur, *Legal Provisions for Cultural Landscape Protection in Europe...*, s. 155.

¹⁰¹ Raport wyjaśniający EKK, p. III.24.

jobrazów ze względu na przypisywane im wyjątkowe wartości. Chodzi zatem w tym kierunku o takie instrumenty ochronne, które nie dotyczą wszystkich krajobrazów wiejskich, lecz pewnych wybranych w procesie ich wartościowania. Jak wskazywano w odniesieniu do koncepcji ochronnych w prawie, taka konstrukcja ochrony jest charakterystycznym elementem dwóch obszarów regulacyjnych zawierających problematykę krajobrazową: prawa ochrony przyrody i prawa ochrony dziedzictwa kulturowego.

Ten typ ochrony w obu tych sferach prawa określany jest często jako konserwatorski, gdyż jego zasadniczym celem jest zachowanie chronionego dobra i zapobieganie działaniom szkodliwym dla niego i jego degradacji. Chociaż wraz z rozwojem obu tych gałęzi prawa koncepcje ochronne ulegały przemianom w kierunku rozszerzenia przedmiotu ochrony i jej zakresu, to jednak nurt konserwatorski pozostaje istotnym elementem tych systemów.

Dodatkowo w ramach kierunku szczególnej ochrony krajobrazu wiejskiego usytuować można instrument wprowadzony w wyniku reformy w 2015 r. – krajobraz priorytetowy. Nie został on wyodrębniony jako forma ochrony ani w ramach prawa ochrony przyrody, ani prawa ochrony zabytków, jednak jego swoista konstrukcja prawna przeplata się z tymi dwoma reżimami ochronnymi.

Istotnym w kontekście kierunku ochrony szczególnej konstruktem teoretycznym jest obszar specjalny. Stanowi on administracyjnie wyodrębnioną część przestrzeni o szczególnym reżimie prawnym, służącym realizacji określonych celów i zadań uzasadniających odrębność i zastąpienie w całości lub części na tym terenie reżimu powszechnego¹⁰². Obszary specjalne występują w prawie ochrony środowiska w różnych formach, ale łączy je ten sam cel, czyli dążenie do zapewnienia wzmożonej ochrony określonych walorów środowiska¹⁰³. Cel ten może być realizowany poprzez wprowadzenie ograniczeń w wykonywaniu działalności na obszarze specjalnym dla: (1) ochrony określonych walorów środowiskowych danego obszaru (np. tzw. obszarowe formy ochrony przyrody); (2) ochrony tych walorów na terenie otaczającym dany obszar specjalny (np. otulina parku narodowego); (3) umożliwienia funkcjonowania pewnego źródła zanieczyszczeń na pewnym obszarze specjalnym i ochrony terenów przyległych do niego, co stanowi próbę zapewnienia możliwości prowadzenia określonego typu działalności mimo naruszenia norm jakości środo-

¹⁰² A. Wasilewski, *Obszar górniczy*, Warszawa 1969, s. 128.

¹⁰³ J. Stelmasiak, *Rozdział XII. Instytucja obszaru specjalnego w materialnym prawie administracyjnym na przykładzie obszarów specjalnych o charakterze ekologicznym*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *Prawo administracyjne materialne. System Prawa Administracyjnego*, t. 7, Warszawa 2017, s. 690.

wiska z jednoczesnym racjonalnym wykorzystaniem terenów poddanych szkolnemu działaniu (np. obszar ograniczonego użytkowania)¹⁰⁴.

Dyskusja wokół pojęcia „obszaru specjalnego” (w wymiarze teoretycznym i praktycznym) trwa od dłuższego czasu¹⁰⁵. Nie zagłębiając się w nią, gdyż znacząco odbiegałoby to od celu badań, warto jedynie dla uchwycenia istoty form ochrony przyrody (zwłaszcza obszarowych) w kontekście obszaru specjalnego (jako instrumentu ochrony przyrody) podkreślić, że utożsamianie obu tych pojęć budzi wątpliwości. Instytucja formy ochrony przyrody polega na „wyodrębnieniu określonego przedmiotu (obszaru, obiektu, gatunku), uznaniu go za chroniony powszechnie obowiązującym aktem normatywnym, poddanie szczególnemu reżimowi prawnemu, w którym zasadniczą rolę odgrywają zakazy zachowania się zagrażającego temu przedmiotowi, oraz ustanowieniu odpowiedzialności typu penalnego za naruszenie tych zakazów”¹⁰⁶.

Formy ochrony obszarowej nie mają jednak jednorodnego i samodzielnego charakteru (co jest istotą instrumentów prawnych), lecz tworzą konglomerat różnych instrumentów (m.in. obszarowych, planowych, imperatywnych, finansowo-prawnych)¹⁰⁷. W tym kontekście, na podstawie rozróżnienia między formą ochrony obszarowej a instrumentem ochrony przyrody, J. Rotko identyfikuje instrumenty służące wydzieleniu podtypów obszarów o zróżnicowanej ochronie: otulinę (art. 3 pkt 14 u.o.p.), strefę ochrony zwierząt łownych (art. 11 ust. 2 u.o.p.), strefę ochrony ostoi (art. 46 ust. 3; art. 60 ust. 3), park gminny (art. 81 u.o.p.)¹⁰⁸. Dwa pierwsze podtypy obszarów przenikają i dopełniają się wzajemnie w aspekcie przestrzennym i funkcjonalnym. Strefa ochrony ostoi wiąże się natomiast z ochroną gatunkową, powszechną, a nie obszarową. Do tego katalogu można też dodać wprowadzone w 2015 r. przez u.w.n.o.k. strefy ochrony krajobrazu (art. 23a u.o.p.), które służyć mają zapewnieniu adekwatnej ochrony krajobrazów priorytetowych zidentyfikowanych w ramach audytu krajobrazowego.

Obszarowe formy ochrony przyrody (jako obszary specjalne chronione) pozostają zatem ważnym elementem w prawnym systemie ochrony przyrody

¹⁰⁴ J. Sommer, *Obszary specjalne w ochronie środowiska*, [w:] W. Radecki (red.), *Instytucje prawa ochrony środowiska. Geneza – rozwój – perspektywy*, Warszawa 2010, s. 165.

¹⁰⁵ Zob. np. J. Rotko, *Instrumenty prawne ochrony przyrody*, [w:] W. Radecki (red.), *Teoretyczne podstawy prawa ochrony przyrody*, Wrocław 2006, s. 187–188 i powołana tam literatura.

¹⁰⁶ A. Habuda, W. Radecki, *Instytucje prawa ochrony przyrody*, [w:] W. Radecki (red.), *Instytucje prawa ochrony środowiska. Geneza – rozwój – perspektywy...*, s. 212.

¹⁰⁷ J. Rotko, *Instrumenty prawne ochrony przyrody...*, s. 189.

¹⁰⁸ Ibid.

o długiej tradycji stosowania, szczególnie w nurcie konserwatorskiej ochrony. Dla ochrony krajobrazu wiejskiego znaczenie form ochrony przyrody jest duże – decydujące, jeśli chodzi o kierunek jego ochrony szczególnej.

Swoisty reżim prawny obszarowych form ochrony przyrody jest określony na podstawie przepisów u.o.p. i różni się w odniesieniu do poszczególnych form¹⁰⁹. Najsilniejszy przypisany jest parkowi narodowemu i rezerwatowi przyrody¹¹⁰. Opiera się on na zakazach, których katalog zawarty jest art. 15 u.o.p. i które wiążą *ex lege* (pewne wyjątki określone są w ust. 2 tego artykułu). Zakazy te dotyczą wielu aktywności, w tym niedozwolone jest prowadzenie działalności wytwórczej, handlowej i rolniczej (z wyjątkiem miejsc wyznaczonych w planie ochrony). Z kolei reżim ochronny parku krajobrazowego i obszaru chronionego krajobrazu ma dużo mniejsze nasilenie. Dla danego obszaru i adekwatnie do potrzeb ochronnych w uchwale sejmiku województwa wyznaczającej ten obszar określone są zakazy, wybrane z katalogu wskazanego w ustawie. Obszar Natura 2000 jest zaś specyficzną formą ochrony przyrody na tle pozostałych, co wynika z pochodzenia i osadzenia w prawie Unii Europejskiej. Wpływa to na sposób tworzenia i określenia reżimu ochronnego. Obszar Natura 2000 stanowi bowiem swoiste połączenie ochrony gatunkowej i obszarowej¹¹¹.

Pozostałe formy ochrony przyrody wymienione w art. 6 u.o.p. określane są jako obiektowe (wcześniej indywidualne). Choć określenie to i przynależność do tej kategorii poszczególnych form budzi od dawna wątpliwości, to funkcjonuje ono nadal jako wyraz historii prawa i doktryny ochrony przyrody (rozwoju poszczególnych instytucji form ochrony i powiązania norm ochronnych)¹¹². W ramach tej grupy są więc typowo obiektowe – pojedyncze twory przyrody (lub ich skupiska) o szczególnych indywidualnych cechach, np. pomnik przyrody, ale także przestrzenne, obszarowe – fragmenty czy elementy krajobrazu (np. użytki ekologiczne, zespoły przyrodniczo-krajobrazowe). Wydzielenie

¹⁰⁹ Zob. np. w odniesieniu do ograniczeń działalności gospodarczej: J. Stelmasiak, *Administracyjnoprawne ograniczenia działalności gospodarczej na obszarach specjalnych o charakterze przyrodniczym. Wybrane zagadnienia*, „Przegląd Prawa Publicznego” nr 1 (2024), s. 70–78.

¹¹⁰ J. Stelmasiak, *Nature Reserve as a Legal Form of Nature Protection*, „Studia Iuridica Lublinensia” t. 29 nr 2 (2020), s. 163–172.

¹¹¹ Na temat istoty i funkcji obszaru Natura 2000 jako formy ochrony przyrody, zob. np. A. Kaźmierska-Patrzyzna, *Istota prawna obszarów Natura 2000 – uwagi ogólne*, [w:] A. Kaźmierska-Patrzyzna, M. A. Król (red.), *Problemy wdrażania systemu Natura 2000 w Polsce*, Szczecin–Łódź–Poznań 2013, s. 39–54; P. Korzeniowski, *Funkcja obszarów Natura 2000 w systemie prawa ochrony środowiska*, [w:] A. Kaźmierska-Patrzyzna, M. A. Król (red.), *Problemy wdrażania systemu Natura 2000 w Polsce...*, s. 27–37.

¹¹² S. Moczko-Wdowczyk, *Kierunki ochrony przyrody...*, s. 123.

tej grupy jako odrębnej od form obszarowych uzasadnione jest tym, że co do zasady dotyczą pojedynczych obiektów, ich niewielkich grup lub niewielkich obszarów¹¹³. Ze względu na swój „obiektowy” charakter te formy ochrony przyrody związane są jednak raczej z ochroną elementów krajobrazu wiejskiego niż z ochroną krajobrazu wiejskiego jako swoistego przedmiotu ochrony.

Z kolei w prawie ochrony dziedzictwa kulturowego szczególna ochrona krajobrazu wiejskiego dotyczy przede wszystkim krajobrazów stanowiących zabytki podlegające ochronie i opiece w formach określonych w art. 7 u.o.z.o.z. W przepisie tym wskazano: wpis do rejestru zabytków, wpis na Listę Skarbów Dziedzictwa, uznanie za pomnik historii, utworzenie parku kulturowego, ustalenie ochrony w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego albo decyzjach wymienionych w art. 7 pkt 4 u.o.z.o.z.

Spośród tych form ochrony nie będzie dotyczył krajobrazu wpis na Listę Skarbów Dziedzictwa, gdyż obejmuje on zabytki ruchome. Poza formami ochrony zabytków ujętymi w katalogu z art. 7 u.o.z.o.z., trzeba też uwzględnić te instrumenty ochronne, które określane są jako nienazwane formy ochrony zabytków: gminną i wojewódzką ewidencję zabytków. Ponadto należy pamiętać o wspomnianej, szczególnie ukształtowanej koncepcji zabytku w u.o.z.o.z. (materialne pojęcie zabytku)¹¹⁴, gdyż stanowi ona ważny kontekst dla zrozumienia istoty instrumentów ochrony krajobrazu wiejskiego w tym obszarze regulacyjnym.

Trzeba podkreślić, że kluczowe znaczenie dla objęcia ochroną w nurcie ochrony szczególnej (zarówno w prawie ochrony dziedzictwa kulturowego, jak i przyrody) ma ocena wartościująca. Wykazywanie wartości uzasadnia bowiem uzyskanie statusu przedmiotu ochrony i objęcie ochroną przez instrumenty ochrony szczególnej. Można w tym kontekście zauważyć, że kwestia wartościowania (jako podstawy i warunku ochrony) jest mocno dyskutowana zwłaszcza w prawie ochrony dziedzictwa kulturowego¹¹⁵. W prawie ochrony przyrody wartościowanie zdaje się budzić mniej kontrowersji ze względu na bardziej rozwinięte systemy metod oceny przyrodniczej bazującej na wskaźnikach formalnych i obiektywnych (w odróżnieniu od doktryny konserwatorskiej opierającej się na pojęciach niedookreślonych, klauzulach generalnych i kryte-

¹¹³ Ibid., s. 124.

¹¹⁴ Zob. uwagi w p. V.3.3.

¹¹⁵ J. Brudnicki, *Co chcemy chronić? Refleksje na temat kryteriów obejmowania zabytku ochroną konserwatorską...*, s. 9–34.

riach subiektywnych)¹¹⁶. Jest to też wynikiem większego zróżnicowania systemu instrumentów ochrony przyrody (postępującego wraz z rozszerzaniem się koncepcji ochrony przyrody i środowiska), przez co w systemie tym ochrona konserwatorska stanowi jeden z wielu nurtów realizacji celu ochrony.

Mimo przywołanej wcześniej toczącej się nadal dyskusji co do pojęcia krajobrazu kulturowego i jego wyodrębnienia jako rodzaju krajobrazu, istnieje zgoda co do tego, że krajobraz wiejski wykazuje taki charakter. Także przyrodniczy rys krajobrazu wiejskiego jest jego immanentną cechą. Ten złożony, przyrodniczo-kulturowy charakter odzwierciedla zidentyfikowaną w rozdziale czwartym swoistą cechę krajobrazu wiejskiego – biokulturowość, a przez to predestynuje do ochrony szczególnej w ramach zarysowanych powyżej dwóch reżimów: u.o.p. oraz u.o.z.o.z. Aby dokonać porównania tych reżimów oraz zidentyfikowania sposobu i zakresu ich nakładania się, najpierw trzeba pokrótce scharakteryzować ich koncepcję regulacyjną ze wskazaniem instrumentów ochronnych krajobrazu wiejskiego.

5.2. Szczególna ochrona krajobrazu wiejskiego poprzez formy ochrony przyrody

Omówienie instrumentów obszarowo-przestrzennych ochrony przyrody warto zacząć od zwrócenia uwagi na ich istotne znaczenie dla ochrony krajobrazu wiejskiego. Początki ochrony przyrody (zwłaszcza jej nurt konserwatorski) silnie związane były właśnie z obszarami wiejskimi. Jak zauważał w latach 30. XX wieku A. Wodiczko:

Wedle utartych dziś pojęć kwestja zieleni miast to zagadnienie urbanistyki, teren działania ogrodnika, który tworzy plantacje miejskie, kierując się względami estetyki i higieny. Pole zainteresowań ochrony przyrody zaczyna się dopiero poza obrębem miasta, gdzie działalność człowieka nie zdołała jeszcze całkowicie zniszczyć pierwotnej przyrody i przekształcić naturalnego krajobrazu¹¹⁷.

Choć od czasu wyrażenia tego poglądu znacząco rozszerzyła się koncepcja ochrony przyrody i jej zakres prawny, to nadal większość obszarów chronio-

¹¹⁶ A. Fogel, *Ochrona dziedzictwa kulturowego a ochrona środowiska przyrodniczego – uwagi na tle regulacji dotyczących ochrony i kształtowania krajobrazów kulturowych*, „Ochrona Zabytków” nr 2 (2023), s. 90–91.

¹¹⁷ A. Wodiczko, *Zieleń miast z punktu widzenia ochrony przyrody*, [w:] *Ochrona przyrody* t. 16 (1930), s. 1.

nych zlokalizowana jest właśnie w przestrzeni wiejskiej. Szczególna ochrona krajobrazu za swój przedmiot ma zatem przede wszystkim krajobraz wiejski (a rzadko miejski). To właśnie procesy i zjawiska dotyczące obszarów wiejskich wyznaczają wyzwania dla funkcjonowania form ochrony przyrody, a objęte nimi obszary tworzą istotny komponent krajobrazu wiejskiego jako całości.

Zgodnie z ustaleniami poczynionymi w poprzednim podpunkcie krajobraz wiejski może być objęty formami ochrony przyrody na podstawie u.o.p.¹¹⁸ Wśród nich jako te, w których problematyka krajobrazowa dominuje, wskazać można: park krajobrazowy i obszar chronionego krajobrazu. Te dwa instrumenty uznaje się za najważniejsze formy prawnej ochrony walorów krajobrazowych środowiska o dominującym krajobrazie antropogenicznym¹¹⁹.

Park krajobrazowy stanowi „obszar chroniony ze względu na wartości przyrodnicze, historyczne i kulturowe oraz walory krajobrazowe w celu zachowania, popularyzacji tych wartości w warunkach zrównoważonego rozwoju” (art. 16 u.o.p.). Przepis ten określa koncepcję parku krajobrazowego jako instrumentu ochronnego, który łączy ochronę konserwatorską krajobrazu (ukierunkowaną na jego zachowanie) z gospodarowaniem nim. Paradygmat tego połączenia wyznacza zaś zrównoważony rozwój. Można zauważyć, że taka konstrukcja, przynajmniej na poziomie koncepcyjnym, dobrze wpisuje się w przedstawione wcześniej podejście do działań względem krajobrazu w EKK.

Instytucja parku krajobrazowego cechuje się sporą złożonością w wymiarze regulacyjnym i proceduralnym. Jego utworzenie lub powiększenie następuje w drodze uchwały sejmiku województwa, w której określa się nazwę, obszar, przebieg granic i otulinę (jeśli została wyznaczona), szczególne cele ochrony i zakazy (dla całości lub jego części) wybrane z katalogu zakazów zawartego w art. 17 ust. 1 u.o.p. adekwatnie do potrzeb ochrony. Utworzenie parku krajobrazowego wpływa na możliwości prowadzenia gospodarki na jego obszarze¹²⁰, a generalnie – na sposoby korzystania ze środowiska. W tym zakresie istotne znaczenie mają wspomniane zakazy (i wyjątki od nich określone w art. 17 u.o.p.).

W ustawie wskazano, że grunty rolne i leśne pozostawia się w gospodarczym wykorzystaniu (art. 16 ust. 6 u.o.p.), ale oczywiście może to być realizowane w zakresie zgodnym z celami utworzenia parku i z uwzględnieniem

¹¹⁸ J. Goździewicz-Biechońska, *Formy ochrony krajobrazu wiejskiego w świetle ustawy o ochronie przyrody...*, s. 65–81.

¹¹⁹ S. Moczko-Wdowczyk, *Kierunki ochrony przyrody...*, s. 151.

¹²⁰ J. Stelmasiak, *Administracyjnoprawne ograniczenia działalności gospodarczej na obszarach specjalnych o charakterze przyrodniczym. Wybrane zagadnienia...*, s. 72–74.

tych zakazów. Ustanowienie parku krajobrazowego wpływa też na postępowania w sprawach administracyjnych – muszą być w nich uwzględnione wymogi ochronne tworzące jego szczególny reżim ochronny. Przejawia się to też w przyznaniu uprawnień organom ochrony środowiska, np. w zakresie uzgodnień regionalnemu dyrektorowi ochrony środowiska w odniesieniu do aktów planowania przestrzennego (art. 16 ust. 7 u.o.p.). Istotnymi elementami struktury organizacyjno-formalnej parków krajobrazowych są też statut (art. 16 ust. 5 i 5a u.o.p.) oraz plan ochrony (art. 18–20 u.o.p.). Obecny kształt instytucji parku krajobrazowego jest rezultatem kilku nowelizacji, które – mimo celu uporządkowania i wzmocnienia roli parków – nadal nie są uznawane za w pełni satysfakcjonujące¹²¹.

Kolejną formą ochrony jest obszar chronionego krajobrazu, który w myśl art. 23 u.o.p. „obejmuje tereny chronione ze względu na wyróżniający się krajobraz o zróżnicowanych ekosystemach, wartościowe ze względu na możliwość zaspokajania potrzeb związanych z turystyką i wypoczynkiem lub pełnią funkcję korytarzy ekologicznych”. Do objęcia tą formą ochrony predestynowane są więc krajobrazy wyróżniające się zróżnicowaniem ekosystemów, a ich wartość objawia się w wymiarze funkcji turystycznej i rekreacyjnej lub ekologicznej – jako korytarzy ekologicznych¹²².

Można zauważyć łączność tak ujętych podstaw koncepcyjnych i celu tej formy ochrony przyrody ze współczesnymi ideami ochrony przyrody, takimi jak: różnorodność biologiczna (przede wszystkim na poziomie ekosystemowym), łączność ekologiczna (w ramach której ważne miejsce zajmują korytarze ekologiczne), czy świadczenia ekosystemów (szczególnie ich kulturalny rodzaj, do którego włącza się turystykę i rekreację). Wskazuje to na osadzenie koncepcji obszaru chronionego krajobrazu w systemowym – przyrodniczym ujęciu krajobrazu, jednak z wyraźnym rysem typu ochrony szczególnej ze względu na element wartościowania („wyróżniający się krajobraz”, tereny wartościowe z określonych względów).

W wymiarze proceduralnym instytucja obszaru chronionego krajobrazu kształtuje się podobnie jak w przypadku parku krajobrazowego z pewnymi odmiennościami określonymi w art. 23 u.o.p. Wyznaczenie go następuje też w drodze uchwały sejmiku województwa, która oprócz takich jak dla parku

¹²¹ P. Mroczkowski, *Ustanowienie parku krajobrazowego – przypadek Parku Krajobrazowego „Góry Łosiowe”*, „Samorząd Terytorialny” nr 7–8 (2023), s. 158–173.

¹²² Szerzej na temat tej formy ochrony przyrody zob. np. J. Chmielewski, *Obszar chronionego krajobrazu w systemie prawa ochrony środowiska*, „Prawo i Środowisko” t. 87 nr 3 (2016), s. 71–76.

elementów określa też sprawującego nadzór oraz ustalenia dotyczące czynnej ochrony ekosystemów. Występuje jednak odmiennność procedury dotyczącej wprowadzania ograniczeń obowiązujących na obszarach chronionego krajobrazu, którą można określić jako dwuetapową¹²³. Pierwszy etap stanowi wskazanie wybranych, adekwatnie do potrzeb, zakazów spośród zawartych w art. 24 ust. 1 u.o.p.¹²⁴ Drugim jest wyznaczenie w drodze uchwały sejmiku województwa i na podstawie ustaleń wynikających z audytu krajobrazowego: stref ochrony krajobrazu, na których obowiązywać będą zakazy wymienione w art. 24 ust. 1a i 1b u.o.p. (dotyczy to obszarów w granicach krajobrazów priorytetowych) oraz wykazu obiektów o istotnym znaczeniu historycznym i kulturowym.

Strefa ochrony krajobrazu jest swoistym instrumentem ochrony krajobrazu wiejskiego powiązany z obiema omawianymi „krajobrazowymi” formami ochrony przyrody (art. 20 ust. 4 pkt 7 i art. 23a ust. 1 pkt 1 u.o.p.). Przy tym trzeba podkreślić, że strefy te wyznaczane są w obrębie krajobrazów priorytetowych zidentyfikowanych w ramach audytów krajobrazowych. Stanowią zatem w istocie główne narzędzie ochrony tego szczególnego typu krajobrazów uznanych za cenne.

Warto zauważyć, że zakres tematyczny stref ochrony krajobrazu eksponuje jedną ze zidentyfikowanych w rozdziale czwartym cech krajobrazu wiejskiego decydujących o jego swoistości – otwartość, a także powiązanie z fizjonomycznym (wizualnym) ujęciem krajobrazu. Zgodnie bowiem z art. 20 ust. 4 pkt 7 i 23a ust. 1 pkt 1 u.o.p. strefy ochrony krajobrazu stanowią „w szczególności przedpola ekspozycji, osie widokowe, punkty widokowe oraz obszary zabudowane wyróżniające się lokalną formą architektoniczną”, istotne dla zachowania walorów krajobrazowych parku krajobrazowego lub obszaru chronionego krajobrazu.

Strefa ochrony krajobrazu może być zatem narzędziem ochrony otwartości krajobrazu wiejskiego, a ponadto dać szansę na powiązanie z koncepcjami ochrony krajobrazu kulturowego historycznego, np. ochrony otoczenia zabytku – w tym przedpola i osi widokowych. Połączenie z problematyką ochrony dziedzictwa kulturowego jest też widoczne w treści art. 24 ust. 1b u.o.p., poprzez wyrażony tam zakaz niszczenia i uszkodzania obiektów o istotnym zna-

¹²³ K. Gruszecki, *Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz*, Warszawa 2024, s. 258.

¹²⁴ Wykładnia treści tych zakazów stanowi najczęstszy przedmiot orzeczeń dotyczących zarówno obszaru chronionego krajobrazu, jak i parku krajobrazowego, zob. J. Stelmasiak, D. Lebowa, *Wykładnia sądów administracyjnych w zakresie parków krajobrazowych i obszarów chronionego krajobrazu*, „Studia Prawnicze KUL” t. 75 nr 3 (2018), s. 107.

czeniu historycznym i kulturowym oraz art. 20 ust. 4 pkt 8 u.o.p. określającym jako element planu ochrony dla parku krajobrazowego wykaz obiektów o istotnym znaczeniu historycznym i kulturowym.

Ochrona krajobrazu wiejskiego w u.o.p. nie ogranicza się jednak tylko do instytucji parku krajobrazowego i obszaru chronionego krajobrazu. Zagadnienie ochrony walorów krajobrazowych występuje bowiem w uregulowaniach dotyczących innych form ochrony przyrody wymienionych w art. 6 u.o.p.: parku narodowego (ochronie podlegają w nim obok „całej przyrody” także „walory krajobrazowe” – art. 8 u.o.p.); rezerwatu przyrody (obejmującego obszary wyróżniające się m.in. walorami krajobrazowymi – art. 13 u.o.p.); pomnika przyrody (stanowiącego twór przyrody lub ich skupisko o szczególnej wartości m.in. krajobrazowej – art. 40 u.o.p.); zespołu przyrodniczo-krajobrazowego (stanowiącego „fragmenty krajobrazu naturalnego lub kulturowego zasługujące na ochronę ze względu na ich walory widokowe i estetyczne” – art. 43 u.o.p.).

Na obszarach chronionych o najsilniejszym reżimie ochronnym (parku narodowym i rezerwacie przyrody) zakres i sposób ochrony krajobrazu wyznaczany jest przede wszystkim pojęciami „walorów krajobrazowych” i „ochrony krajobrazowej”. Dotyczy to w szczególności określenia ram dopuszczalności gospodarczego wykorzystania tych terenów¹²⁵. Na mocy art. 15 ust. 2 pkt 5 u.o.p. wyłączono zakazy określone w ust. 1 tego artykułu w odniesieniu do obszarów objętych ochroną krajobrazową w trakcie ich gospodarczego wykorzystywania przez jednostki organizacyjne, osoby prawne lub fizyczne oraz wykonywania prawa własności, zgodnie z przepisami.

Jak podkreśla się w orzecznictwie, to wykorzystywanie gospodarcze musi być zgodne z celami parku narodowego i uwzględniać jego zasady ochronne (np. taką praktyką może być użytkowanie rolnicze – koszenie łąk)¹²⁶. Ponadto jak wskazał WSA w Warszawie w wyroku z 24 maja 2023 r.: „działalność objęta zakazami dokonywana przez człowieka na obszarze objętym ochroną krajobrazową jest dopuszczalna, jeżeli jest kontynuacją dotychczasowego sposobu gospodarczego wykorzystania danego terenu przez określony podmiot i nie wpływa na zmianę cech charakterystycznych krajobrazu na tym obszarze”¹²⁷. Niedopuszczalna byłaby więc zmiana sposobu zagospodarowania nieruchomości na tym obszarze po objęciu jej ochroną krajobrazową¹²⁸. W tym

¹²⁵ J. Stelmasiak, *Administracyjnoprawne ograniczenia działalności gospodarczej na obszarach specjalnych o charakterze przyrodniczym. Wybrane zagadnienia...*

¹²⁶ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 28.04.2022 r., sygn. akt VII SA/Wa 264/22, CBOSA.

¹²⁷ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 24.05.2023 r., sygn. akt VII SA/Wa 265/23, CBOSA.

¹²⁸ Wyrok NSA z dnia 2.02.2022 r., sygn. akt II OSK 260/19, CBOSA.

kontekście ujawniają się wyzwania swoistych cech krajobrazu wiejskiego: jego charakter krajobrazu pracującego, biokulturowość i wielofunkcyjność.

Z kolei zespół przyrodniczo-krajobrazowy skupia się na ochronie charakterystycznych cech określonego fragmentu krajobrazu ze względu na jego walory widokowe lub estetyczne. Wskazuje to na osadzenie tej formy ochrony w fizjonomycznym ujęciu krajobrazu, które zaważyło na celu i ukształtowaniu tego instrumentu ochrony krajobrazu wiejskiego. Zakazy wprowadzone w uchwale o ustanowieniu zespołu przyrodniczo-krajobrazowego mają służyć zachowaniu tych cech charakterystycznych i muszą być interpretowane w kontekście celu ustanowienia zespołu oraz celów jego ochrony (nie stanowią zakazów samych w sobie)¹²⁹. Na przykład z zakazu niszczenia, uszkodzania lub przekształcania obszaru „nie można wyprowadzić zakazu zabudowy obszaru w ogóle, niemniej zasadne jest postrzeganie wskazanego wymagania jako zakazu zabudowy, gdy ta w jakikolwiek sposób naruszałaby walory krajobrazowe zespołu przyrodniczo-krajobrazowego. Uzasadnieniem jest tu pojęcie ochrony krajobrazowej (art. 5 pkt 8 u.o.p.) oznaczającej zachowanie cech charakterystycznych danego krajobrazu”¹³⁰.

Wreszcie pozostałe formy ochrony przyrody mają także swój udział w ochronie walorów krajobrazowych, chociaż koncentrują się na innych celach ochronnych: obszar Natura 2000 – określonych gatunkach i siedliskach oraz integralności sieci (art. 33 u.o.p.), użytek ekologiczny – pozostałościach ekosystemów mających znaczenie dla zachowania różnorodności biologicznej (art. 42 u.o.p.), stanowiska dokumentacyjne – elementach przyrody nieożywionej określonych w art. 41 u.o.p.

Jak wspomniano, w u.o.p. uregulowany jest także instrument, który na pierwszy rzut oka wydaje się stanowić formę ochrony szczególnie predestynowaną do ochrony krajobrazu wiejskiego – park gminny. Zgodnie z art. 81 u.o.p. może utworzyć go rada gminy na terenie położonym poza obrębem miast i wsi o zwartej zabudowie, pokrytym drzewostanem i nieobjętym ochroną na podstawie u.o.z.o.z. (jeżeli stanowi on własność innego podmiotu niż gmina wymagana jest zgoda właściciela). Instytucja ta jest jednak współcześnie jedynie reliktem rozwiązań prawnych sięgających czasów powojennych, które miały na celu uregulowanie sytuacji i podjęcie ochrony parków podworskich¹³¹. W obec-

¹²⁹ Zob. Wyrok NSA z dnia 19.11.2015 r., sygn. akt II OSK 671/14, CBOSA; Wyrok NSA z dnia 17.12.2015 r., sygn. akt II OSK 993/14, CBOSA; Wyrok WSA w Warszawie z dnia 13.06.2017 r., sygn. akt IV SA/Wa 2757/16, CBOSA.

¹³⁰ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 11.10.2021 r., sygn. akt VII SA/Wa 1051/21, CBOSA.

¹³¹ Na temat historii instytucji parku gminnego zob.: W. Radecki, *Ochrona walorów turystycznych w prawie polskim*, Warszawa 2011, s. 190–192.

nej okrojonej formie park gminny stanowi osobliwość niestanowiącą w istocie obszaru specjalnego, gdyż nie ma szczególnego reżimu prawnego (opartego na zakazach i zabezpieczonego odpowiedzialnością)¹³². Zapewne z tego też powodu park gminny nie został ujęty w ustawowym katalogu form ochrony przyrody. Można zatem uznać, że znaczenie parku gminnego w systemie ochrony krajobrazu wiejskiego jest znikome.

Podsumowując zidentyfikowane powyżej instrumenty i instytucje ochronne w obszarze regulacyjnym prawa ochrony przyrody i ich znaczenie dla ochrony krajobrazu wiejskiego, trzeba uznać, że w istocie w ramach kierunku ochrony szczególnej chroniony jest specjalny rodzaj krajobrazu wiejskiego – wykazujący cenność z punktu widzenia przyrody i rozpatrywany jako jej element.

Ponadto można zauważyć, że swoistość krajobrazu (jako przedmiotu ochrony) jest uwzględniona w niewielkim stopniu. Wynika to przede wszystkim z silnego zdeterminowania instrumentów w tym obszarze regulacyjnym ich zasadniczym celem i przedmiotem ochrony – przyrodą. Przy tym warto pamiętać o występowaniu w tym zakresie wspomnianych wcześniej różnych narracji¹³³. W zależności od przyjęcia jednej z nich (natury, bioróżnorodności, usług ekosystemowych), różnie postrzegane będzie miejsce ochrony krajobrazu (w tym wiejskiego). I tak w ramach koncepcji natury ochrona krajobrazu sprowadza się zasadniczo do ochrony wartości estetycznych, fizjonomicznych. W dwóch pozostałych (bioróżnorodności oraz usług ekosystemowych) krajobraz jest ujmowany w kategoriach systemowych, jednak raczej zamyka się to w ujęciu jako system przyrodniczy, a nie jako złożony system adaptacyjny CAS. Kontekst krajobrazowy w ramach tych koncepcji jest zatem subsydiarny – podporządkowany pojęciowo przyrodzie (jako głównemu celowi i przedmiotowi ochrony).

Generalnie wiejski wymiar krajobrazu (wyznaczany zidentyfikowanymi wcześniej cechami charakterystycznymi) stanowi raczej wyzwanie dla realizacji głównych celów ochronnych w prawie ochrony przyrody i otwiera potencjalne pole konfliktów. Szczególnie charakter krajobrazu pracującego rodzi problemy związane z działalnością gospodarczą (zwłaszcza rolniczą) i jej pogodzeniem z wymogami ochrony konserwatorskiej. W tym kontekście M. Agnoletti zwraca uwagę na swoisty paradoks: tradycyjne podejścia konserwatorskie ochrony przyrody stosowane do krajobrazu wiejskiego prowadzą do niepożądanych

¹³² J. Rotko, *Instrumenty prawne ochrony przyrody...*, s. 190.

¹³³ Rozróżnienie trzech koncepcji przedmiotu i celu ochrony w prawie ochrony przyrody, o którym była mowa w p. V.3.2, na podstawie: S. Kingston, V. Heyvaert, A. Čavoški, *European Environmental Law...*, s. 412–416.

zjawisk zaprzestawania uprawy gruntów i ich degradacji, a przez to obniżenia ich bioróżnorodności¹³⁴. Potwierdza to wcześniejsze spostrzeżenie, że dopiero zrozumienie istoty krajobrazu wiejskiego jako przedmiotu ochrony pozwala na odpowiednie ukształtowanie instrumentów jego ochrony.

5.3. Szczególna ochrona krajobrazu wiejskiego jako zabytku

Przechodząc do drugiego obszaru regulacyjnego szczególnej ochrony, trzeba stwierdzić, że szczególna ochrona krajobrazu wiejskiego jako zabytku jest realizowana przede wszystkim w ramach form ochrony zabytków. Tak jak wskazano, krajobraz wiejski może być objęty każdą (oprócz wpisu na Listę Skarbów Dziedzictwa dotyczącego zabytków ruchomych) z form wymienionych w art. 7 u.o.z.o.z.: wpisem nieruchomości do rejestru zabytków (ewentualnie także z jej otoczeniem), uznaniem za pomnik historii, park kulturowy, ustaleniem ochrony konserwatorskiej w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego lub w decyzji lokalizacyjnej.

Z katalogu zawartego w art. 7 u.o.z.o.z. najbardziej ukierunkowany na ochronę krajobrazu kulturowego (w tym wiejskiego) jest park kulturowy¹³⁵. Ta forma ochrony przewidziana została tylko i swoście dla krajobrazu kulturowego¹³⁶, jest też najmłodszą ustawową formą ochrony zabytków nieruchomych wprowadzoną do porządku prawnego *de facto* z wejściem w życie u.o.z.o.z. Wcześniej, w znowelizowanej w 1990 r.¹³⁷ u.o.d.k., park kulturowy był wskazany jako jedna z jego form ochrony, jednak wobec braku przepisów wykonawczych nie funkcjonował w praktyce. Wprowadzenie tej instytucji jest też wyrazem ewolucji systemu ochrony zabytków, która przebiegała od dostrzeżenia potrzeby ochrony widoku „z” i „na” zabytek jako wartości estetycznej (a nie tylko substancji zabytkowej), przez ochronę otoczenia zabytku, po kompleksowe ujęcie krajobrazu w formule parku kulturowego¹³⁸.

¹³⁴ M. Agnoletti, *Italian Historical Rural Landscapes. Cultural Values for the Environment and Rural Development...*, s. VIII.

¹³⁵ A. Fogel, *Ochrona dziedzictwa kulturowego a ochrona środowiska przyrodniczego – uwagi na tle regulacji dotyczących ochrony i kształtowania krajobrazów kulturowych...*, s. 85.

¹³⁶ K. Stanik-Filipowska, *Ochrona krajobrazu kulturowego na gruncie polskiego prawa ochrony zabytków...*, s. 234.

¹³⁷ Dz.U. z 1990 r. Nr 56 poz 322.

¹³⁸ Z. Myczkowski, R. Marcinek, A. Siwek, *Park kulturowy jako forma ochrony krajobrazu kulturowego (historycznego)*, Kraków 2017, s. 8; szerzej na temat ewolucji systemu prawa ochro-

Utworzenie parku kulturowego należy do kompetencji rady gminy. Może ona, po zasięgnięciu opinii (a więc niewiążącego stanowiska) wojewódzkiego konserwatora zabytków, podjąć uchwałę w sprawie utworzenia parku kulturowego „w celu ochrony krajobrazu kulturowego oraz zachowania wyróżniających się krajobrazowo terenów z zabytkami nieruchomymi charakterystycznymi dla miejscowej tradycji budowlanej i osadniczej”. W art. 16 ust. 1 określono zatem cel utworzenia tej formy ochrony zabytków.

Sformułowanie tego przepisu wzbudziło wątpliwości, które odzwierciedlają wielokrotnie podkreślaną wcześniej złożoność przedmiotu ochrony, jakim jest krajobraz. Dotyczą one kwestii, czy norma art. 16 ust. 1 u.o.z.o.z. stanowi koniunkcję logiczną, a przez to nie dopuszcza objęcia ochroną parku kulturowego terenów pozbawionych obiektów zabytkowych. Przeciwnie takiej interpretacji opowiedział się NSA w wyroku z 4.04.2007 r.¹³⁹, wskazując, że: „Celem ochrony parku kulturowego jest przestrzeń otaczająca teren, na którym znajduje się obiekt podlegający ochronie konserwatorskiej. Stąd też dla ochrony tejże przestrzeni krajobrazu nie jest konieczne, aby na objętych nią nieruchomościach również znajdowały się obiekty zabytkowe”. Zdaniem sądu nie ma więc potrzeby rozważenia charakteru zabytkowego poszczególnych działek wchodzących w skład tego parku¹⁴⁰.

Także w wyroku z 8.12.2015 r.¹⁴¹ NSA wskazał, że: „Celem ochrony parku kulturowego jest przestrzeń historycznie ukształtowana, a to przesądza, że nie można ograniczyć terenu ochrony tylko do działek, na których jest obiekt zabytkowy. Park kulturowy przedstawia wartość kulturową jako całość, a zatem pod tym kątem podlega ocenie zgodność z prawem zaskarżonej uchwały”.

Z tym stanowiskiem judykatury nie zgodził się J. Tomczak, który uważa je za błędne, określając park kulturowy jako „obszar obejmujący kompleks zabytków nieruchomych wraz z pobliskim otoczeniem, który jako całość przedstawia wartość urbanistyczną, historyczną czy też kulturową, że należy go chro-

ny zabytków w zakresie ochrony krajobrazu kulturowego zob. np. K. Stanik-Filipowska, *Ochrona krajobrazu kulturowego na gruncie polskiego prawa ochrony zabytków...*, s. 231–234.

¹³⁹ Wyrok NSA z dnia 4.04.2007 r., sygn. akt II OSK 7/07, CBOSA.

¹⁴⁰ W omawianej sprawie sporna działka rolna niezabudowana położona była w sąsiedztwie terenu stanowiącego zabudowę zabytkową w tzw. obrębie historycznego założenia rezydencjonalno-parkowego, w obszarze chronionego przedpola widokowego i zgodnie z planem miejscowym pozostawała pod ochroną konserwatorską.

¹⁴¹ Wyrok NSA z dnia 8.12.2015 r., sygn. akt II OSK 923/14, CBOSA.

nić”¹⁴². To właśnie immanentna cecha tej formy ochrony, jaką stanowi ochrona określonego obszaru może prowadzić do błędnego, zdaniem autora, wniosku, że do utworzenia parku kulturowego nie jest konieczne, aby na objętych nim nieruchomościach znajdowały się obiekty zabytkowe.

Pogląd J. Tomczaka wydaje się jednak odosobniony. Nie uwzględnia on, że krajobraz kulturowy stanowi swoisty przedmiot ochrony na gruncie przepisów u.o.z.o.z. i jest tam wyodrębniony jako osobny rodzaj zabytku nieruchomego, niezależnie od dzieł architektury, budownictwa, układów urbanistycznych/ruralistycznych, zespołów budowlanych. Utworzenie parku kulturowego stanowi zaś osobną, swoistą formę ochrony zabytków przeznaczoną dla krajobrazu kulturowego. Nie jest uzasadnione traktowanie parku kulturowego tylko w wymiarze terytorialnym – jako wyznaczonego granicami obszaru o szczególnym reżimie prawnym służącym ochronie usytuowanych tam obiektów zabytkowych – instrumentu ochrony obiektów zabytkowych, jego swoistej „otuliny”. Jak trafnie wskazuje K. Zalasieńska w komentarzu do cytowanego wyroku NSA z 4.04.2007 r.: nie można utożsamiać ochrony krajobrazu kulturowego z zachowaniem otoczenia wokół obiektów objętych ochroną konserwatorską¹⁴³.

Szczególny reżim prawny parku kulturowego wyznaczany jest przez zakazy i ograniczenia, które mogą być ustanawiane na jego terenie i których katalog zawarto w art. 17 ust. 1 u.o.z.o.z. Mają one podstawowe znaczenie dla funkcjonowania parku i muszą być adekwatne do celu jego utworzenia¹⁴⁴. Ustanowienie tych zakazów i ograniczeń, jeśli skutkuje ograniczeniem korzystania z nieruchomości, wiąże się z odpowiedzialnością odszkodowawczą uregulowaną w art. 131–134 p.o.ś. (które stosuje się odpowiednio w tej sytuacji na mocy odesłania z art. 17 u.o.z.o.z.). Kolejne elementy reżimu prawnego parku tworzą plan ochrony (sporządzany przez wójta/burmistrza/prezydenta miasta w uzgodnieniu z wojewódzkim konserwatorem zabytków i zatwierdzany przez radę gminy (art. 16 ust. 3 u.o.z.o.z.) oraz miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, który jest sporządzany obowiązkowo dla obszarów, na których utworzono park kulturowy (art. 16 ust. 3 u.o.z.o.z.). Wszystkie te zróżnicowane działania tworzą system instrumentów ochrony parku kulturowego.

Kolejną formą ochrony zabytków, którą może być objęty krajobraz wiejski, jest wpis do rejestru zabytków. Dokonywany jest on na podstawie decyzji

¹⁴² J. Tomczak, *Park kulturowy w systemie ochrony zabytków w Polsce*, „Kwartalnik Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury” t. 36 nr 4 (2019), s. 41.

¹⁴³ K. Zalasieńska, *Ochrona zabytków. Orzecznictwo z komentarzem*, Warszawa 2010, s. 116.

¹⁴⁴ Wyrok NSA z dnia 8.05.2018 r., sygn. akt II OSK 1357/17, CBOSA.

wojewódzkiego konserwatora zabytków, z urzędu bądź na wniosek, zgodnie z procedurą określoną w art. 9 u.o.z.o.z. Ta najstarsza i podstawowa forma ochrony zabytków jest jednak raczej instrumentem ochrony obiektów stanowiących elementy krajobrazu wiejskiego. Obiekty te mogą jednak stanowić nie tylko indywidualne dzieła człowieka czy ich zespoły, ale także mieć charakter większych założeń przestrzennych (np. historycznych układów ruralistycznych). Krajobrazy kulturowe jako takie nieczęsto są wpisywane do rejestru zabytków¹⁴⁵.

W kontekście swoistości krajobrazu wiejskiego jako zabytku warto przywołać wyrok NSA z 27.04.2021 r.¹⁴⁶, w którym wskazano, że wpisanie do rejestru zabytków przestrzennego założenia o charakterze wiejskim nie stanowi wpisu indywidualnego, tylko obszarowy. Przedmiotem sprawy było przestrzenne założenie o charakterze wiejskim składające się z mieszkalnej i gospodarczej zabudowy folwarku, zieleni komponowanej wewnątrz zabudowy folwarku oraz części parku. Sąd słusznie zauważył, że wpis obszarowy oznacza objęcie ochroną prawną wszystkich obiektów znajdujących się na tym obszarze, inny (w porównaniu do wpisu indywidualnego) jest natomiast zakres ochrony.

W przypadku wpisu obszarowego ochronie podlegają zewnętrzne cechy obiektów (tworzące substancję zabytkową). W przypadku wpisu indywidualnego ochrona jest szersza, gdyż obejmuje również wnętrze obiektu, co oznacza, że zezwoleń konserwatora zabytków wymagają również prace budowlane prowadzone wewnątrz budynku wpisanego indywidualnie do rejestru zabytków¹⁴⁷.

Obie formy ochrony zabytków (zabytek nieruchomy wpisany do rejestru i park kulturowy o szczególnej wartości dla kultury) mogą być objęte kolejną, wyższą formą ochrony – zostać uznane przez ministra za pomnik historii. Zgodnie z procedurą określoną w art. 15 u.o.z.o.z. inicjowane jest to na wniosek ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego, po uzyskaniu opinii Rady Ochrony Zabytków, a uznanie dokonuje Prezydent RP w drodze rozporządzenia. Trzeba podkreślić, że nadanie takiej rangi nie powoduje skutków prawnych. Ma bowiem znaczenie prestiżowe i jest formą nobilitacji, promocji i upowszechniania zabytków o szczególnym znaczeniu dla dziedzictwa kulturalnego Polski, wyróżniających się wyjątkowymi wartościami

¹⁴⁵ Wyszukiwanie frazy „krajobraz kulturowy” w rejestrze zabytków nieruchomych dało 22 wskazania: <https://tinyurl.com/mrymsju2>. Wyszukiwanie przeprowadzone 20.08.2025 r.

¹⁴⁶ Wyrok NSA z dnia 27.04.2021 r., sygn. akt II OSK 1688/18, CBOSA.

¹⁴⁷ Ibid.

historycznymi, naukowymi i artystycznymi. Natomiast ochrona prawna takiego zabytku uznanego za pomnik historii wynika z wpisu do rejestru lub utworzenia parku kulturowego.

W u.o.z.o.z. prawodawca powiązał też formę ochrony, jaką jest pomnik historii, z systemem ochrony wyznaczanym przez Konwencję UNESCO. Zgodnie z art. 15 ust. 4 u.o.z.o.z. minister właściwy do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego może przedstawić Komitetowi Światowego Dziedzictwa wniosek o wpis pomnika historii na Listę światowego dziedzictwa w celu objęcia tego pomnika ochroną na podstawie Konwencji. Zasadność tego powiązania obu instrumentów (a także *ratio legis* przepisów o pomniku historii) budzi wątpliwości w doktrynie¹⁴⁸. Funkcja pomników historii, którą jest w istocie promocja i upowszechnianie dziedzictwa Polski, nie odpowiada bowiem charakterystyce obiektów wpisywanych na Listę światowego dziedzictwa UNESCO, które mają wykazywać „wyjątkową powszechną wartość”.

Należy przy tym zaznaczyć, że koncepcja systemu ochronnego wyznaczonego Konwencją UNESCO nie tworzy nowego statusu prawnego wpisanego obiektu. To państwa strony Konwencji zobowiązują się bowiem do zapewnienia w ramach krajowego systemu prawnego odpowiedniego zarządzania i efektywnej ochrony dziedzictwa (obejmującej identyfikację, konserwację, rewaloryzację i przekazanie go przyszłym pokoleniom)¹⁴⁹. Przedmiotem wniosku o wpis na Listę światowego dziedzictwa mogą być także zabytki niemające statusu pomnika historii. Zresztą pierwszy obiekt z Polski wpisany na Listę w 1999 r. – krajobraz kulturowy Kalwarii Zebrzydowskiej (ujęty jako manierystyczny zespół architektoniczno-krajobrazowy oraz park pielgrzymkowy) – został uznany za pomnik historii później, w 2000 r. (jako „Kalwaria – krajobrazowy zespół manierystycznego parku pielgrzymkowego”)¹⁵⁰.

Ostatnią z form ochrony zabytków wymienioną w art. 7 pkt 4 u.o.z.o.z. są ustalenia ochrony w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego albo w decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, decyzji o warunkach zabudowy, decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, decyzji o ustaleniu lokalizacji linii kolejowej lub decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji w zakresie lotniska użytku publicznego. Regulacja ta jest następnie rozwinięta w art. 18–20 u.o.z.o.z., w których to przepisach określono obowiąz-

¹⁴⁸ K. Zalaszińska, *Ochrona miejsc światowego dziedzictwa w prawie polskim – plan naprawczy*, „Ochrona Zabytków” nr 3–4 (2012), s. 131.

¹⁴⁹ Ibid., s. 130.

¹⁵⁰ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z 30.10.2000 r. w sprawie uznania za pomnik historii, Dz.U. z 2000 r. Nr 98 poz. 1062.

ki uwzględniania ochrony zabytków i opieki nad nimi przy określaniu ustaleń aktów planowania przestrzennego (wymienionych w art. 18 ust. 1 u.o.z.o.z.), w szczególności w odniesieniu do zabytków nieruchomości wpisanych do rejestru (i ich otoczenia) oraz ujętych w gminnej ewidencji zabytków.

Ponadto przejawem powiązania ochrony zabytków z planowaniem przestrzennym jest możliwość ustalenia w planie miejscowym stref ochrony konserwatorskiej, obejmujących obszary, na których obowiązują, określone ustaleniami planu ograniczenia, zakazy i nakazy (dla celów ochrony zabytków zlokalizowanych na tych obszarach) zgodnie z art. 19 ust. 3 u.o.z.o.z. Przewidziano też obowiązek uzgodnienia projektów i zmian planu zagospodarowania przestrzennego (wojewódzkiego i miejscowego) z wojewódzkim konserwatorem zabytków (art. 20 u.o.z.o.z.). Ponadto w zreformowanym systemie planowania przestrzennego organ ten uczestniczy w procedurze sporządzania planu ogólnego (w zakresie opiniowania jego projektu). Zakres tego współdziałania w kształtowaniu porządku planistycznego gminy budzi zresztą wątpliwości w aspekcie prawidłowego ukształtowania modelu ochrony zabytków¹⁵¹.

Trzeba podkreślić, że ustalenia ochrony w planie miejscowym są autonomiczną formą ochrony zabytków, niezależną od utworzenia innych form ochrony zabytków oraz od ujęcia w gminnej ewidencji. Stanowią władcze działanie administracji samorządowej na szczeblu gminy obejmujące samodzielne identyfikowanie wartości zabytków wymagających ochrony i dobranie adekwatnych środków prawnych – ustaleń dla zapewnienia tej ochrony¹⁵². Dopuszczalność ujęcia w planie miejscowym szczegółowych zasad ochrony obszarów niewpisanych do rejestru zabytków i nieujętych w gminnej ewidencji zabytków potwierdza też judykatura¹⁵³.

Akty planowania przestrzennego (szczególnie miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego) mogą więc pełnić zasadnicze dwie funkcje w ochronie zabytków: (1) ustanawiać samodzielną formę ochrony zabytków (wskazaną w art. 7 pkt 4 u.o.z.o.z.) lub (2) w ramach swej głównej materii¹⁵⁴, którą jest

¹⁵¹ A. Fogel, *Co zamiast studium uwarunkowań? Ochrona zabytków w polityce przestrzennej gminy w zakresie ochrony zabytków po nowelizacji ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, „Samorząd Terytorialny” nr 6 (2024), s. 49–51.

¹⁵² A. Fogel, *Gminne akty planowania przestrzennego jako instrumenty ochrony zabytków nieruchomości*, „Studia BAS” t. 73 nr 1 (2023), s. 50–51.

¹⁵³ Zob. np. wyrok NSA z dnia 2.04.2019 r., sygn. akt II OSK 2016/18, CBOSA.

¹⁵⁴ Na temat celu, przedmiotu i wynikającego z tego charakteru miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, zob. np. Z. Niewiadomski, *Charakter prawny miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego*, [w:] J. Posłuszny (red.), *Aktualne problemy administracji*

kształtowanie ładu przestrzennego oraz określanie przeznaczenia i zasady zagospodarowania terenu, wyznaczać zasady ochrony zabytków (a także dziedzictwa kulturowego i dóbr kultury współczesnej)¹⁵⁵. Pierwsza z tych funkcji wiąże się bezpośrednio z omawianą w tym miejscu szczególną ochroną krajobrazu wiejskiego stanowiącego zabytek.

Aktywność gminy służąca realizacji tej drugiej funkcji ma dla kierunku szczególnej ochrony charakter subsydiarny, co nie umniejsza jednak jej znaczenia. Jest bowiem niezbędnym elementem całego systemu ochrony, gdyż – jak słusznie zauważa J. P. Pruszyński: „bez uwzględnienia powiązań przestrzennych, cech fizjograficznych, zachowanych na gruncie układów komunikacyjnych i gospodarczych, jednostkowa ochrona zabytków jest skazana na niepowodzenie, niezależnie od nakładów i środków technicznych na wykonawstwo konserwatorskie”¹⁵⁶. Plany zagospodarowania przestrzennego odgrywają zatem kluczową rolę w odpowiednim ukierunkowaniu rozwoju przestrzennego, tak aby zachować cenne elementy dziedzictwa kulturowego i ochronić zabytki przed niekorzystnymi przekształceniami i niekontrolowaną zabudową. Chodzi tu bowiem o trudne zadanie uwzględnienia potrzeb związanych z ochroną dziedzictwa i przełożenie tego na sferę regulacyjną (planów przestrzennych)¹⁵⁷.

W kontekście tego rozróżnienia trzeba też postrzegać strefę ochrony konserwatorskiej. Jej wyznaczenie stanowi przejaw władztwa samorządu gminnego i jest ona elementem planu miejscowego, ale sama w sobie nie kreuje żadnych dodatkowych uprawnień dla służb konserwatorskich¹⁵⁸. Jej reżim prawny wyznaczany jest bowiem przez ustalenia planu stanowiące ograniczenia, nakazy, zakazy (np. poprzez wskaźniki zagospodarowania), które mają na celu ochronę zabytków znajdujących się na tym obszarze (art. 19 ust. 3 u.o.z.o.z.). Przy tym może to dotyczyć zabytków nie tylko objętych formami ochrony konserwatorskiej czy ujętych w gminnej ewidencji zabytków¹⁵⁹.

i prawa administracyjnego, Przemysł–Rzeszów 2003, s. 73–89; I. Zachariasz, *Funkcje planu miejscowego*, „Biuletyn Polskiej Akademii Nauk. Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju” nr 257–258 (2015), s. 28–45.

¹⁵⁵ Por. Wyrok NSA z dnia 14.06.2022 r., sygn. akt II OSK 1937/19, CBOSA.

¹⁵⁶ J. Pruszyński, *Ochrona zabytków w Polsce. Geneza, organizacja, prawo...*, s. 289.

¹⁵⁷ Ł. Mikuła i in., *Plany przestrzenne na szczeblu lokalnym. Istota, kluczowe cele, wyzwania i dylematy...*, s. 15.

¹⁵⁸ A. Fogel, *Gminne akty planowania przestrzennego jako instrumenty ochrony zabytków nieruchomych...*, s. 54.

¹⁵⁹ Zob. np. Wyrok NSA z dnia 2.04.2019 r., sygn. akt II OSK2016/18, CBOSA.

Dla uchwycenia istoty strefy ochrony konserwatorskiej – czym ona jest, a właściwie czym może być jako instrument ochrony krajobrazu wiejskiego – warto odwołać się do propozycji wypracowanych w ramach prac Rady Ochrony Zabytków w zakresie zasad ochrony krajobrazu kulturowego¹⁶⁰. W dokumencie tym wskazano trzy sytuacje, w jakich mogłaby być ustanawiana strefa ochrony konserwatorskiej w powiązaniu z określonymi celami: (1) jako bufor – „otulina” w otoczeniu cennego zabytku dla utrzymania określonych warunków przyrodniczych, widokowych, funkcjonalnych (zapobieżenia oddziaływaniu niekontrolowanej zabudowy i innych czynników destrukcyjnych w sąsiedztwie zabytku); (2) jako obszar o szczególnym reżimie ochronnym służącym uwzględnieniu szerokiego kontekstu terytorialnego układu obiektów zabytkowych (ukazaniu historycznych powiązań), celem naczelnym byłoby tu wzmacnianie i dopełnienie ochrony układu zabytkowych obiektów; (3) jako obszar chroniący krajobrazy historyczne, cenne z punktu widzenia kulturowego, np. ze względu na tradycyjny rozłóg pól, tereny historycznych kopalń lub wyrobisk, w tym przypadku strefa stanowiłaby autonomiczny obiekt chroniony.

Tak określona strefa ochrony konserwatorskiej ujmowana jest w przywołanym dokumencie jako jeden z trzech instrumentów – form ochrony krajobrazów kulturowych: obok rezerwatu kulturowego (służącego zachowaniu unikatowych, dobrze zachowanych historycznych krajobrazów kulturowych w celu możliwie pełnego zachowania historycznego programu użytkowania) i parku kulturowego (służącego ochronie znacznych obszarów o charakterystycznym typie kulturowo-przyrodniczym, o wyjątkowych wartościach kulturowych, złożoności struktury i zdolności do samoregulacji). Celem strefy ochrony konserwatorskiej byłoby zachowanie ciągłości tradycji polskich krajobrazów i możliwość ich rozwoju w zgodności z tradycją regionów. Obecnie taka koncepcja strefy jako instrumentu ochrony krajobrazu wiejskiego pozostaje jednak raczej w sferze ideowej niż praktycznej.

Trzeba wreszcie wspomnieć o roli gminnych programów opieki nad zabytkami – dokumentów programowych, zawierających wieloaspektowe analizy miejscowych uwarunkowań opieki nad zabytkami oraz ochrony zabytków i dziedzictwa kulturowego. Cele tych aktów określone w art. 87 ust. 2 u.o.z.o.z. wyraźnie odnoszą się do kontekstu krajobrazowego. Obejmują one m.in. uwzględnienie

¹⁶⁰ A. Michałowski, T. Zwiech, *Zasady ochrony krajobrazu kulturowego (projekt przygotowany w ramach prac Rady Ochrony Zabytków). Wyznaczanie, ustanawianie stref ochrony konserwatorskiej, rezerwatów i parków kulturowych oraz zarządzanie nimi*, w: Kurier Konserwatorski. Biuletyn Państwowej Służby Ochrony Zabytków, Nr 6, Warszawa, 27 marca 1995 r., s. 26, cyt. za: L. Klupsz, *Krajobraz kulturowy jako kategoria zabytków i jego specyfika...*, s. 45–46.

uwarunkowań ochrony zabytków, w tym krajobrazu kulturowego i dziedzictwa archeologicznego, łącznie z uwarunkowaniami ochrony przyrody i równowagi ekologicznej, czy wyeksponowanie poszczególnych zabytków oraz walorów krajobrazu kulturowego. Charakter prawny tych programów opieki nad zabytkami i zakres oddziaływania na inne instrumenty ochrony zabytków budzą wątpliwości¹⁶¹. Ich miejsce w prawnym systemie ochrony zabytków jest jednak istotne¹⁶². Są bowiem nie tylko aktami polityki (*policy*) ukierunkowanymi na określone cele społeczne, ale stanowią też merytoryczne studia uwarunkowań i determinant dla przyszłych aktów planowania przestrzennego. Dlatego tak ważne jest adekwatne prawne uregulowanie powiązań między tymi dokumentami w ramach systemu planowania przestrzennego, ale także promowanie metodyk i praktyk w zakresie sporządzania tych dokumentów programowych, a następnie ich faktycznego uwzględniania w procesie sporządzania aktów planowania przestrzennego¹⁶³.

Przedstawiony przegląd systemu instrumentów ochrony krajobrazu wiejskiego jako zabytku obrazuje jego zróżnicowanie. Należą do niego formy ochrony zabytków (przede wszystkim park kulturowy i wpis do rejestru zabytków). Ponadto krajobraz wiejski może być chroniony jako zabytek ujęty w gminnej ewidencji oraz jako zabytek o nieujawnionym statusie (niewpisany do rejestru ani nieujęty w ewidencji), ale wykazujący cechy zabytku zgodnie z jego ustawową definicją materialną.

Instrumenty ochrony krajobrazu wiejskiego usytuowane są też w sferze planowania przestrzennego, a ich charakter i status prawny jest bardzo różny. Należą bowiem do nich ustalenia ochrony w planie miejscowym stanowiące autonomiczną formę ochrony zabytków uregulowaną w u.o.z.o.z., ale także strefa ochrony konserwatorskiej – element planu, ale niekreujący dodatkowych uprawnień dla służb konserwatorskich. Akty polityki przestrzennej gminy mogą być też rozpatrywane osobno – jako wielofunkcyjne i integrujące instrumenty ochrony krajobrazu wiejskiego stanowiącego zabytek.

¹⁶¹ J. Sługocki, *Charakter prawny i praktyka sporządzania lokalnych programów opieki nad zabytkami*, „Forum Prawnicze” t. 61 nr 5 (2020), s. 41–54.

¹⁶² Dotyczy to także dokumentów nieobligatoryjnych – opracowań studialnych i przedprojektowych Narodowego Instytutu Dziedzictwa, np. studiów ochrony wartości kulturowych zabytkowego obszaru i studium konserwatorsko-krajobrazowego (<https://nid.pl/opinie-eksperyty-i-opracowania-studialne/>).

¹⁶³ A. Fogel, *Co zamiast studium uwarunkowań? Ochrona zabytków w polityce przestrzennej gminy w zakresie ochrony zabytków po nowelizacji ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym...*, s. 42–53 (autorka podejmuje te kwestie w kontekście skutków reformy systemu planowania przestrzennego z 2023 r.).

Na ten skomplikowany układ instrumentów ochronnych nakładają się wyzwania wynikające ze swoistego – krajobrazowego charakteru tych zabytków, a zatem problemy niedopasowania instrumentów nastawionych raczej na potrzeby ochronne zabytkowej architektury (niż krajobrazu).

W tym kontekście powstaje pytanie, czy istnieje potrzeba uzupełnienia systemu ochrony zabytków o dodatkowy specjalny instrument ochrony krajobrazów historycznych uznawanych za najcenniejsze, a jednocześnie ukierunkowany na specyfikę krajobrazową. W tym zakresie np. A. Fogel postuluje „wyodrębnienie grupy szczególnie cennych obszarów obejmujących «strefy historycznego krajobrazu» (to umowne określenie, uwzględniające coraz częściej zgłaszane postulaty wprowadzenia nowej formy ochrony zabytków – miasta historycznego czy też historycznego krajobrazu ruralistycznego)”. Proponowana instytucja miałaby odnosić się bezpośrednio do historycznych cech krajobrazu, a wyznaczone obszary być spójnie włączone do systemu aktów planowania przestrzennego. Ta regulacja, zdaniem autorki, przypominałaby wyznaczanie w audytach krajobrazowych krajobrazów priorytetowych, jednak odnosiłaby się bezpośrednio do historycznych cech krajobrazu¹⁶⁴.

Wydaje się, że to proponowane rozwiązanie ukierunkowane byłoby jednak bardziej na ochronę zabytkowej zabudowy, a więc w istocie na architekturę (w większej skali założeń przestrzennych) niż swoiście na krajobraz. Ponadto dotyczy bardziej kontekstu miejskiego niż wiejskiego. Jeśli chodzi o ten ostatni, to trzeba mieć też świadomość, że możliwości ochrony zabytkowej zabudowy wiejskiej w jej historycznym, autentycznym kształcie są bardzo ograniczone. Naturalne procesy rozwoju nie sprzyjają trwaniu historycznych zabytkowych wsi (charakteryzujących się nieskomplikowanym układem przestrzennym, ograniczonymi i jednorodnymi funkcjami, zwykle rolniczymi oraz małą skalą)¹⁶⁵.

Wyzwania ochrony zabytków architektury wiejskiej kierują też uwagę ku bardziej ogólnym i fundamentalnym pytaniom ochrony zabytków: o to, co i w jaki sposób chronić, o znaczenie autentyczności (i ewentualną dopuszczalność stylizacji), o konieczność dostosowania do funkcji turystyki, ale także o potencjalne korzyści, jakie niesie połączenie ochrony zabytkowej zabudowy wiejskiej z ochroną krajobrazu i przyrody¹⁶⁶.

¹⁶⁴ A. Fogel, *Ochrona dziedzictwa kulturowego a ochrona środowiska przyrodniczego – uwagi na tle regulacji dotyczących ochrony i kształtowania krajobrazów kulturowych...*, s. 95.

¹⁶⁵ B. Szmygin, *Ochrona zabytków architektury wiejskiej w zespole z ochroną krajobrazu i środowiska – możliwości i ograniczenia...*, s. 24–25.

¹⁶⁶ Ibid., s. 24–27.

Trzeba też wziąć pod uwagę splatanie się ochrony wiejskich krajobrazów historycznych z przemianami zachodzącymi na obszarach wiejskich, w tym zwłaszcza procesami urynkwienia przestrzeni wiejskich w kontekście turystycznym. Zmiana znaczeń wsi i wiejskości skutkuje bowiem estetyzacją i idealizacją krajobrazu wiejskiego oraz ideologizacją przestrzeni wiejskiej postrzeganej jako cenny zasób, do którego trzeba ograniczyć dostęp. W takim obrazie „sielskiej tradycyjnej wsi” podejście do krajobrazu wiejskiego ogranicza się do jego konsumowania (podziwiania widoków). Nie mieszczą się w nim także rolnicy (powinni być raczej ukrywani przed turystami lub stanowić dodatek do romantycznego krajobrazu)¹⁶⁷. Te negatywne aspekty oddziaływania instrumentów ochrony zabytków trzeba mieć zatem także na uwadze w analizie funkcjonowania prawnego systemu ochrony krajobrazu wiejskiego.

5.4. Nakładanie się reżimów ochronnych krajobrazu wiejskiego (ochrona przyrody i ochrona zabytków)

W. Radecki określa prawną ochronę krajobrazu jako „swoiste pogranicze ochrony przyrody i ochrony zabytków”¹⁶⁸. Odpowiada to obserwacji J. S. Landgroda, który zwracał uwagę na istnienie sfery granicznej, płynnej i sprawdzalnej tylko indukcyjnie, będącej domeną wspólnych wpływów graniczących ze sobą reżimów prawnych. Istnienie pogranicza dyscyplin prawnych wynika z tego, że stosunki życiowe mają różne aspekty i niemożliwe jest rozgraniczenie bez reszty ich reżimów prawnych¹⁶⁹. Taki właśnie charakter ma krajobraz (w tym wiejski) integrujący w sobie złożone związki natury i kultury, stanowiący przedmiot ochrony w ramach różnych obszarów prawa.

Wydaje się jednak, że powiązanie różnych reżimów prawnych w systemie ochrony krajobrazu jest jeszcze bardziej skomplikowane. Kierunek szczególnej ochrony stanowi część tego systemu, gdzie nie tylko spotykają się graniczące reżimy prawne, ale dochodzi do ich nakładania się. Pewne krajobrazy są bowiem jednocześnie przedmiotem ochrony w prawie ochrony przyrody i prawie ochrony dziedzictwa kulturowego. Nie oznacza to jednak zamknięcia szczególnej ochrony krajobrazu w tych dwóch obszarach regulacyjnych.

¹⁶⁷ H. Podedworna, *Urynkwienie zasobów wsi w Polsce...*, s. 9–15.

¹⁶⁸ W. Radecki, *Podstawy ochrony krajobrazu w prawie polskim, czeskim i słowackim*, „Biuletyn Parków Krajobrazowych Wielkopolski” t. 25 (2018), s. 24.

¹⁶⁹ J. S. Langrod, *Instytucje prawa administracyjnego. Zarys części ogólnej. Reprint*, Kraków 2003, s. 58.

Przed wszystkim w polskim systemie prawnym funkcjonuje swoisty instrument ochrony krajobrazu – krajobraz priorytetowy uregulowany w u.p.z.p. Uznawany jest on nawet za formę ochrony krajobrazu usytuowaną poza katalogami form ochrony określonymi w u.o.p. i u.o.z.o.z.¹⁷⁰, ale potrzeba jego wprowadzenia budzi wątpliwości¹⁷¹. Problematiczne jest też rozproszenie norm dotyczących narzędzi ochrony krajobrazów priorytetowych, w u.p.z.p. uregulowane są kwestie ich wyznaczania i określania rekomendacji i wniosków (audyt krajobrazowy), natomiast w u.o.p. strefy ochrony i kwestia zakazów ich dotyczących. Generalnie konstrukcja prawna krajobrazu priorytetowego i jego ochrony nie tworzy samodzielnego reżimu prawnego, lecz jest zależna od innych instrumentów ochronnych (form ochrony przyrody czy aktów planowania przestrzennego).

Ponadto w ramach prawa planowania i zagospodarowania przestrzennego prawodawca usytuował główny instrument identyfikacji i oceny krajobrazów – audyt krajobrazowy, dający podstawę do działań polityki krajobrazowej (ich ochrony, gospodarki i planowania). W tym obszarze regulacyjnym zawarte są normy prawne ukierunkowane na wdrażanie instrumentów ochronnych (z zakresu ochrony przyrody i zabytków) i podstawy prawne wspomnianych wcześniej swoistych, samodzielných instrumentów ochrony krajobrazu (krajobraz priorytetowy, „uchwała krajobrazowa”), ale także miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego o potencjalnej, choć w dużej mierze obecnie niewykorzystanej funkcji koordynującej¹⁷². Planowanie przestrzenne wskazywane jest bowiem generalnie jako sfera zespalaająca cząstkowe układy normatywne¹⁷³.

Potencjał ten nie jest jednak wykorzystywany. Dokonywane analizy dokumentów i opracowań planistycznych w zakresie ochrony krajobrazu wiejskiego wskazują na dominujący punktowy charakter ochrony i koncentrowanie się na elementach uznanych za cenne (głównie obiektach architektonicznych i zabytkowych zespołach)¹⁷⁴. Mimo zawarcia w strategiach, programach i planach zapisów o ochronie krajobrazu kulturowego, ze względu na brak identyfikacji krajobrazów i wskazania zasad oraz parametrów ich kształtowania w planach miejscowych, pozostają one jedynie w sferze deklaracji.

¹⁷⁰ A. Fogel, G. Goleń, A. Staniewska, *Ustawa krajobrazowa. Komentarz do przepisów wprowadzonych w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu...*, s. 106.

¹⁷¹ Zob. szerzej p. III.5.2.

¹⁷² A. Fogel, *Ochrona dziedzictwa kulturowego a ochrona środowiska przyrodniczego – uwagi na tle regulacji dotyczących ochrony i kształtowania krajobrazów kulturowych...*, s. 86, 89.

¹⁷³ Ibid., s. 90.

¹⁷⁴ E. Raszeja, *Ochrona krajobrazu w procesie przekształceń obszarów wiejskich...*, s. 119.

Drugą istotną „klamrą spinającą przyrodnicze i kulturowe spojrzenia na krajobraz”¹⁷⁵ są normy z zakresu prawa ochrony środowiska z uregulowaną w u.u.i.ś. instytucją ocen oddziaływania na środowisko na czele. Te grupy przepisów nie tylko mają uzupełniający charakter w stosunku do u.o.p. i u.o.z.o.z. Tworzą bowiem także fundamenty prawne dla narzędzi koordynujących oba te reżimy ochronne.

Na kanwie zestawienia w poprzednich podrozdziałach instrumentów ochrony krajobrazu wiejskiego w ramach kierunku ochrony szczególnej rodzi się też pytanie o potrzebę i możliwość ich zintegrowania w kontekście krajobrazu jako wyodrębnionego przedmiotu regulacji, a dalej jego rodzaju – krajobrazu wiejskiego. Skomplikowane ukształtowanie norm w ramach tego kierunku tworzy bowiem spore wyzwanie do stosowania instrumentów ochronnych jego dotyczących – jak je pogodzić i skoordynować. Zasadniczo oba obszary regulacyjne mają odmienny przedmiot ochrony: u.o.p. – zasoby, twory i składniki przyrody, a u.o.z.o.z. – wytwory człowieka. Jednak właśnie problematyka krajobrazowa uwydatnia potrzebę wzajemnego dopasowania w postaci zintegrowanego i komplementarnego systemu ochrony ze względu na przyrodniczo-kulturową naturę tego przedmiotu ochrony oraz przenikanie i nakładanie się reżimów ochronnych¹⁷⁶. Taki zintegrowany system postulował już w latach 70. J. Pruszyński, wskazując, że należałoby się zastanowić nad możliwościami funkcjonalnych związków między organami ochrony zabytków a organami ochrony przyrody, dla lepszej koordynacji działań na rzecz krajobrazu¹⁷⁷.

Pierwszy aspekt nakładania się reżimów ochronnych jest związany z możliwością objęcia jednego krajobrazu różnymi formami ochrony z przypisanymi im regulacjami ochronnymi. Na przykład ten sam teren może być objęty granicami parku krajobrazowego (z obowiązującym dla niego planem ochrony), a jednocześnie parku kulturowego czy obszarowego wpisu do rejestru zabytków. Podobnie może występować pokrywanie się zespołu przyrodniczo-krajobrazowego z parkiem kulturowym. W rezultacie regulacje ochronne w ramach tych dwóch reżimów mogą zawierać normy wzajemnie niespójne, wręcz sprzeczne, np. ze względu na niezgodność, a nawet przeciwność celów ochron-

¹⁷⁵ W. Radecki, *Podstawy ochrony krajobrazu w prawie polskim, czeskim i słowackim...*, s. 13.

¹⁷⁶ K. Stanik-Filipowska, *Park krajobrazowy a park kulturowy – analiza administracyjno-prawna*, [w:] E. Ura, J. Stelmasiak, S. Pieprzny (red.), *Człowiek a środowisko. Aspekty prawno-społeczne*, Rzeszów 2010, s. 175 i powołana tam literatura; K. Zalaszińska, *Prawna ochrona zabytków nieruchomości w Polsce...*, s. 259.

¹⁷⁷ J. Pruszyński, *Ochrona prawna zabytków nieruchomości*, „Państwo i Prawo” nr 12 (1974), s. 82.

nych obu warstw krajobrazu wiejskiego: przyrodniczej i kulturowej¹⁷⁸. Potrzeby ochronne obszarów przyrodniczych (np. ograniczenie ingerencji) mogą być bowiem sprzeczne z potrzebami ochrony zabytków¹⁷⁹.

Kolejne trudności wynikające z nakładania się reżimów ujawniają się w wymiarze proceduralnym i kompetencyjnym. W analizie przejawów nieskoordynowania w tym zakresie A. Fogel wskazuje np. lukę we współdziałaniu organów, którą stanowi niewłączenie w żadnym zakresie wojewódzkiego konserwatora zabytków do procedury tworzenia zespołu przyrodniczo-krajobrazowego¹⁸⁰.

Do tych problemów nakładania się dochodzą jeszcze słabości regulacyjne wewnątrz tych dwóch systemów. Na przykład zauważa się, że problemy konstrukcji i funkcjonowania ochrony krajobrazu w prawie ochrony dziedzictwa kulturowego są uwarunkowane szerszym zagadnieniem dysfunkcjonalności tego systemu w wymiarze podstaw ustawodawczych. Wynika to przede wszystkim z przetrwałego osadzenia polskich regulacji dotyczących ochrony zabytków w konstrukcjach poprzedniego systemu prawnego, a przez to niepełne uwzględnienie zmian ustrojowych, podstaw aksjologicznych demokratycznego ładu prawnego oraz rozwoju doktryny konserwatorskiej¹⁸¹. Co istotne w kontekście krajobrazu, zauważa się też generalne niedostosowanie regulacji do potrzeb zachowania historycznych założeń o charakterze przestrzennym¹⁸².

Z drugiej strony dwoisty i integrujący charakter krajobrazu może być traktowany jako potencjał dla wyznaczania nowych ścieżek zintegrowanej ochrony szeroko rozumianego dziedzictwa i przezwyciężenia tradycyjnej dychotomii przyroda – kultura. Jak słusznie zauważa Z. Myczkowski, „parki krajobrazowe i parki kulturowe powinny być i *de facto* często są poligonem dla idei zintegrowanej ochrony dziedzictwa kulturowego, przyrodniczego i krajobrazu”¹⁸³. Wydaje się jednak, że zintegrowana ochrona objawia się raczej w innych kierun-

¹⁷⁸ A. Fogel, *Ochrona dziedzictwa kulturowego a ochrona środowiska przyrodniczego – uwagi na tle regulacji dotyczących ochrony i kształtowania krajobrazów kulturowych...*, s. 88.

¹⁷⁹ A. Michalak, A. Ginter, *Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Komentarz*, Warszawa 2016, s. 130; K. Zalasieńska, *Konserwatorska ochrona zabytków a ochrona przyrody...*, s. 255.

¹⁸⁰ A. Fogel, *Ochrona dziedzictwa kulturowego a ochrona środowiska przyrodniczego – uwagi na tle regulacji dotyczących ochrony i kształtowania krajobrazów kulturowych...*, s. 88.

¹⁸¹ Zob. np. W. Kowalski, K. Zalasieńska, *Prawo ochrony dziedzictwa kulturowego w Polsce – próba oceny i wnioski*, [w:] B. Szmygin (red.), *System ochrony zabytków w Polsce – analiza, diagnoza, propozycje*, Lublin–Warszawa 2011, s. 17–34.

¹⁸² *Ibid.*, s. 21.

¹⁸³ Z. Myczkowski, *Park kulturowy jako forma obszarowej ochrony zabytków*, „Ochrona Zabytków” nr 2 (2007), s. 114.

kach ochrony krajobrazu wiejskiego, zwłaszcza w ochronie systemowej, o czym będzie jeszcze mowa.

Utrzymanie wyodrębnienia dwóch nurtów ochrony – przyrody i zabytków w ramach kierunku szczególnej ochrony – można uznać jednak za uzasadnione¹⁸⁴. W tym zakresie trafnie zauważa A. Fogel, że „jakikolwiek próby wyodrębnienia krajobrazu jako osobnego przedmiotu regulacji nasilą jedynie występujące problemy interpretacyjne i poszerzą pole konfliktu. Działania legislacyjne powinny więc zmierzać nie tylko do większej spójności przepisów, lecz także do zapewnienia należytego współdziałania wszystkich organów, które mają brać udział w poszczególnych procedurach”¹⁸⁵. Zasadniczy paradygmat skoordynowania obu kierunków regulacyjnych (ochrony przyrody i ochrony zabytków) płynie też z przepisów kolizyjnych wyrażonych w art. 2 u.o.z.o.z., zgodnie z którym akt ten nie narusza (między innymi) przepisów u.o.p.

Funkcjonowanie obu wyodrębnionych nurtów ochronnych w ramach kierunku ochrony szczególnej jest adekwatne do ochrony krajobrazów uznanych za wartościowe. Przy tym w zależności od tego, w jakiej warstwie (przyrodniczej czy historycznej – kulturowej) cenna ta zostanie zidentyfikowana, inne będą potrzeby ochronne i adekwatność instrumentów ochronnych, a także wyspecjalizowanie organów biorących udział w ich stosowaniu. Ze względu na oczywistą niemożliwość rozdzielenia obu warstw krajobrazu, a także potrzebę integracji działań ochronnych dla osiągnięcia ich synergicznego efektu (zwłaszcza w odniesieniu do krajobrazów o wysokich wartościach w obu wymiarach przyrodniczym i kulturowym), kluczowe jest skoordynowanie instrumentów ochrony w ramach obu nurtów (szczególnie w wymiarze proceduralnym i administracyjnym).

Można też uznać, że dobrą podstawę dla tej koordynacji stanowi identyfikacja i ocena krajobrazów, która obejmuje obie warstwy ich istoty. Wobec przedłużającego się wdrażania reformy z 2015 r. przewidzianej przez u.w.n.o.k. w zakresie sporządzania audytów krajobrazowych, trudno jednak ocenić, na ile przyjęty w tych przepisach nowelizujących model sprawdza się w praktyce.

Tymczasem wnikliwie przeprowadzony proces identyfikacji i oceny krajobrazów, a na ich podstawie partycypacyjne ustalenie celów stanowi fundament budowania efektywnych systemów ochrony historycznych krajobrazów wiej-

¹⁸⁴ W doktrynie wyrażane jednak były też poglądy o zasadności wydzielenia problematyki krajobrazu kulturowego do osobnego aktu. Zob. np. K. Zalaszińska, *Konserwatorska ochrona zabytków a ochrona przyrody...*, s. 256.

¹⁸⁵ A. Fogel, *Ochrona dziedzictwa kulturowego a ochrona środowiska przyrodniczego – uwagi na tle regulacji dotyczących ochrony i kształtowania krajobrazów kulturowych...*, s. 94–95.

skich. Jak słusznie zauważa E. Raszeja: „ochrona krajobrazu, który jest reliktem nieistniejących już cywilizacji, wymaga kompromisu społecznego i akceptacji ze strony obecnych mieszkańców. Bez tego założone cele ochronne nie mają szans na realizację, nawet przy najkorzystniejszych regulacjach prawnych i wsparciu finansowym”¹⁸⁶.

Dla nakładania, a właściwie bardziej adekwatnie, przenikania się reżimów ochronnych w odniesieniu do krajobrazu wiejskiego, istotną jego charakterystyką jest, że stanowi on krajobraz biokulturowy i wielofunkcyjny, tworząc kluczową platformę integrowania różnorodności biologicznej i kulturowej warunkującej dobrostan ludzki¹⁸⁷. Jest to szczególnie widoczne w Europie, gdzie biokulturowa różnorodność krajobrazów wiejskich stanowi wręcz jedną z jej istotnych cech i elementów europejskiej tożsamości oraz potencjału gospodarczego. Trzeba przy tym zauważyć, że historyczne krajobrazy wiejskie o wysokiej różnorodności biokulturowej są powiązane zwykle z gospodarstwami rolnymi o mniejszej skali oraz z tradycyjnymi sposobami uprawy i hodowli. Zróżnicowana mozaikowość stanowi charakterystyczną cechę właśnie krajobrazów wiejskich tego typu. Tę swoistość zaczyna się dostrzegać jako potencjał w polityce Unii Europejskiej¹⁸⁸. Jednak jest ona też wyzwaniem dla budowania systemów ochronnych, zwłaszcza w obliczu obecnych procesów przekształceń obszarów wiejskich.

W kontekście ochrony krajobrazu wiejskiego istotnym aspektem jest zatem kwestia dopuszczalności jego gospodarczego wykorzystania. Z. Myczkowski, cytując słowa H. Gutersolma, że krajobraz jest wyrazem gospodarki człowieka, słusznie zauważa, że podstawę harmonijnego krajobrazu stanowi dobra gospodarka, zdewastowany krajobraz jest zaś wyrazem złej gospodarki¹⁸⁹. W tym kontekście jako istotną słabość regulacyjną podnosi się brak ujęcia różnorodności biokulturowej i mozaiki krajobrazowej jako celów konserwatorskiej ochrony przyrody, np. w systemie regulacyjnym Natura 2000¹⁹⁰.

Konserwatorska ochrona (zarówno w odniesieniu do przyrody, jak i zabytków) w przypadku krajobrazu wiejskiego stanowi duże wyzwanie, także ze względu na jego swoistość jako krajobrazu pracującego. Priorytetem ochrony konserwatorskiej jest bowiem zasadniczo zachowanie chronionego dobra i niedopuszczanie do przekształceń oraz ograniczanie ingerencji. Tymczasem

¹⁸⁶ E. Raszeja, *Ochrona krajobrazu w procesie przekształceń obszarów wiejskich...*, s. 127.

¹⁸⁷ M. Agnoletti, I. D. Rotherham, *Landscape and biocultural diversity...*, s. 3156.

¹⁸⁸ Zob. np. Komunikat Komisji *Długoterminowa wizja dla obszarów wiejskich UE*.

¹⁸⁹ Z. Myczkowski, *Park kulturowy jako forma obszarowej ochrony zabytków...*, s. 106.

¹⁹⁰ M. Agnoletti, I. D. Rotherham, *Landscape and biocultural diversity...*, s. 3157.

krajobraz wiejski jest z istoty fenomenem dynamicznym, tworzącym się i trwającym w gospodarowaniu. Jest to szczególnie czytelne w przypadku historycznego krajobrazu wiejskiego, którego jednym z najważniejszych czynników kształtujących było gospodarowanie rolnicze. Tradycyjne gospodarstwo wiejskie było zaś oparte na dwóch czynnikach: ziemi i pracy.

Ze względu na wspomniane wcześniej przemiany i procesy rozwojowe obszarów wiejskich, rolnictwo nie definiuje jednak już ich istoty, tym bardziej typ rolniczej działalności, która ukształtowała historyczne krajobrazy wiejskie. Są one zatem zarówno świadectwem rozwoju cywilizacji – zasobem kulturowym istotnym dla zachowania tożsamości społeczeństw, jak i środowiskiem życia współczesnych mieszkańców. W wyniku przemian i nowych zjawisk tworzy się jednak na obszarach wiejskich odmienna jakość ekonomiczna i funkcjonalna, a historycznie ukształtowana nieistniejącymi już siłami i potrzebami przestrzeń wypełnia się nową treścią społeczno-kulturową¹⁹¹.

Ochrona takich historycznych krajobrazów wiejskich w nurcie konserwatorskim ma więc ograniczony potencjał stosowania. W szczególności w sferze ochrony zabytków jest to wyzwanie, gdyż dostrzega się związane z turystyką kulturową zagrożenie „skansenizacji” czy „teatralizacji” regionów. Jak słusznie zauważa Ł. Gawęł, „immanentną cechą dziedzictwa kulturowego jest jego obumieranie”, a „zabytek bez autentycznej funkcji, wyrastającej ze społecznego zapotrzebowania miejsca, w którym się znajduje, nie przetrwa”¹⁹². Stąd tak istotne jest uwzględnienie w systemie ochrony krajobrazu wiejskiego aspektów podmiotowych, co obecne jest w koncepcji pieczy krajobrazowej.

Ważny kontekst przenikania reżimów ochronnych (przyrody i zabytków) tworzy też planowanie przestrzenne. W szczególności miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego stanowić może instrument kształtująco-stymulujący, dynamicznie ujmujący zachodzące na danym obszarze zjawiska i harmonizujący różne potrzeby ochronne, ale także interesy podmiotów gospodarujących w przestrzeni¹⁹³. W tej perspektywie plan miejscowy jest istotnym instrumentem koordynującym ochronę środowiska i zabytków. Możliwe jest to jednak tylko w sytuacji, gdy specjalne reżimy prawne ustanawiane

¹⁹¹ E. Raszeja, *Ochrona krajobrazu w procesie przekształceń obszarów wiejskich...*, s. 126 i powołana tam literatura.

¹⁹² Ł. Gawęł, w: M. Banaszkiewicz i in., *Problem „skansenizacji” dziedzictwa kulturowego w turystyce*, „Turystyka Kulturowa” nr 1 (2012), s. 89.

¹⁹³ J. Stelmasiak, *Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jako prawny środek ochrony środowiska*, Lublin 1994, s. 106–107.

w związku z tą ochroną (np. wynikające z form ochrony przyrody czy form ochrony zabytków) znajdują trwałe oparcie w ustaleniach planu¹⁹⁴.

Wszystkie wskazane aspekty prowadzą do wniosku, że w ramach szczególnej ochrony krajobrazu wiejskiego, zorientowanej na wybrane krajobrazy (uznawane za szczególnie cenne) oraz na elementy krajobrazowe (o różnej skali i odnoszące się do obu warstw krajobrazu – przyrodniczej i kulturowej) – nie ma wystarczających narzędzi dla skutecznej ochrony krajobrazu wiejskiego.

6. Podmiotowa ochrona krajobrazu wiejskiego

6.1. Pojęcie i zakres podmiotowej ochrony krajobrazu wiejskiego

Kolejny kierunek prawnej ochrony krajobrazu wiejskiego określony został jako podmiotowy, gdyż przyporządkowane do niego instrumenty łączy oparcie na perspektywie jednostek i aktywności indywidualnej (choć także w ramach społeczności). W wymiarze pojęciowym kierunek ten ma podbudowę przede wszystkim w ujęciu krajobrazu jako zjawiska egzystencjalnego, nośnika znaczeń i wartości. Z kolei kontekst teorii pozaprawnych dla tego kierunku tworzy przede wszystkim koncepcja pieczy krajobrazowej oraz w pewnym zakresie dóbr wspólnie użytkowanych (*commons*). Wreszcie ważnym rysem krajobrazu wiejskiego, który trzeba uwzględnić w ramach tego kierunku, jest jego charakter jako krajobrazu pracującego i produkującego/wytwarzającego.

Aspekt podmiotowy istotnie wpływa tu na kształt instrumentów ochronnych i ich ukierunkowanie, przy czym zasadniczo wyróżnić można dwa główne typy podmiotów uczestniczących w ochronie: „producentów” krajobrazu wiejskiego (którzy zaangażowani są w tworzenie krajobrazu w jakiejś formie działania poprzez użytkowanie gruntów w celu wytwarzania dóbr) i „konsumentów” (beneficjentów krajobrazu pracującego, choć należy pamiętać, że także w tym przypadku zachodzi relacja wzajemnego oddziaływania człowieka i krajobrazu). Wśród producentów krajobrazu pracującego istotną grupę (a historycznie najważniejszą i decydującą o jego swoistości) stanowią rolnicy. Zważywszy jednak na przemiany, szczególnie w kierunku wielofunkcyjności i odchodzenie od dominacji rolnictwa w konceptualizacji krajobrazu wiejskiego i obszarów wiejskich, rośnie także znaczenie innych użytkowników krajobrazu – mieszkańców wsi, którzy nie utrzymują się z użytkowania ziemi, określanymi trudnymi do

¹⁹⁴ J. Stelmasiak zwraca na to uwagę w kontekście obszarów specjalnych o charakterze ekologicznym: *ibid.*, s. 107.

przetłumaczenia terminami, takimi jak np. *lifestylers / amenity residents*¹⁹⁵. Ich stosunek do krajobrazu, w którym mieszkają, nosi też znamiona relacji przywiązania, choć jest ona inna niż rolników¹⁹⁶. Zatem udział tych „niegospodarujących” mieszkańców wsi powinien też być uwzględniony w ochronie krajobrazu wiejskiego.

W ramach kierunku ochrony podmiotowej można usytuować zwłaszcza regulacje prawne stanowiące podstawę dla działań ochronnych w formie osobistych praktyk podejmowanych przez użytkowników (zwłaszcza właścicieli) ziemi i przestrzeni wiejskiej, czyli w ramach pieczy krajobrazowej. Kwestie własnościowe, choć istotnie wpływające na efektywność instrumentów ochronnych i potencjał krajobrazów pracujących w realizowaniu celów środowiskowych¹⁹⁷, nie warunkują wystąpienia ochrony podmiotowej. Jak zostało to ustalone w rozdziale trzecim, własność i krajobraz stanowią bowiem odrębne (choć powiązane) przedmioty ochrony prawnej.

Podstawą tego typu instrumentów ochrony podmiotowej jest zatem piecza „producentów” nad krajobrazem pracującym. Co charakterystyczne dla tych środków, koncentrują się one nie tylko na przedmiocie ochrony – krajobrazie wiejskim, ale starają się chronić także (a czasem przede wszystkim) sprawujących pieczę – stewardów. Wynika to z istoty krajobrazów pracujących, których przetrwanie i podtrzymywanie jest warunkowane ciągłością praktyk i systemów użytkowania terenu, które były kluczowe dla powstania tych krajobrazów. Jak argumentowano, stanowi to zresztą jedno z największych wyzwań ochrony krajobrazów kulturowych w ramach prawnej ochrony dziedzictwa kulturowego.

6.2. Piecza krajobrazowa nad krajobrazem pracującym w ramach wspólnej polityki rolnej

Najważniejszy obszar regulacyjny, gdzie identyfikować można instrumenty ochrony podmiotowej w formie pieczy krajobrazowej stanowią systemy finansowego publicznego wsparcia rolników i obszarów wiejskich – w Unii Europejskiej, przede wszystkim w ramach wspólnej polityki rolnej. Polityka ta ma wielowątkowy charakter i cele, dlatego w tym miejscu uwaga zostanie

¹⁹⁵ C. Baldwin, T. Smith, C. Jacobson, *Love of the land: Social-ecological connectivity of rural landholders...*, s. 38.

¹⁹⁶ Ibid., s. 37–52.

¹⁹⁷ D. Brockington i in., *Working governance for working land...*, s. 1257.

skupiona na tym, w jaki sposób włączona jest w jej ramy problematyka krajobrazowa, a w szczególności, jak przejawia się podmiotowa ochrona krajobrazu wiejskiego.

Jak wskazywano, termin „krajobraz” występuje w aktach stanowiących podstawę prawną WPR. Ochrona krajobrazu jest też wymieniona wśród celów tej polityki na okres po 2020 r. w art. 6 ust. 1 lit. f rozporządzenia 2021/2115 jako „przyczynianie się do ochrony różnorodności biologicznej, wzmacnianie usług ekosystemowych oraz ochrona siedlisk i krajobrazu”. Aspekty krajobrazowe można jednak także odnaleźć w ramach innych celów szczegółowych wskazanych w art. 6. Ponadto kontekst krajobrazowy jest w zasadzie obecny (choć nie wprost wyrażony) w treści art. 5 rozporządzenia 2021/2115 określającego cele ogólne, zwłaszcza w ramach drugiego i trzeciego z nich: „wspieranie i wzmacnianie ochrony środowiska, w tym różnorodności biologicznej, oraz działań w dziedzinie klimatu oraz przyczynianie się do realizacji unijnych celów związanych ze środowiskiem i klimatem, w tym zobowiązań Unii wynikających z porozumienia paryskiego” oraz „umacnianie struktury społeczno-ekonomicznej obszarów wiejskich”.

Dla zrozumienia miejsca ochrony krajobrazu wiejskiego w ramach WPR warto pokrótce zarysować jej przemiany, zwłaszcza w kontekście jej ukierunkowania. Trzeba przede wszystkim podkreślić, że wspólna polityka rolna przeszła znaczącą ewolucję od swych narodzin w latach 60.¹⁹⁸ W obecnym kształcie nie ma już charakteru jedynie polityki sektorowej wspierającej rolnictwo i otwarty jednolity rynek unijnych produktów rolno-spożywczych oraz sprzyjającej intensyfikacji rolnictwa¹⁹⁹. Intensywne rolnictwo jest zresztą uznawane za jeden z głównych czynników degradacji europejskich krajobrazów rolniczych²⁰⁰. Obecnie wpisując się w realizację Agendy na rzecz zrównoważonego rozwoju 2030, WPR obejmuje kwestie środowiskowe oraz społeczne, co odzwierciedla przytoczone sformułowanie jej celów.

To szerokie zakreślenie celów odpowiada zmienionemu i rozszerzonemu uzasadnieniu wspólnej polityki rolnej UE i przyznawanych rolnikom płatności (zwłaszcza bezpośrednich, w przypadku których warunkiem otrzymania

¹⁹⁸ Zob. np. A. Jurcewicz, B. Kozłowska, E. Tomkiewicz, *Wspólna polityka rolna. Zagadnienia prawne*, Warszawa 2007, s. 40–74.

¹⁹⁹ Tak np. w już nieobowiązującym rozporządzeniu: Regulation (EEC) no 797/85 on improving the efficiency of agricultural structures, Dz.U. L 93 z 30.3.1985, s. 1–18. Data zakończenia obowiązywania: 09/08/1991.

²⁰⁰ B. T. van Zanten i in., *European agricultural landscapes, common agricultural policy and ecosystem services: A review*, „Agronomy for Sustainable Development” t. 34 nr 2 (2014), s. 310.

jest prowadzenie działalności rolniczej oraz spełnienie tzw. minimalnych wymagań).

W tradycyjnym interwencjonistycznym ujęciu ekonomicznym płatności te pełniły funkcję środków zapobiegania występującym w rozwiniętych państwach uprzemysłowionych i zurbanizowanych negatywnym tendencjom, takim jak np.: marginalizacja, a nawet zanik rolnictwa, a przez to uzależnienie od importu żywności i zagrożenie bezpieczeństwa żywnościowego oraz gorsza pozycja dochodowa i rynkowa rolników w porównaniu do ludności nierolniczej²⁰¹. Od dawna za uzasadnienie wsparcia sektora rolniczego uznaje się też wyjątkowość i wrażliwość, a przez to konieczność uwzględnienia szczególnych wyzwań prowadzenia tej działalności gospodarczej (niepewność i nieprzewidywalność powodowana przez ryzyko pogodowe oraz niestabilność wzorców popytu i zmienności cen)²⁰².

To tradycyjne ujęcie polityki rolnej ulega jednak rozszerzeniu, zwłaszcza pod wpływem koncepcji wielofunkcyjności współczesnego rolnictwa²⁰³. Dodatkowo w nowszych koncepcjach wielofunkcyjność rolnictwa ujmuje się jeszcze szerzej. Zyskuje ona inny charakter niż tradycyjnie ujmowana, gdyż jest ukierunkowana na zewnątrz gospodarstwa, służąc zaspokajaniu potrzeb społeczeństwa w różnych wymiarach: środowiskowym, kulturowym, gospodarczym i społecznym²⁰⁴. Identyfikuje się wiele rodzajów dóbr publicznych dostarczanych przez rolnictwo, ale generalnie grupuje się je w następujące trzy: środowiskowe (m.in. utrzymanie bioróżnorodności, ochrona wód i gleb, tu także włącza się krajobraz rolniczy); ekonomiczne (bezpieczeństwo żywnościowe i żywności oraz energetyczne); społeczno-kulturalne (żywotność ekonomiczna i społeczna wsi, dziedzictwo kulturowe, tożsamość lokalna i regionalna). Przy tym zauważa się, że część z nich nie stanowi czystych dóbr publicznych, lecz mieszane (są one nieraz określane jako dobra merytoryczne). W rezultacie zmienia się gruntownie nastawienie rolnictwa (już nie produktywność, ale wysoka jakość i zrównoważony rozwój) oraz znaczenie rolnictwa w życiu gospodarczym (zarówno wsi, jak i całego społeczeństwa).

²⁰¹ A. Sadłowski, *Płatności bezpośrednie dla rolników – transfery, subsydia czy wydatki na dobra i usługi publiczne?*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” t. 66 nr 3 (2022), s. 120–122.

²⁰² G. Skogstad, *Ideas, Paradigms and Institutions: Agricultural Exceptionalism in the European Union and the United States...*, s. 463–490.

²⁰³ A. Kołodziejczak, *Przegląd koncepcji rozwoju obszarów wiejskich...*, s. 24–26.

²⁰⁴ J. Wilkin, *Wielofunkcyjność wsi i rolnictwa a rozwój zrównoważony*, „Więś i Rolnictwo” t. 153 nr 4 (2011), s. 30.

Model rolnictwa wielofunkcyjnego stanowi zatem kolejną fazę rozwojową – postproduktywistyczną²⁰⁵.

Także w kontekście koncepcji usług ekosystemowych (w aspekcie rolnictwa) zaczyna się zmieniać postrzeganie tej relacji. Początkowo zauważane było głównie negatywne oddziaływanie działalności rolniczej, szczególnie na ekosystemy naturalne i ich świadczenia. Z czasem zaczęto jednak dostrzegać złożoność roli człowieka w tworzeniu usług ekosystemowych. Ludzie są bowiem nie tylko konsumentami i beneficjentami świadczeń ekosystemów, ale mogą mieć też aktywną rolę w ich produkowaniu, szczególnie w systemach agroekologicznych, w których interakcja człowieka ze środowiskiem jest kluczowa w wytwarzaniu usług ekosystemowych. W tym kontekście stosuje się więc termin „usług społeczno-ekologicznych”²⁰⁶ albo „usług krajobrazowych” jako lepiej oddających specyfikę funkcjonowania systemów społeczno-ekologicznych, takich jak krajobrazy rolnicze²⁰⁷.

To daje asumpt do tworzenia nowej formuły i uzasadnienia polityki rolnej i wspierania finansowego rolnictwa. W tak rozumianej wielofunkcyjności rolnictwa zmienia się bowiem ekonomiczne ujęcie płatności, które nie są już traktowane jako subsydia, ale jako wydatki na dostarczanie dóbr i usług publicznych. Wsparcie finansowe rolników stanowi zaś formę ich wynagradzania za dostarczanie społeczeństwu tych dóbr lub finansowej kompensacji pozytywnych efektów zewnętrznych towarzyszących działalności rolniczej²⁰⁸.

Przekładając to na kontekst krajobrazowy i związaną z nim konwencję pojęciową, można tę rolę rolników (i uzasadnienie wsparcia finansowego w ramach wspólnej polityki rolnej) ująć jako pieczę krajobrazową sprawowaną przez producentów nad wiejskim krajobrazem pracującym. W ramach sprawowania tej pieczy rolnicy dostarczają świadczenia społeczno-ekologiczne. Płatności w ramach WPR stanowią zaś wynagrodzenie za ich dostarczanie i za sprawowanie

²⁰⁵ H. Podedworna, *Urynkowanie zasobów wsi w Polsce...*, s. 5.

²⁰⁶ L. Huntsinger, J. L. Oviedo, *Ecosystem services are social-ecological services in a traditional pastoral system: The case of California's mediterranean rangelands*, „Ecology and Society” t. 19 nr 1 (2014), s. 1–13; L. E. Ruoso i in., *Reading ecosystem services at the local scale through a territorial approach: The case of peri-urban agriculture in the thau Lagoon, Southern France*, „Ecology and Society” t. 20 nr 3 (2015), s. 1–16.

²⁰⁷ B. T. van Zanten i in., *European agricultural landscapes, common agricultural policy and ecosystem services: A review...*, s. 310.

²⁰⁸ A. Sadłowski, *Płatności bezpośrednie dla rolników – transfery, subsydia czy wydatki na dobra i usługi publiczne?...*, s. 123.

przez rolników funkcji w ochronie zasobów naturalnych (stanowiących jednocześnie podstawę ich działalności).

Adekwatność koncepcji pieczy do działalności rolniczej nie ulega wątpliwości. Obecne są tu bowiem wszystkie jej charakterystyczne elementy²⁰⁹: relacyjność (między rolnikiem a ziemią i zasobami krajobrazowymi, ale też w wymiarze symbolicznym – między rolnikiem a społeczeństwem powierzającym wspólne dobra krajobrazowe/środowiskowe); obowiązek względem powierzono, wartościowego lub ograniczonego zasobu; panowanie i kontrolowanie dobra objętego pieczą oraz wartości określające zakres kontroli i sposób sprawowania pieczy.

Osadzenie pieczy w wartościach jest kluczowe dla tej koncepcji, ale jak się okazuje także dla efektywności instrumentów płatności za sprawowanie pieczy. Na przykład w przeprowadzonym przez C. M. Raymonda i in.²¹⁰ badaniu rolników w Wielkiej Brytanii dotyczącym rozumienia przez nich pieczy krajobrazowej oraz wyznawanych przez nich wartości krajobrazowych i praktyk zarządzania gruntami, wyróżniono cztery typy ujmowania tej pieczy: (1) środowiskowe – akcentujące rolę rolnika w ochronie konserwatorskiej i przywracaniu przyrody; (2) produkcji pierwotnej (*primary production frame*) – skupiające się na dbaniu o zasoby produkcji rolnej; (3) holistyczne – łączące dwa poprzednie wraz z rolą rolnika jako zarządcy różnych wartości krajobrazowych; (4) instrumentalne – skupiające się na korzyściach związanych z przestrzeganiem zgodności z programami rolno-środowiskowymi. Wyniki tego badania wskazały, że przyjmowane przez rolnika rozumienie pieczy wpływa na rodzaj i zakres podejmowanych praktyk zarządczych (a zatem też ma wpływ na realizację celów ochronnych). Prowadzi to do wniosku, że warto uwzględnić te kwestie w ramach programów zarządzania krajobrazowego kierowanych do rolników, rozszerzając dotychczasowe podejście oparte na typie działalności rolniczej (*farm system type*)²¹¹.

W literaturze z zakresu zarządzania środowiskiem instrumenty płatności rolniczych są wskazywane od dłuższego czasu jako jeden z przykładów pieczy (środowiskowej i krajobrazowej)²¹². Przynależą one do typu zarządczego (*managerian*), dla którego charakterystyczny jest wymóg aktywnego, a jed-

²⁰⁹ Zob. np. charakterystykę elementów budujących pojęcie pieczy środowiskowej: E. Barritt, *Conceptualising stewardship in environmental law...*, s. 3.

²¹⁰ C. M. Raymond i in., *The farmer as a landscape steward: Comparing local understandings of landscape stewardship, landscape values, and land management actions...*, s. 173–184.

²¹¹ Ibid., s. 182.

²¹² E. Barritt, *Conceptualising stewardship in environmental law...*, s. 3.

nocześniej ostrożnego zarządzania zasobami, nad którymi steward sprawuje pieczę.

Potencjał zastosowania koncepcji pieczy krajobrazowej w konstrukcji instrumentów płatności w ramach WPR płynie również z adekwatności skali krajobrazowej dla wdrażania i przestrzennej koordynacji tych środków. W dyskusji nad operatywnością dopłat podnosi się, że ich słabością jest właśnie funkcjonowanie na poziomie gospodarstw rolnych (*farm level approach*), a nie krajobrazowym (*landscape level*), co byłoby efektywniejsze ekonomicznie²¹³.

Powstaje zatem pytanie, na ile koncepcja pieczy krajobrazowej została włączona do prawa, a w szczególności do podstaw prawnych instrumentów wsparcia finansowego rolników w ramach WPR. Analiza aktów prawnych w tym obszarze wskazuje, że choć krajobraz jako termin i przedmiot ochrony jest obecny, to jednak dominuje w tej regulacji ujęcie przyrodnicze. Przy tym krajobraz jest ujmowany raczej jako element środowiska niż w kategoriach kompleksowych (w nawiązaniu do teorii systemowych). Na przykład w rozporządzeniu 2021/2115 takie przyrodnicze ujęcie krajobrazu występuje w sformułowaniu celów WPR, a także w kontekście użycia pojęć „elementy krajobrazu” (*landscape features*) czy „krajobraz rolniczy”. Podobnie w rozporządzeniu 2024/1143 krajobraz pojawia się obok wód i gleby w zawartej w art. 7 ust. 2 definicji „praktyk z zakresu zrównoważonego rozwoju”. Ponadto w rozporządzeniu 2021/2116 występuje w art. 25 dotyczącym monitorowania zasobów rolnych, zgodnie z którym monitorowanie to obejmuje m.in. „stan gleby, upraw, krajobrazów rolniczych i gruntów rolnych”.

A. Strecker analizując politykę rolną UE w kontekście wpływu na krajobraz i jego ochronę, zauważa też, że mimo reform raczej w niewielkim stopniu uwzględnia ona wymiar ochrony dziedzictwa kulturowego. W rezultacie takie kwestie jak miejsca historyczne, krajobrazy niematerialne i skojarzeniowe czy krajobrazy inne niż rolnicze pozostają nadal poza zakresem polityki rolnej²¹⁴.

Termin „piecza” (krajobrazowa czy środowiskowa) nie pojawia się w żadnym z aktów prawnych tworzących podstawę WPR. Zdaje się jednak, że można zidentyfikować tę koncepcję w ideowych i koncepcyjnych podstawach tej polityki. Wskazuje na to chociażby analiza preambuły rozporządzenia 2021/2115, które określa wspomniane cele ogólne i szczegółowe unijnego wsparcia finansowego w ramach WPR oraz regulacje dotyczące planów strategicznych państw

²¹³ B. T. van Zanten i in., *European agricultural landscapes, common agricultural policy and ecosystem services: A review...*, s. 319.

²¹⁴ A. Strecker, *Landscape Protection in International Law...*, s. 114–115.

członkowskich, ale też wyznacza ramy ideowe i pojęciowe dla instrumentów stosowanych w ramach tej polityki.

I tak w motywie 9 preambuły przywołana jest rola rolnictwa w dostarczaniu dóbr publicznych (i potrzeba jej zwiększenia). W motywie 30 stwierdzono, że „WPR powinna przyczyniać się zarówno do ograniczania negatywnego wpływu na środowisko i klimat, w tym na różnorodność biologiczną, oraz do większego dostarczania środowiskowych dóbr publicznych – na wszystkich rodzajach gruntów rolnych i leśnych (w tym na obszarach o wysokiej wartości przyrodniczej) oraz na obszarach wiejskich w ujęciu ogólnym”.

Z kolei w motywie 62 dotyczącym tzw. ekoschematów, wskazano ich dobrowolność, a jednocześnie skoordynowanie z innymi interwencjami oraz nakazano państwom członkowskim określenie ich „jako płatność przyznawaną w charakterze zachęty do dostarczania dóbr publicznych lub wynagrodzenia za dostarczanie dóbr publicznych poprzez stosowanie praktyk rolniczych korzystnych dla środowiska i klimatu albo jako rekompensatę za stosowanie takich praktyk”.

Przytoczone fragmenty preambuły potwierdzają adekwatność koncepcji pieczy do konstrukcji instrumentów płatności dla rolników w ramach WPR. Obecnie silne osadzenie w kontekście ekonomicznym – ujęcie tych środków jako ekonomicznych instrumentów ochrony środowiska osłabia możliwości ich skutecznego wdrażania. W tym kontekście objawia się potencjał wykorzystania koncepcji pieczy jako wsparcia ideowego i dla lepszego zrozumienia uwarunkowań zaangażowania rolników w osiągnięcie celów tej polityki. Zwłaszcza znaczenie ma tu element wartości, który stanowi jedną z podstaw pieczy.

Aspekt ten doznaje jeszcze wzmocnienia w kontekście krajobrazu. Motywacja zaangażowania w działania ochronne jest bowiem łatwiejsza do wywołania i utrzymania, gdy chodzi o krajobraz niż w przypadku abstrakcyjnego i ogólnego pojęcia „środowiska”. Człowiek przywiązuje się bowiem do krajobrazu poprzez postrzeganie go i jego warstwę w wymiarze zjawiska egzystencjalnego. Jak słusznie zauważają zwolennicy podejścia krajobrazowego, „ludzie nie przywiązują się do takich abstrakcyjnych kategorii jak środowisko czy bioróżnorodność, lecz do rzeczywistych krajobrazów, w których się urodzili, żyją, pracują lub odpoczywają”²¹⁵. Związek z ziemią i krajobrazem jest na tyle istotnym aspektem budowania rezyliencji/odporności systemów społeczno-ekologicznych, że uwzględnienie aspektów przywiązania do miejsca może okazać się

²¹⁵ B. Arts i in., *Landscape Approaches: A State-of-the-Art Review...*, s. 440.

skuteczniejsze dla budowania i wdrażania dobrowolnych instrumentów środowiskowych niż samo edukowanie społeczności²¹⁶.

Wreszcie wykorzystanie koncepcji pieczy krajobrazowej w konstrukcji instrumentów WPR mogłoby podnieść ich skuteczność także dlatego, że nieodzwrotnie włączałoby podejście krajobrazowe i działanie w skali krajobrazowej (zamiast mniej efektywnego zorientowania na działania w skali gospodarstwa rolnego).

W kontekście pieczy nad krajobrazem wiejskim trzeba też pamiętać, że problematyka ta nie zamyka się w kontekście rolniczym. W obliczu procesów transformacyjnych obszarów wiejskich, w tym napływu nowych (nierolniczych) mieszkańców wsi, zaczyna się dostrzegać znaczenie tych użytkowników krajobrazu wiejskiego i ich potencjalną rolę w pieczy krajobrazowej²¹⁷. B. Cooke i R. Lane określają to zjawisko jako *amenity migration* (co można tłumaczyć jako migracja dla uroków wsi). Migrantami tymi są często emeryci, młode rodziny i właściciele „drugich domów”. Poszukiwane przez nich „uroki życia wiejskiego” wiążą oni z wartościami przyrodniczymi i estetycznymi obszarów wiejskich (krajobrazu wiejskiego), rekreacją i spokojnym życiem (w opozycji do życia miejskiego) – „idyllicznym wiejskim stylem życia”²¹⁸. Autorzy dostrzegają rolę tych „migrantów dla uroków wsi”, jaką mogą odebrać w skutecznym zarządzaniu środowiskiem wiejskim (w skali krajobrazowej) i możliwości włączenia ich w sprawowanie pieczy nad krajobrazem wiejskim²¹⁹.

Na obecnym etapie rozwoju WPR i jej podstaw prawnych kwestie te pozostają jednak w obszarze postulatów – co do ewentualnych przyszłych zmian stwarzających podstawy do wykorzystania potencjału włączenia pieczy krajobrazowej do systemu prawnych instrumentów ochrony krajobrazu wiejskiego.

6.3. Ochrona krajobrazu wiejskiego w ramach praw podmiotowych

Powiązanie ochrony krajobrazu wiejskiego z prawami podmiotowymi wynika już z samych podstaw ich konstrukcji. Przy tym warto zauważyć za M. Pyziak-Szafnicką, że „u podstaw konstrukcji praw podmiotowych nie leży dążenie ustawodawcy do zagwarantowania nam jakiejś abstrakcyjnie ujętej sfery wol-

²¹⁶ C. Baldwin, T. Smith, C. Jacobson, *Love of the land: Social-ecological connectivity of rural landholders...*, s. 50.

²¹⁷ B. Cooke, R. Lane, *How do amenity migrants learn to be environmental stewards of rural landscapes?*, „Landscape and Urban Planning” t. 134 (2015), s. 43–52.

²¹⁸ Ibid., s. 44.

²¹⁹ Ibid., s. 50.

ności, możliwości postępowania czy mocy woli, lecz dążenie do zabezpieczenia realizacji podstawowych, odwiecznych ludzkich potrzeb²²⁰. Współczesna koncepcja krajobrazu (w tym zawarta w EKK) ma zarówno wymiar kolektywny (jako dobro wspólne), jak i perspektywę jednostki, mieszcząc w sobie aspekty egzystencjalne i fenomenologiczne. Odwieczne potrzeby człowieka są zatem immanentnie związane z koncepcją krajobrazu. Jak wskazano w preambule EKK, jest on „ważną częścią jakości życia ludzi” oraz „kluczowym elementem dobrobytu całości społeczeństwa i jednostek”. Ponadto ochrona krajobrazu, a także gospodarka i planowanie „niesie w sobie prawa i obowiązki dla każdego człowieka”.

Daje to wyraźne podstawy do łączenia problematyki ochrony krajobrazu z prawami podmiotowymi. EKK jest zresztą wyraźnie powiązana treściowo z aktami prawa międzynarodowego dotyczącymi praw człowieka²²¹. Rozległość znaczeniowa i uniwersalność pojęcia „praw podmiotowych” w systemie prawnym wpływa jednak na wielość płaszczyzn, na których można analizować to powiązanie. Z uwagi na to konieczne jest ograniczenie wątków i skupienie się na najważniejszych. Takimi są: ochrona praw człowieka i dóbr osobistych. Wydaje się bowiem, że właśnie na tych dwóch polach można dostrzec potencjał kształtowania się instrumentów ochronnych krajobrazu (w tym wiejskiego).

W ramach pierwszego wątku ochrony praw człowieka istotnym kontekstem jest powiązanie krajobrazu i środowiska jako przedmiotów ochrony. Ma to znaczenie zwłaszcza w obliczu rosnącego zainteresowania zastosowaniem formuły praw człowieka jako płaszczyzny ochrony środowiska. W tym kontekście warto odnotować chociażby stopniowe kształtowanie się w prawie międzynarodowym globalnego prawa ochrony środowiska oraz tendencję oddziaływania i łączenia się dziedzin praw człowieka i ochrony środowiska²²². Przykładem tego jest inicjatywa Globalnego Paktu na rzecz Środowiska (*Global Pact for the Environment*), a także przyjęcie 8 października 2021 r. przez Radę Praw Człowieka ONZ rezolucji 48/13 stanowiącej, że „czyste, zdrowe śro-

²²⁰ M. Pyziak-Szafnicka, *Prawo podmiotowe*, „Studia z Prawa Prywatnego” nr 1 (2006), s. 11–12.

²²¹ Zob. Np. Raport Rady Europy: M. Déjeant-Pons, S. Moller (red.), *Landscape Convention. Contribution to human rights, democracy and sustainable development*, 2018, s. 25–52, www.coe.int.

²²² Zob. np. J. Ciechanowicz-McLean, *Globalne prawo środowiska. Podstawowe zagadnienia*, Gdańsk 2021, s. 51; J. Jendrośka, *The substantive right to environment and the procedural environmental rights under the Aarhus Convention – Part I*, „Opolskie Studia Administracyjno-Prawne” t. 21 nr 1 (2023), s. 141–169.

dowisko we właściwym stanie równowagi jest prawem człowieka”, a następnie 28 lipca 2022 r. przez Zgromadzenie Ogólne NZ rezolucji 76/300²²³ uznającej to prawo i wzywającej państwa oraz inne podmioty do podjęcia działań na rzecz zapewnienia takiego środowiska dla wszystkich. Środowisko i krajobraz, choć pokrewne, stanowią jednak odrębne przedmioty ochrony, co widoczne jest także w analizowanym w tym miejscu obszarze ochrony praw podmiotowych. Dlatego uwaga zostanie skupiona na kontekście krajobrazowym²²⁴.

W dziedzinie praw człowieka nie występuje żaden akt prawny, który wyrażałby wprost prawo do krajobrazu. Można natomiast identyfikować krajobrazowe konteksty w ramach innych praw człowieka, zwłaszcza środowiskowych i kulturalnych. W tej pierwszej grupie dotyczy to prawa do zdrowego środowiska naturalnego oraz praw proceduralnych (dostępu do informacji o środowisku i jego ochronie, partycypacji społecznej w ochronie środowiska i prawa dostępu do sądu w sprawach środowiskowych). Z kolei w ramach kulturalnych praw człowieka krajobrazowy wymiar wiąże się z prawem do udziału w życiu kulturalnym, do rozwoju kulturalnego i do swobodnych badań naukowych²²⁵. Można też identyfikować aspekt krajobrazu w kontekście innych praw człowieka, np. prawa do własności czy prawa jednostki do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego.

W praktyce orzeczniczej (trybunałów międzynarodowych) relacja ochrony praw człowieka względem ochrony krajobrazu przyjmuje jednak raczej relację konfliktu niż symbiozy²²⁶. Ochrona krajobrazu (w ramach instrumentów ochrony środowiska, dziedzictwa kulturowego lub planowania przestrzennego) pojawia się zwykle jako przyczyna ingerencji w prawo własności, uzasadnionej interesem generalnym, publicznym²²⁷. Ochrona krajobrazu przyjmuje wtedy formę wąską i negatywną – nie jest podstawą powództwa, lecz problemem i ograniczeniem praw indywidualnych. Także prawo własności ma raczej wąską interpretację, w ramach której trudno pomieścić aspekt krajobrazu –

²²³ Rezolucja 76/300, *The human right to a clean, healthy and sustainable environment*, przyjęta na 76 sesji Zgromadzenia Ogólnego Narodów Zjednoczonych, A/RES/76/300, <https://digitallibrary.un.org/record/3983329?ln=en>.

²²⁴ Na temat prawa do środowiska rozumianego szeroko jako prawo jednolite obejmujące publiczne i prywatne prawa podmiotowe, zob. np. J. Trzewik, *Publiczne prawa podmiotowe jednostki w systemie prawa ochrony środowiska*, Lublin 2016, s. 206 i n.

²²⁵ A. Strecker, *The „Right to Landscape” in International Law...*, s. 57.

²²⁶ A. Strecker, *Landscape Protection in International Law...*, s. 130.

²²⁷ *Ibid.*, s. 158–162.

nie obejmuje swym zakresem prawa użytkowania, czy dostępu do gruntów bez formalnego tytułu prawnego (z wyjątkiem ludności rdzennej)²²⁸.

Warto wspomnieć, że takie podejście jest też widoczne w polskim orzecznictwie w aspekcie krajobrazu w ramach ochrony przyrody poprzez ochronę indywidualnych praw podmiotowych mieszkańców terenów objętych formami ochrony przyrody²²⁹. Przykładem tego jest wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 31.01.2008 r., w którym sąd wykluczył dopuszczalność wywodzenia podmiotowego prawa żądania utrzymania formy ochrony przyrody (obszaru chronionego krajobrazu) w niezmienionym kształcie z samej okoliczności faktycznej zamieszkiwania na tym chronionym terenie. Sąd wskazał, że: „Pomimo zatem okoliczności, iż nakaz uwzględniania wymogów ochrony środowiska i przyrody jest normą konstytucyjną, nie może być interpretowany w ten sposób, aby ponad niezbędną miarę ograniczał prawa do korzystania z własności innych podmiotów”²³⁰.

W doktrynie podejmuje się jednak pewne próby konstruowania prawa do krajobrazu jako prawa człowieka. Na przykład L. Menatti²³¹ proponuje trzy możliwe podejścia. W pierwszym stanowi ono prawo do postrzeganego krajobrazu: prawo kolektywne, przysługujące społeczności, która ma wspólne uprawnienia do kształtowania krajobrazu zgodnie ze swoim postrzeganiem. To ujęcie zbudowane jest na zaproponowanej przez K. R. Olwiga koncepcji słusznych praw do słusznego krajobrazu (*the right rights to the right landscape*)²³², a więc do zarządzania krajobrazem poprzez partycypację w procesie planowania. Ujęcie to łączy się przede wszystkim z proceduralnymi prawami człowieka i kwestiami udziału społeczeństwa w ochronie krajobrazu, o czym będzie mowa w dalszej części rozważań.

Jako drugie ujęcie L. Menatti proponuje prawo do krajobrazu *per se*, którego przedmiot stanowi złożone środowisko ekologiczne, albo co najmniej jego część. W tym ujęciu prawo do krajobrazu zbliża się do prawa do środowiska, jednak ma szersze znaczenie ze względu na pojęcie „krajobrazu” obejmujące zarówno elementy środowiskowe, jak i kulturowe, społeczne i polityczne. Tak rozumiane prawo do krajobrazu jest prawem występującym w rozwoju prze-

²²⁸ Ibid., s. 167.

²²⁹ J. Stelmasiak, M. Woźniak, *Spotkanie jednostki z krajobrazem z perspektywy prawnej...*, s. 575–586.

²³⁰ Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 31.01.2008 r., II SA/Go 726/07, CBOSA.

²³¹ L. Menatti, *Landscape: from common good to human right...*, s. 673.

²³² K. R. Olwig, *The Right Rights to the Right Landscape?*, [w:] S. Egoz, J. Makhzoumi, G. Pungetti (red.), *The Right to Landscape: Contesting Landscape and Human Rights...*, s. 39–50.

strzennym (*right in development*) i odnosi się do aktywnego udziału społeczności w procesach decyzyjnych dotyczących ich krajobrazu. Takie materialne prawo do krajobrazu ma dwie potencjalne ścieżki rozwoju. Prowadzą one poprzez rozszerzanie innych praw człowieka (które obecnie również są dopiero w fazie kształtowania): prawa do środowiska lub prawa do dziedzictwa kulturalnego. Przy tym to drugie zdaje się być szerszym i bardziej inkluzywnym, pozwalającym na włączenie wieloaspektowości krajobrazu²³³.

W tym ujęciu prawo do krajobrazu zdaje się być bardziej użytecznym instrumentem ochronnym niż prawo do środowiska, co ilustruje S. Rixecker, przywołując przykład mieszkańców państwa wyspiarskiego, zagrożonego zalaniem wskutek zmian klimatu. W takiej sytuacji przedmiotem prawa do środowiska byłoby tylko środowisko fizyczne, w którym żyją, natomiast prawo do krajobrazu miałoby szersze znaczenie, gdyż jego przedmiot stanowiłby dom (z bogactwem znaczeń, wartości i kontekstów kulturowych)²³⁴.

Trzecie podejście wyróżnione przez L. Menatti odnosi się do prawa do krajobrazu jako ramy dla uwzględnienia praw człowieka (koncepcja zaproponowana przez S. Egoz, J. Makhzoumi, G. Pungetti²³⁵). W tym ujęciu, scalającym dwa pierwsze, krajobraz dostarcza płaszczyzny i perspektywy łączącej różne wartości, do których odnoszą się prawa człowieka.

Zarysowane potencjalne drogi rozwojowe dla kształtowania się prawa do krajobrazu jako prawa człowieka pozostają jednak na razie w fazie potencjalnej. *De lege lata* można uznać istnienie prawa do krajobrazu jedynie w odniesieniu do ludności rdzennej i mniejszości etnicznych, dla których krajobraz stanowi ważny element ich tożsamości, kultury i stylu życia²³⁶. Przy tym krajobraz jako przedmiot tych praw nie jest wprost wyrażony w aktach prawnych, lecz raczej wywodzony jako element czy kontekst kultury lub własności²³⁷. Tak rozumiane specyficzne prawo do krajobrazu uwarunkowane jest historycznie i nie ma

²³³ L. Menatti, *Landscape: from common good to human right...*, s. 670.

²³⁴ S. Rixecker, *Re-conceptualising Human Rights in the Context of Climate Change: Utilising the Universal Declaration of Human Rights as a Platform for Future Rights*, [w:] S. Egoz, J. Makhzoumi, G. Pungetti (red.), *The Right to Landscape: Contesting Landscape and Human Rights...*, s. 31.

²³⁵ S. Egoz, J. Makhzoumi, G. Pungetti, *The Right to Landscape: An Introduction*, [w:] S. Egoz, J. Makhzoumi, G. Pungetti (red.), *The Right to Landscape: Contesting Landscape and Human Rights...*, s. 1–20.

²³⁶ A. Strecker, *Landscape Protection in International Law...*, s. 153–154.

²³⁷ A. Strecker, *The „Right to Landscape” in International Law...*, s. 182.

wymiaru uniwersalnego, raczej trudno byłoby je też identyfikować jako prawo indywidualne²³⁸.

Z przeprowadzonej przez A. Strecker analizy orzecznictwa dotyczącego praw człowieka w kontekście krajobrazu wynika też, że nawet szeroka interpretacja prawa człowieka do własności jako obejmująca kontekst krajobrazowy znajduje zastosowanie tylko w odniesieniu do ludności rdzennej. Co istotne w kontekście krajobrazu wiejskiego nie obejmuje praw społeczności wiejskich, jeśli nie dysponują tytułem prawnym do zajmowanych przez nie ziem, nawet jeśli mają wspólne zwyczaje i wykazują przywiązanie do krajobrazu lokalnego²³⁹.

Można zatem uznać, że ochrona krajobrazu wiejskiego w ramach praw człowieka ma ograniczone znaczenie na obecnym etapie rozwoju. Nie wykazuje też swoistości na tle innych rodzajów krajobrazu. To nie aspekt przedmiotowy (rodzaj krajobrazu), lecz podmiotowy (szczególny status ludności rdzennej) decyduje o możliwości i zakresie zastosowania indywidualnej ochrony prawnej krajobrazu.

Z kolei w problematyce ochrony krajobrazu w aspekcie dóbr osobistych na podstawie art. 23 i 24 k.c., tak jak w ramach praw człowieka, wyraźne jest powiązanie przedmiotów ochrony – krajobrazu i środowiska. Dopuszczalność konstruowania prawa do krajobrazu jako dobra osobistego uzasadniana jest otwartością i dynamizmem koncepcji cywilnoprawnej ochrony dóbr osobistych (pozwalającej reagować na zmieniające się potrzeby i rozwój społeczeństwa)²⁴⁰. Zresztą kontekst krajobrazowy pojawił się w orzecznictwie już w latach 70. i 80. XX wieku: w wyroku SN z 10.07.1975 r.²⁴¹ i wyroku SN z 11.12.1981 r.²⁴² Oba wyroki przywoływane są nieraz w kontekście prawa do czystego środowiska, jednak kwestia krajobrazu była ważnym wątkiem w obu, warto więc je przybliżyć.

Wyrok SN z 10.07.1975 r. zapadł w sprawie dotyczącej roszczenia na podstawie art. 24 k.c. o zakazanie odprowadzania ścieków do rzeczki. Zdaniem zamieszkującego w okolicy powoda ciek ten oraz połączone z nim jezioro stały się ściekiem, a przyległe obszary utraciły swój rekreacyjny charakter jako

²³⁸ Ibid., s. 59.

²³⁹ A. Strecker, *Landscape Protection in International Law...*, s. 182.

²⁴⁰ M. Pazdan, *System Prawa Prywatnego*, [w:] M. Safjan (red.), *Prawo cywilne – część ogólna. System Prawa Prywatnego*, t. 1, Warszawa 2012, s. 1267.

²⁴¹ Wyrok SN z dnia 19.07.1975, sygn. akt I CR 356/75, OSPiKA 1976, Nr 12, poz. 232 z glosą S. Grzybowskiego.

²⁴² Wyrok SN z dnia 11.12.1981, sygn. akt IV CR 193/81, LEX 8381.

upiększający składnik miejscowego krajobrazu. Sąd Najwyższy uznał dopuszczalność ochrony „prawa człowieka do nieskażonego środowiska biologicznego i do zaspokojenia uczuć estetycznych piękna krajobrazu” poprzez środki określone w art. 24 k.c. Podkreślił jednak, że ochrona ta uzależniona jest od bezprawności działania lub zaniechania naruszającego dobro osobiste (zachowanie takie nakierowane musiałyby być na naruszenie konkretyzowanego i zindywidualizowanego dobra). W kontekście krajobrazu Sąd wskazał, że „zespечение krajobrazu zapewne godzi w sferę uczuć psychicznych określonego kręgu ludzi, w tym i powoda, w objętym sprawą stanie faktycznym nie stanowi to jednak naruszenia jego prawa osobistego. Prawo do korzystania z piękna krajobrazu stanowi naturalne uprawnienia zbiorowości ludzkiej, jednakże w ujęciu abstrakcyjnym nie stanowi ono prawa podmiotowego”²⁴³.

Z kolei wyrok SN z 11.12.1981 r. dotyczył naruszenia dóbr osobistych mieszkanki osiedla zrealizowanego według zmienionego projektu urbanistyczno-architektonicznego. Zdaniem powódki modyfikacja ta doprowadziła do naruszenia jej dobra osobistego, które określiła jako „komfort psychiczny w nieskażonym środowisku biologicznym”, czyli „suma pozytywnych przeżyć związanych z pięknem krajobrazu”, przez co musi „żyć w tuzinkowym, barakowym zbiorowisku nudnych bloków, bez wystroju i wyrazu, bez sieci usług i zieleni”. Powództwo to zostało oddalone z powodu braku bezprawności naruszenia w obliczu społecznego interesu zaspokajania potrzeb mieszkaniowych. Sąd nie rozstrzygnął więc, czy budowa osiedla według zmienionego projektu i związane z tym pogorszenie warunków życia mieszkańców może stanowić naruszenie chronionego dobra osobistego – spokoju psychicznego związanego z krajobrazem.

Analiza cytowanych orzeczeń prowadzi do dwóch zasadniczych wniosków. Po pierwsze nawet w ramach zawężonej (estetycznej) koncepcji krajobrazu rozpoznawano potencjał zastosowania środków ochrony na podstawie art. 23 i 24 k.c. W dominującym w czasie wydawania tych wyroków wizualnym ujęciu krajobrazu przedmiot ochrony mógł bowiem stanowić jedynie krajobraz uznany za piękny, a relacja z nim człowieka ograniczała się w zasadzie do przeżyć estetycznych. Zatem współczesna szeroka koncepcja krajobrazu i jego postrzegania (nie tylko jako percepcji wzrokowej) tworzy szersze pole dla budowania dopuszczalności ochrony krajobrazu w ramach dóbr osobistych.

Po drugie, prawo do krajobrazu ujmowane było jako prawa zbiorowe i o abstrakcyjnym charakterze – jako „naturalne uprawnienie zbiorowości ludzkiej” (tak wyrażono to w wyroku z 11.12.1981 r.). Taki zbiorowy i abstrakcyjny cha-

²⁴³ Wyrok SN z 19.07.1975, sygn. akt I CR 356/75.

rakter prawa do krajobrazu ograniczałby uznania go za dobro osobiste, gdyż nie spełniałby warunku zindywidualizowania dobra jako przedmiotu prawa. Warto zauważyć, że na takim zarzucie opiera się też krytyka dopuszczalności uznania prawa do środowiska jako samodzielnego chronionego dobra osobistego²⁴⁴. W tym wymiarze ujawnia się jednak różnica między środowiskiem a krajobrazem jako przedmiotami ochrony. Opierając się na szerokiej koncepcji krajobrazu - w tym jako zjawisku egzystencjalnym obejmującym znaczenia symboliczne i wartości - łatwiej jest wykazać bowiem zindywidualizowanie dobra jakim jest krajobraz. Więż łącząca z nim człowieka (bądź jej brak) mogłaby być zaś podstawą stwierdzenia naruszenia dobra.

Zresztą w takim kierunku podąża też doktryna w odniesieniu do środowiska. Dopuszcza bowiem uznanie naruszenia dobra osobistego (prawa do środowiska) pod warunkiem istnienia więzi pomiędzy osobą a terytorium, co pozwalałoby dopiero stwierdzić, że występuje dobro chronione - środowisko życia tej jednostki²⁴⁵. Można dostrzec, że tak ujmowane środowisko bardzo zbliżałoby się pojęciowo do krajobrazu, zacierając różnice między nimi. Ponadto konceptualizacja środowiska jako elementu wewnętrznej sfery jednostki występuje raczej rzadko (co utrudnia też indywidualizację tego dobra osobistego).

Indywidualizacja dobra w przypadku krajobrazu jest zatem łatwiejsza do wykazania, ale przy założeniu jego szerokiej koncepcji, uwzględniającej przemiany konceptualne w wyniku zwrotu humanistycznego, co jak wskazywano, nadal nie jest powszechne. Warto wreszcie zwrócić uwagę, że definicja legalna środowiska obejmująca swym zakresem krajobraz jako jeden z elementów зда-je się dawać podstawy do wzmocnienia argumentacji na rzecz dopuszczalności objęcia środowiska ochroną w ramach dóbr osobistych. Nadal jednak pozostaje wiele wątpliwości, nie tylko co do dopuszczalności konstrukcji prawa do środowiska jako dobra osobistego, ale w szerszym wymiarze - dotyczących potrzeby i celowości konstrukcji prawa do środowiska oraz doboru adekwatnego instrumentarium prawnego do współczesnych globalnych wyzwań środowiskowych²⁴⁶.

²⁴⁴ J. Goździewicz-Biechońska, *Prawo do krajobrazu – zastosowanie konstrukcji praw podmiotowych do ochrony krajobrazu (uwagi wstępne)*, [w:] M. Baran, I. Przybojewska, B. Iwańska (red.), *Prawa i interesy w ochronie środowiska. Perspektywa międzynarodowa, unijna i krajowa*, Warszawa 2025, s. 47–48 i powołana tam literatura.

²⁴⁵ P. Mazur, *Prawo osobiste do korzystania z wartości środowiska naturalnego*, „Państwo i Prawo” nr 11 (1999), s. 58.

²⁴⁶ J. Goździewicz-Biechońska, *Prawo do krajobrazu – zastosowanie konstrukcji praw podmiotowych do ochrony krajobrazu (uwagi wstępne)*..., s. 48.

6.4. Partycypacja publiczna w ochronie krajobrazu wiejskiego

Partycypacja w najogólniejszym, słownikowym znaczeniu odnosi się do uczestniczenia, brania udziału²⁴⁷. Jako pojęcie wielowymiarowe ma wiele kontekstów i konotacji, które także różnie kształtują się w poszczególnych dziedzinach, nawet gdy ograniczyć pole zainteresowania do problematyki uczestniczenia jednostek w interakcjach społecznych w sferze publicznej²⁴⁸.

Dla precyzowania kontekstów znaczeniowych pojęcia partycypacji dodaje się nieraz określenia: publiczna, społeczna, obywatelska, polityczna, wspólnotowa, wertykalna, horyzontalna²⁴⁹. Daje to podstawy do wyróżniania trzech jej rodzajów (podstawowych znaczeń): (1) partycypacja społeczna/horyzontalna/wspólnotowa - obejmująca udział jednostek w zbiorowych działaniach w ramach społeczności, w której żyją lub do której przynależą (np. lokalne grupy obywatelskie, organizacje pozarządowe, wolontariat), istotny kontekst znaczeniowy stanowi tu idea społeczeństwa obywatelskiego; (2) partycypacja publiczna/obywatelska/wertykalna/zarządzenie partycypacyjne (*participatory governance*) – odnosząca się do zaangażowania jednostek w działania instytucji demokratycznego państwa – instytucji publicznych (np. udział w wyborach, konsultacjach w procesach decyzyjnych); (3) partycypacja indywidualna – dotycząca codziennych wyborów i działań jednostki wyrażających jej preferencje co do ukształtowania społeczeństwa, w którym chce żyć (np. społecznie odpowiedzialne wzorce konsumpcji, dobroczynność, uczestnictwo w ruchach społecznych)²⁵⁰.

W kontekście prawnej ochrony krajobrazu wiejskiego można by zidentyfikować pewne wątki we wszystkich tych trzech obszarach znaczeniowych, jednakże najważniejszy z nich – zwłaszcza ze względu na zakres uregulowania w przepisach prawa – stanowi drugi, czyli partycypacja publiczna. Należy

²⁴⁷ Partycypacja w znaczeniu czynności oznacza: „to, że jakaś osoba, firma lub instytucja pełni funkcję polegającą na wykonywaniu określonych działań w przedsięwzięciu lub innej całości organizacyjnej, co łączy się ze współodpowiedzialnością za przebieg tej sprawy, odnoszeniem korzyści lub ponoszeniem strat z tym związanych”, <https://wsjp.pl/haslo/podglad/8169/partycypacja/5161839/czynnosc>.

²⁴⁸ Zob. np. przegląd ujęć partycypacji dokonany przez: M. Wójcicki, *Pojęcie, istota i formy partycypacji społecznej w procesie planowania przestrzennego*, „Rozwój Regionalny i Polityka Regionalna” t. 24 (2013), s. 171–174.

²⁴⁹ T. Kaźmierczak, *Partycypacja publiczna: pojęcie, ramy teoretyczne*, [w:] A. Olech (red.), *Partycypacja publiczna. O uczestnictwie obywateli w życiu wspólnoty lokalnej*, Warszawa 2011, s. 83 i powołana tam literatura.

²⁵⁰ Ibid., s. 83–85 i powołana tam literatura.

jednak zwrócić uwagę, że w przepisach polskiego prawa dla tego rodzaju partycypacji używa się określenia „społeczna”²⁵¹. W niniejszych rozważaniach oba określenia będą więc stosowane wymiennie.

Jednym z najbardziej ogólnych kontekstów dla pojęcia partycypacji jest demokracja, dla której partycypacja stanowi zasadniczy element odnoszący się do ukształtowania relacji pomiędzy władzą a jednostkami w demokratycznym państwie prawnym. W szerokim ujęciu oba te pojęcia nawet utożsamia się. Powiązanie ich otwiera kolejne konteksty i takie fundamentalne dla prawa, osadzone w Konstytucji RP, kategorie pojęciowe jak: demokratyczne państwo prawne, społeczeństwo obywatelskie, dialog społeczny czy dobro wspólne²⁵² oraz społeczna gospodarka rynkowa²⁵³.

Partycypacja stanowi instytucję ustrojową demokratycznego państwa prawnego i prawa, która w warstwie znaczeniowej polityki administracyjnej jest czynnikiem demokracji. Ustrój ten opiera się przede wszystkim na uczestnictwie obywateli w sprawowaniu władzy bezpośrednio lub przez swych przedstawicieli (demokracja uczestnicząca). „Jednak swoistym szlifem tej demokracji, dodatkowym aspektem, refleksem, niejako pogłębieniem jest kwalifikowany społecznie sposób podejmowania rozstrzygnięć przez legitymizowaną demokratycznie władzę polegający nie tylko na uczestniczeniu obywateli w wykonywaniu władzy publicznej przez korzystanie z demokratycznych praw politycznych, ale też na udziale różnorodnych grup społecznych w podejmowaniu decyzji.”²⁵⁴

Znaczenie partycypacji publicznej w kontekście ochrony krajobrazu wynika z kilku okoliczności. Po pierwsze, partycypacja wymaga „przestrzeni” – sfery publicznej, która jest wspólna, dostępna dla wszystkich, a jednocześnie świadomie wydzielona od sfery prywatnej i sfery władzy – w niej bowiem następuje spotkanie obywateli i władzy²⁵⁵. Wskazuje to na przestrzenny kon-

²⁵¹ Tak np. w Rozdziale 1a u.p.z.p., Rozdziale 2 ustawy z 9 października 2015 r. o rewitalizacji (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 278), art. 24g ust. 3 pkt 1d u.z.p.p.r.

²⁵² R. Kozioł, *Partycypacja publiczna i społeczna we współczesnej Polsce: pojęcie, formy, podmioty i uwarunkowania*, „Studia Politologica” t. XV (2015), s. 53.

²⁵³ J. Ciechanowicz-McLean, M. Nyka, *Partycypacja społeczna w ochronie środowiska jako instrument społecznej gospodarki rynkowej*, „Gdańskie Studia Prawnicze” t. 37 (2017), s. 229–241.

²⁵⁴ I. Niżnik-Dobosz, *Partycypacja jako pojęcie i instytucja demokratycznego państwa prawnego i prawa administracyjnego*, [w:] B. Dolnicki (red.), *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*, Warszawa 2014, s. 27.

²⁵⁵ E. Inglot-Brzęk, *Znaczenie roli władz samorządowych w kształtowaniu partycypacji obywatelskiej*, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy” t. 50 nr 2 (2017), s. 332.

tekst partycypacji publicznej i to nawet jeśli przestrzeń konceptualizowana jest w wymiarze niematerialnym.

Po drugie, wspólną cechą krajobrazu i partycypacji jest ich wymiar lokalny. Lokalna wspólnota terytorialna tworzy bowiem najdogodniejsze warunki dla aktywności jednostek i grup, rozwoju więzi międzyludzkich, wytwarzania wiedzy, a wiele wyzwań społecznych i zadań publicznych ma właśnie wymiar lokalny²⁵⁶. Dlatego obok gwarantowanego konstytucyjnie politycznego prawa każdego mieszkańca do udziału w bezpośrednim sprawowaniu władzy publicznej na poziomie lokalnym, prawo reguluje też możliwości uczestniczenia „społeczeństwa obywatelskiego w administrowaniu sprawami publicznymi prowadzonym przez organy tego samorządu. W tym przypadku chodzi o prawem określone różnorodne, z zasady dobrowolne, formy udziału społecznego w podejmowaniu rozstrzygnięć (wykonywaniu kompetencji) i zadań publicznych przez te organy”²⁵⁷.

Po trzecie, główne tematy podlegające partycypacji publicznej mają charakter przestrzenny. Takie zagadnienia jak ochrona środowiska, polityka rozwoju i zagospodarowanie przestrzenne należą do podstawowych spraw podlegających partycypacji, dla których zostały określone ramy prawne. W tych kontekstach regulacyjnych osadzona jest zaś tematyka krajobrazowa.

Po czwarte, jak wskazywano wcześniej, krajobraz może być rozpatrywany w kategoriach dobra wspólnego i *commons*, dla których partycypacja stanowi integralny element.

Po piąte, zawarty w definicji legalnej krajobrazu element „postrzegania przez ludzi” wymaga stworzenia warunków (również prawnych) rozpoznania, jak dany krajobraz jest postrzegany. Przedmiot ochrony – konkretny krajobraz – nie może być oddzielony od ludzi i przypisywanych przez nich znaczeń. Tak w pełni rozpoznany przedmiot ochrony determinuje następnie system ochrony.

Po szóste, jednym z przywołanych ujęć krajobrazu jest pojmowanie go jako medium procesów partycypacyjnych (szczególnie w perspektywie *governance*). W takim ujęciu krajobraz staje się wręcz centralnym elementem tak (proceduralnie) ujmowanej instytucji partycypacji.

Te argumenty przemawiają zatem za uznaniem partycypacji publicznej za ważną instytucję prawnej ochrony krajobrazu. Znajduje to odzwierciedlenie w zapisach EKK, w której partycypacja publiczna jest ważnym tematem. Zaj-

²⁵⁶ Ibid., s. 332–333 i powołana tam literatura.

²⁵⁷ I. Niżnik-Dobosz, *Partycypacja jako pojęcie i instytucja demokratycznego państwa prawnego i prawa administracyjnego...*, s. 35–36.

muje ona tam szczególne miejsce i przenika całą treść aktu²⁵⁸. Warto podkreślić za M. Prieur, że zawarcie w EKK zasady partycypacji nie jest przejawem wpisywania się w trendy czy modę partycypacyjną. Chodzi bowiem o prawne rozpoznanie szczególnych cech krajobrazu (i jego postrzegania przez ludzi). Demokratyzacja krajobrazu pozwala odejść od polityki krajobrazowej, w którą zaangażowani są tylko eksperci i przedstawiciele administracji publicznej, a przez to narzucającej krajobrazu produkowane przez elity i dla elit. Indywidualne i zbiorowe „nabywanie” krajobrazu jest bowiem możliwe poprzez bezpośredni udział społeczeństwa na wszystkich etapach podejmowania decyzji dotyczących zmian krajobrazu, nadzorowania jego ewolucji i zapobiegania degradacji²⁵⁹. Znaczenie partycypacji w koncepcji EKK ma zatem szeroki wymiar. Idea ta przenika całą konwencję, a dodatkowo osadzona jest w fundamentalnych wartościach, ideałach i wspólnym dziedzictwie członków Rady Europy, która ten dokument przyjęła.

Kontekst partycypacyjny można odnaleźć właściwie w każdym sformułowaniu preambuły EKK. Nie tylko wskazuje się tam, że Konwencja stanowi próbę odpowiedzenia na „życzenie społeczeństwa pragnącego cieszyć się krajobrazami o wysokiej jakości i pełnić aktywną rolę w kształtowaniu krajobrazów”, ale również podkreśla się, że „krajobraz jest ważną częścią życia ludzi” oraz „kluczowym elementem dobrobytu całości społeczeństwa i jednostek, oraz że jego ochrona, a także gospodarka i planowanie niesie w sobie prawa i obowiązki dla każdego człowieka”.

Pośrednio zawarty jest też wątek partycypacji w przyjętych w EKK definicjach: krajobrazu – jako „obszaru postrzeganego przez ludzi” (art. 1 lit. a EKK) oraz celu jakości krajobrazu, który stanowi „sformułowanie przez właściwe organy publiczne aspiracji społeczeństwa w odniesieniu do cech otaczającego je krajobrazu” (art. 1 lit. c EKK)²⁶⁰. W nowatorskiej koncepcji krajobrazu i jego ochrony przyjętej w EKK partycypacja jest niezbędnym elementem. Opiera się ona bowiem na fundamentalnym przeformułowaniu relacji ludzi i krajobrazu. Zamiast człowieka będącego niezaangażowanym, mało świadomo-

²⁵⁸ Szerzej na temat partycypacji w EKK oraz dokumentach wyjaśniających do EKK, zob. M. Jones, M. Stenseke, *The Issue of Public Participation in the European Landscape Convention...*, s. 12–15.

²⁵⁹ M. Prieur, *Landscape and social, economic, cultural and ecological approaches*, [w:] *Landscape and sustainable development: challenges of the European Landscape Convention*, Strasbourg 2006, s. 29.

²⁶⁰ M. Jones, M. Stenseke, *The Issue of Public Participation in the European Landscape Convention...*, s. 12.

mym obserwatorem staje się on aktywnym uczestnikiem tworzenia krajobrazu (jako procesu)²⁶¹.

Oprócz obowiązku ustanowienia procedur udziału społeczeństwa jako środka ogólnego wskazanego w art. 5 ust. c EKK, wymóg partycypacji publicznej włączono także w ramy środków specjalnych określonych w art. 6 EKK. Zatem identyfikacja i ocena krajobrazu ma się odbywać przy aktywnym udziale „zainteresowanych stron, o których mowa w art. 5 ust. c EKK”, a ponadto ocena zidentyfikowanych krajobrazów powinna uwzględniać szczególne wartości przypisywane przez ludność, której to dotyczy (art. 6 pkt C ust. 1 EKK). Także zdefiniowanie celów jakości krajobrazu (uprzednio zidentyfikowanego i ocenionego) ma się odbywać po przeprowadzeniu konsultacji społecznych zgodnie z art. 5 ust. c EKK.

Postanowienia EKK w zakresie partycypacji publicznej, choć raczej ogólne (co zrozumiałe ze względu na charakter tego aktu), są jednak pojemne znaczeniowo i pozwalają na szeroką interpretację zakresu włączenia społeczeństwa. Obserwuje się zresztą ewolucję odzwierciedlającą rosnącą rolę, jaką przypisuje się zagadnieniu partycypacji publicznej w procesach ochrony i zarządzania krajobrazem. Można to zauważyć, zestawiając wspomniane dwa dokumenty wspomagające interpretację i stosowanie konwencji: Raport wyjaśniający EKK z 2000 r. oraz powstałe po ośmiu latach „Wytyczne dotyczące wdrożenia EKK” – Recommendation CM/Rec(2008)3. Ten pierwszy stosunkowo szeroko prezentuje uzasadnienie partycypacji, podkreślając jej znaczenie dla procesów demokratycznych, poczucia przynależności i identyfikacji z otaczającą przestrzenią i lokalnym środowiskiem oraz świadomości odpowiedzialności za procesy zachodzące w krajobrazie²⁶². Jednakże w określeniu istoty i miejsca udziału społeczeństwa w polityce krajobrazowej przyjmuje raczej wąskie ujęcie techniczne i operacyjne, a dodatkowo oparte na podejściu odgórnym z dominującą rolą ekspertów²⁶³.

W „Wytycznych” z 2008 r. partycypacja jest już ujmowana dużo szerzej. Podkreślono tam, że jej celem jest umożliwienie społeczeństwu i zainteresowanym podmiotom aktywnej roli w formułowaniu, wdrażaniu i monitorowaniu celów jakości krajobrazu²⁶⁴. Wskazano też na znaczenie różnych form

²⁶¹ B. Degórska, M. Degórski, *Całościowe ujęcie krajobrazu, wybrane podejścia i problemy badawcze...*, s. 328.

²⁶² Zob. § 23, 24, 36 Raportu wyjaśniającego EKK (ETS 176).

²⁶³ M. Jones, M. Stenseke, *The Issue of Public Participation in the European Landscape Convention...*, s. 13–14.

²⁶⁴ Recommendation CM/Rec/2008/3 p. I.1.G.

zaangażowania społeczeństwa w procesie wytwarzania wiedzy o krajobrazie w ramach formułowania polityki krajobrazowej²⁶⁵. Dalej to szerokie ujęcie rozwijane jest w sekcji „Wytycznych” dotyczącej bezpośrednio partycypacji uregulowanej w art. 5 EKK (p. II.2.3 „Wytycznych”). Nakreślona jest tam koncepcja partycypacji jako dwukierunkowej komunikacji, w której empiryczna wiedza ludności (lokalna i realistyczna) uzupełnia i kontekstualizuje wiedzę ekspercką. Zaangażowanie społeczeństwa może co prawda pociągać za sobą sprzeczności wynikające ze zróżnicowania systemów wartości różnych grup społecznych, jednak powinno być to uznane za wzbogacające i umożliwiające zweryfikowanie wiedzy oraz definiowanie celów i działań.

Ponadto podkreślono wpływ partycypacji na działania w ramach oceny rozumianej jako dialektyczne porównanie analiz eksperckich i wartości, jakie ludność przypisuje krajobrazowi. Pozwala to na wzięcie pod uwagę społecznego postrzegania krajobrazu i powszechnych aspiracji w dokonywaniu wyboru decyzji dotyczących jego ochrony, gospodarowania i planowania. W części tej podkreślono, że instrumenty partycypacji powinny być odpowiednio dobrane z uwzględnieniem kontekstu (samego krajobrazu, ale też zwyczajów, organizacji administracji, wcześniejszych doświadczeń itd.). Zwrócono też uwagę na konieczność uwzględnienia szerokiego zakresu i różnych interesariuszy, którzy powinni być zaangażowani. Partycypacja ma być zatem traktowana jako system wzajemnej wymiany informacji między wszystkimi uczestnikami i na wszystkich etapach działań względem krajobrazu.

W kontekście ujęcia partycypacji w EKK trzeba też wspomnieć o powiązaniu tego aktu z Konwencją z Aarhus, przywołanej w preambule wśród międzynarodowych tekstów prawnych, które w szczególności EKK „ma na względzie”. Oba akty mają wspólne podstawy ideowe. Krajobraz pojawia się też jako temat w Konwencji z Aarhus, powiązanych z nią aktach prawa unijnego oraz polskiej u.u.i.ś.

Obie konwencje różnią się jednak istotnie w prawnym ujęciu instytucji partycypacji publicznej oraz ukształtowaniu instrumentów prawnych jej dotyczących. Konwencja z Aarhus obejmuje trzy prawa partycypacyjne: prawo do informacji o środowisku, prawo do udziału w procedurach dotyczących środowiska, prawo do sądu²⁶⁶. Tymczasem EKK określając obowiązek przyję-

²⁶⁵ Recommendation CM/Rec/2008/3 p. II.2.1.

²⁶⁶ Na temat genezy, zakresu i struktury Konwencji z Aarhus zob. np. J. Jendrośka, *The substantive right to environment and the procedural environmental rights under the Aarhus Convention – Part II*, „Opolskie Studia Administracyjno-Prawne” t. 22 nr 2 (2023), s. 43–83.

cia procedur udziału społeczeństwa (i innych zainteresowanych stron) w ustanawianiu i wdrożeniu polityki w zakresie krajobrazu, nie przewiduje żadnych środków prawnych zabezpieczających realizowanie tego obowiązku i egzekwowanie adekwatnych do tego partycypacyjnych praw jednostek i społeczności. Akt ten nie zawiera regulacji co do dostępu do sądu ani środków prawnych dotyczących spraw krajobrazowych. Nawet w ograniczonym zakresie nie ustanawia też praw proceduralnych (w sytuacji naruszenia prawa do udziału w procedurach dotyczących krajobrazu)²⁶⁷. Takie ukształtowanie regulacji EKK w zakresie partycypacji powoduje, że akt ten nie pojawia się w orzecznictwie dotyczącym kontekstu krajobrazowego, nawet w charakterze pośrednim – jako wzmocnienie argumentacji skarg²⁶⁸.

Tak jak w odniesieniu do całej polityki dotyczącej krajobrazu, EKK wyznacza pewien standard – koncepcję partycypacji, która powinna stanowić punkt odniesienia do budowania systemów ochrony krajobrazu w przepisach prawa krajowego. M. Tabernacka w tym kontekście identyfikuje europejski prawny model ochrony i kształtowania krajobrazu, w którym „uniwersalistyczna inkluzywność społeczna wartości i wartościowania przestrzeni oznacza [...] włączanie do procesów prawnych mających wpływ na ochronę i kształtowanie krajobrazu wartości istotnych dla społeczności i jednostek, dla których określony krajobraz może być istotnym dobrem”²⁶⁹.

Jak zatem została koncepcja ta recypowana w polskim prawie? Dwa najważniejsze obszary regulacyjne w tym zakresie wyznaczają przepisy u.p.z.p. oraz u.u.i.ś.

Pierwsza z nich (u.p.z.p.) zawiera od 2023 r. osobny rozdział poświęcony partycypacji społecznej²⁷⁰. We wprowadzonym wtedy art. 8e ust. 1 określono, na czym polega zapewnienie partycypacji społecznej. Zgodnie z nim obejmuje ona dosyć zróżnicowany katalog działań (znacząco rozbudowany w stosunku do poprzednio obowiązującej regulacji prawnej): umożliwienie udziału interesariuszom planowania i zagospodarowania przestrzennego w przygotowaniu aktów planowania przestrzennego, w tym wypowiedania się, składania wniosków lub uczestnictwa w konsultacjach społecznych; poznanie potrzeb, zebra-

²⁶⁷ A. Strecker, *Landscape Protection in International Law...*, s. 107–109.

²⁶⁸ Ibid., s. 107.

²⁶⁹ M. Tabernacka, *Uniwersalny i demokratyczny wymiar aksjologii ochrony i kształtowania krajobrazu...*, s. 329.

²⁷⁰ Rozdział 1a dodany przez art. 1 pkt 10 ustawy z dnia 7 lipca 2023 r. (Dz.U. z 2023 r. poz. 1688) zmieniającej nin. ustawę z dniem 24 września 2023 r., z tym, że art. 8f i art. 8g ust. 3 i 4 wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2026 r.

nie stanowisk i pomysłów interesariuszy dotyczących polityki przestrzennej; prowadzenie działań edukacyjnych i informacyjnych o istocie, celach i zasadach planowania i zagospodarowania przestrzennego; inicjowanie, umożliwianie i wspieranie działań służących rozwijaniu dialogu między interesariuszami w ramach kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej oraz zwiększanie w tych działaniach udziału interesariuszy.

Do zasad i procedury partycypacji określonych w rozdziale 1a u.p.z.p. odsyłają następnie przepisy regulujące instrumenty prawne dotyczące swoście problematyki krajobrazowej: audytu krajobrazowego (art. 38b ust. 2 pkt 4 i 5 u.p.z.p.) i „uchwały krajobrazowej” (art. 37b ust. 2 pkt 8 i 9 u.p.z.p.). Podobnie ma to miejsce w odniesieniu do instrumentów planowania przestrzennego: planu ogólnego, miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, planu zagospodarowania przestrzennego województwa. Konsultacje społeczne w świetle u.p.z.p. są obligatoryjnym elementem tych procesów planistycznych, a ich pominięcie stanowiłoby naruszenie trybu sporządzania aktów planowania przestrzennego²⁷¹.

Analiza przepisów u.p.z.p. dotyczących partycypacji społecznej w świetle przedstawionego wcześniej wzorca EKK prowadzi do wniosku, że przynajmniej w wymiarze formalnym wymogi konwencji są spełnione, gdyż identyfikacja i ocena krajobrazu oraz zdefiniowanie celów jakości krajobrazu w polskim systemie prawnym realizowana jest poprzez instytucję audytu krajobrazowego. W literaturze pozytywnie ocenia się też potencjał nowelizacji z 2023 r. w zakresie wpływu na wzrost zaangażowania mieszkańców w politykę przestrzenną²⁷².

Ramy formalno-organizacyjne partycypacji, choć stanowią jej warunek brzegowy, są jednak tylko jednym z wielu czynników, które decydują o realnym kształcie partycypacji społecznej²⁷³. Dodatkowo w przypadku partycypacji w ochronie krajobrazu wpływ ma ukształtowanie instrumentów ochronnych stanowiących implementację pozostałych środków ogólnych określonych w art. 5 EKK. Brak odpowiednich regulacji wdrażających te środki ogranicza też możliwości wykorzystania potencjału partycypacji jako elementu systemu ochrony krajobrazu.

²⁷¹ K. Olzacki, w: K. Szlachetko, J. H. Szlachetko (red.), *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz...*, s. 127.

²⁷² D. Sieklucki, *Instytucje partycypacji społecznej w samorządzie terytorialnym w latach 2018–2024: zmiany prawne, znaczenie, próba oceny*, „Samorząd Terytorialny” nr 7–8 (2024), s. 116.

²⁷³ Jako podstawowe czynniki partycypacji wskazuje się: funkcjonowanie władz samorządowych, potencjał mieszkańców, warunki ogólne (poziom zrozumienia i komunikacji społecznej, wypracowanie form współpracy, wzajemnego zaufania itp.). Zob. np. E. Inglot-Brzęk, *Znaczenie roli władz samorządowych w kształtowaniu partycypacji obywatelskiej...*, s. 344.

Drugim obszarem prawa, w ramach którego rozwinięto regulacje dotyczące partycypacji publicznej jest prawo ochrony środowiska – w polskim porządku prawnym przede wszystkim w ramach u.u.i.ś. Udział społeczeństwa w ochronie środowiska w doktrynie wyodrębniany jest jako zasada prawa²⁷⁴ i jako instytucja prawna²⁷⁵. Ze względu na analizowane wcześniej powiązanie krajobrazu i środowiska jako przedmiotów ochrony regulacja prawna w tym zakresie kształtuje też partycypację społeczną w ochronie krajobrazu.

Funkcje i kształt instytucji udziału społeczeństwa w u.u.i.ś. zdeterminowane są jednak koncepcją ochrony charakterystyczną dla tego obszaru regulacyjnego. Partycypacja w ochronie krajobrazu jest zatem realizowana tu pośrednio (jako udział społeczeństwa w ocenach oddziaływania na środowisko) i zwłaszcza z ukierunkowaniem na przyrodnicze ujęcia krajobrazu jako przedmiotu ochrony. Ponadto można zauważyć, że dotyczy to przede wszystkim ochrony w rozumieniu EKK (odróżnianej od gospodarowania i planowania), a zatem wąskiej i raczej konserwatorskiej. Działania względem krajobrazu rozumiane jako gospodarowanie i planowanie krajobrazu uregulowane są zaś w innym akcie – u.p.z.p. W u.u.i.ś. instytucja partycypacji związana jest przede wszystkim z ocenami oddziaływania na środowisko. Ukształtowanie tych ostatnich w kontekście ochrony krajobrazu wyznacza zatem też zasięg partycypacji jako instrumentu ochrony krajobrazu, co będzie przedmiotem rozważań w odniesieniu do kierunku ochrony systemowej.

Regulacje prawne dotyczące partycypacji publicznej nie przewidują szczególnych rozwiązań w odniesieniu do krajobrazu wiejskiego. Tymczasem jego swoistość ujawnia się w wymiarze stosowania tej instytucji w praktyce. Szczególny charakter krajobrazu wiejskiego wpływa bowiem na szczególny rys partycypacji w jego ochronie. Dotyczy to zwłaszcza wzorców partycypacyjnych, które odmiennie kształtują się na obszarach miejskich i wiejskich. R. Barełkowski zauważa, że skuteczność partycypacji najniższa jest właśnie na obszarach wiejskich i rośnie wraz ze stopniem miejskości (większa jest w gminach miejsko-wiejskich, a największa w dużych miastach)²⁷⁶. Badania wskazują też, że w gminach wiejskich i miejsko-wiejskich osiągane są niższe stopnie partycypacji (informowanie i pozyskiwanie informacji) w porównaniu do gmin miejskich

²⁷⁴ A. Haładyj, *Udział społeczeństwa w strategicznej ocenie oddziaływania na środowisko jako instytucja prawa ochrony środowiska*, Lublin 2015, s. 80–85 i powołana tam literatura.

²⁷⁵ Ibid., s. 86–93 i powołana tam literatura.

²⁷⁶ R. Barełkowski, *Rozdzieranie przestrzeni. Partycypacyjna odpowiedzialność czy partycypacja prywatna*, „Space&FORM/ przestrzeń i FORMA” nr 45 (2021), s. 103.

(zwłaszcza miastach na prawach powiatu), gdzie częściej występuje poziom współdecydowania²⁷⁷.

R. Barełkowski wiąże ten efekt nie tyle z poziomem zaangażowania uczestników, co z charakterem przestrzeni, w szczególności stopniem jej przekształcenia (w tym zabudowy) oraz, co warto podkreślić, strukturą własnościową. Autor stwierdza, że „na terenach wiejskich mamy do czynienia z krajobrazem otwartym, ze środowiskiem, w którym znajduje się niemal wyłącznie własność prywatna lub nie ma zurbanizowanej przestrzeni. Ten kontrast i deficyt przestrzeni o ewidentnie publicznym charakterze powodują, że ludzie nie tylko stają się wyczuleni, ale też postrzegają każdą transformację jako zwiększone ryzyko naruszenia ich obecnych i imaginowanych przyszłych praw”²⁷⁸. Badania partycypacji publicznej w planowaniu przestrzennym na obszarach wiejskich wskazują też, że jej głównym komponentem motywacyjnym jest dążenie do zmiany statusu gruntów rolnych – przekształcenia na grunty budowlane²⁷⁹.

Ponadto znaczenie mają generalne wzorce motywacji zaangażowania w działania partycypacyjne (największej u osób, które postrzegają planowane zmiany jako naruszenie swoich interesów²⁸⁰) oraz różnice w strukturze społecznej miast i wsi (w mieście więcej jest ludzi młodych, funkcjonujących w przestrzeniach publicznych oraz bardziej otwartych na zmiany, o nieustabilizowanym statusie materialnym, a na wsi więcej osób starszych, o stabilniejszej sferze osobistej i materialnej, które są zdeterminowani bronić)²⁸¹.

Warto też na koniec rozważań dotyczących partycypacji społecznej zwrócić uwagę na zauważaną w literaturze przedmiotu złożoność relacji między prawem a partycypacją. Zdefiniowana przepisami prawa procedura i rozbudowane wymogi dotyczące udziału społeczeństwa niekoniecznie sprzyjają faktycznemu włączaniu ludzi w procesy decyzyjne dotyczące przestrzeni. I odwrotnie, ograniczony zakres takich procedur może powodować, że mieszkańcy podejmują dodatkową, nieformalną aktywność, aby wywrzeć wpływ na proces decyzyjny²⁸².

²⁷⁷ E. Ingłot-Brzęk, *Znaczenie roli władz samorządowych w kształtowaniu partycypacji obywatelskiej...*, s. 343.

²⁷⁸ R. Barełkowski, *Rozdzieranie przestrzeni. Partycypacyjna odpowiedzialność czy partycypacja prywatna...*, s. 103.

²⁷⁹ M. Bednarek-Szczepańska, D. Mazurek, *Different faces of participation: Social involvement in rural planning in Poland*, „*Quaestiones Geographicae*” t. 44 nr 2 (2025), s. 29.

²⁸⁰ *Ibid.*, s. 29–30.

²⁸¹ R. Barełkowski, *Rozdzieranie przestrzeni. Partycypacyjna odpowiedzialność czy partycypacja prywatna...*, s. 104.

²⁸² M. Bednarek-Szczepańska, *Przestrzeń (nie)negocjowana. Zasady uczestnictwa społeczności lokalnych w kształtowaniu wiejskiej przestrzeni w polskim prawie*, „*Studia Obszarów Wiejskich*” t. 51 (2018), s. 75–98.

7. Systemowa ochrona krajobrazu wiejskiego

7.1. Pojęcie i zakres systemowej ochrony krajobrazu wiejskiego

Podbudowę dla kierunku systemowej ochrony krajobrazu wiejskiego stanowi przede wszystkim teoria złożoności, a zwłaszcza wypracowana w jej ramach koncepcja złożonego systemu adaptacyjnego (CAS) oraz jego rodzaju – systemu społeczno-ekologicznego (SES). W ramach tego kierunku są usytuowane te instrumenty prawne, które traktują przedmiot ochrony prawnej (krajobraz) w kategoriach systemowych, co następnie przekłada się na ukształtowanie tych instrumentów. Natomiast w mniejszym stopniu na specyfikę tego kierunku ochrony oddziałuje wykazywanie cech CAS przez system prawa. To znacząco wpływają one na kształt i funkcjonowanie norm prawnych (jak dzieje się to w ramach całego systemu prawnego), ale nie jest to swoiste i wyróżniające dla tego kierunku prawnej ochrony krajobrazu wiejskiego.

Ze względu na wspomnianą wieloznaczność określenia „systemowy”, trzeba jeszcze raz podkreślić, że nie chodzi w ramach tego kierunku o cały prawny system ochrony krajobrazu wiejskiego obejmujący wszystkie instrumenty prawne jego ochrony. Przyjęte w niniejszych rozważaniach wyodrębnienie kierunku ochrony systemowej opiera się bowiem na kryterium ujęcia przedmiotu ochrony (krajobrazu wiejskiego) jako systemu. Aspekt systemowej struktury i powiązań instrumentów prawnych odnoszących się do krajobrazu wiejskiego jako przedmiotu ochrony nie jest przedmiotem analizy w tym miejscu.

Ujmowanie krajobrazu wiejskiego w kategoriach systemowych uwidacznia jego swoistość i to w wielu wymiarach. Krajobraz wiejski opiera się na agroekosystemach, które są również złożonymi systemami adaptacyjnymi, wspólnie poddanymi ogromnej antropopresji, a jednocześnie kluczowymi w zapewnieniu bezpieczeństwa ludzkości²⁸³ (zwłaszcza żywnościowego). To w ramach krajobrazów wiejskich rozpatrywanych systemowo uwidacznia się powiązanie fundamentalnych problemów zrównoważonego rozwoju odnoszących się do warunkujących przetrwanie ludzkości, powiązanych biofizycznie i społeczno-ekonomicznie zasobów, konceptualizowanych jako splot żywność – energia – woda (*food-energy-water FEW nexus*)²⁸⁴.

²⁸³ B. Daher i in., *Security, climate change, and the resource nexus*, [w:] R. Bleischwitz i in. (red.), *Routledge Handbook of the Resource Nexus*, London–New York 2018, s. 45–63.

²⁸⁴ R. Bleischwitz i in., *The resource nexus. Preface and introduction to the Routledge Handbook*, [w:] R. Bleischwitz i in. (red.), *Routledge Handbook of the Resource Nexus...*, s. 3–14 (R. Bleischwitz i in. ujmują ten splot zasobów szerzej, dołączając do niego ziemię i surowce); J. Wu, *Landscape sustainability science (II): core questions and key approaches...*, s. 2471.

Z kolei przy rozpatrywaniu krajobrazu wiejskiego w perspektywie koncepcji usług ekosystemowych czytelny jest kolejny specyficzny jego rys wynikający z roli człowieka jako współproducenta tych usług, co znajduje wyraz w koncepcjach krajobrazu pracującego czy biokulturowego. Trzeba przy tym pamiętać o wielowymiarowej wielofunkcyjności tego krajobrazu, będącego dynamicznym systemem obejmującym zarówno elementy materialne, jak i niematerialne (wartości i znaczenia). Ta wielofunkcyjność jest współcześnie uznawana za charakterystyczną cechę obszarów wiejskich. Z kolei zauważenie niematerialnego aspektu krajobrazu kieruje uwagę ku kolejnemu złożonemu i systemowemu ujęciu krajobrazu wiejskiego – interpretacji jego struktury jako palimpsestu warstw historycznych tworzących jego współczesny stan i logikę, możliwych do odczytania i koniecznych do uwzględnienia w procesach zmian²⁸⁵. Właśnie krajobrazy wiejskie są szczególnie rozpoznawane jako przestrzenny wyraz historycznego procesu organizacji ziemi przez ludzi, czytelny w nawarstwieniach adaptacji do zmieniających się potrzeb i technologii²⁸⁶.

W ramach systemowej ochrony krajobrazu wiejskiego usytuować zatem można instrumenty prawne, które czerpią z tych koncepcji. Poszukiwać ich można zwłaszcza w prawie planowania przestrzennego i w ramach instytucji ocen oddziaływania na środowisko oraz w pewnym zakresie w prawie ochrony przyrody. Analiza regulacji prawnych w tych trzech obszarach będzie przedmiotem dalszych rozważań.

7.2. Ochrona krajobrazu wiejskiego jako systemu w prawie ochrony przyrody

Chociaż w prawie ochrony przyrody dominuje ochrona szczególna i większość instrumentów prawnych stanowi jej realizację, to jednak systemowe podejście jest obecne, szczególnie na poziomie ogólnym – generalnej koncepcji regulacyjnej. W tym zakresie istotne miejsce zajmuje też krajobraz jako przedmiot ochrony. Już w świetle definicji środowiska przyrodniczego (art. 5 pkt 20 u.o.p.) krajobraz można bowiem uznać za fundament środowiska przyrodniczego²⁸⁷.

²⁸⁵ E. Raszeja, *Ochrona krajobrazu w procesie przekształceń obszarów wiejskich...*, s. 82–85.

²⁸⁶ B. Degórska, M. Degórski, *Całościowe ujęcie krajobrazu, wybrane podejścia i problemy badawcze...*, s. 331.

²⁸⁷ A. Habuda, *Ochrona krajobrazu w prawie polskim. Stan obecny i perspektywy*, „Acta Universitatis Carolinae. Iuridica” nr 2 (2015), s. 182.

Na takie jego znaczenie zwracał uwagę A. Wodiczko w latach 40., uznając krajobraz za główny przedmiot ochrony przyrody na ówczesnym, określanym przez niego jako planistyczny, etapie rozwoju ochrony przyrody²⁸⁸. Argumentował on, że

okazało się, że krajobraz naturalny to jeszcze wyższa, niż biocenoza, organiczna całość, w której dzięki procesom samoregulacyjnym panuje równowaga między głównymi składnikami, jak gleba, roślinność i klimat i że równowaga ta jest warunkiem utrzymania zdrowia krajobrazu i jego sił produkcyjnych. Tę całość, obejmującą żywostan (biocenozę) wraz z siedliskiem (biotopem), nazywamy fizjocenozą (fizis – przyroda, koinosis – wspólnota)²⁸⁹.

Wyraźne w przytoczonym poglądzie jest ujęcie systemowe, choć skupia się ono na podsystemie ekologicznym (mowa jest w nim o krajobrazie naturalnym). Trzeba jednak docenić nowatorskość takiego ujęcia przedmiotu ochrony przyrody i krajobrazu. W polskiej nauce problematyka systemu człowiek – środowisko (z rozdzieleniem jednak podsystemów przyrodniczego i społecznego) rozwijana była dopiero w latach 70. XX wieku, a idea wiązania obu podsystemów i refleksja nad koniecznością ujęć integrujących pojawia się w latach 80., a właściwie w dojrzałszej postaci pod koniec XX wieku²⁹⁰. Następnie na tych fundamentach zaczęto rozwijać koncepcję złożonego systemu adaptacyjnego w formie systemu społeczno-ekologicznego jako adekwatnie oddającego relacje ludzkości (wraz z wytwarzaną przez nią kulturą) z przyrodą.

Tę ewolucję konceptualizacji relacji człowieka ze środowiskiem przyrodniczym wraz z rozwojem idei jego ochrony należy też uwzględnić w interpretacji przepisów u.o.p. w zakresie podjętego w tym miejscu problemu systemowej ochrony krajobrazu. Trzeba jednak zwrócić uwagę na niejednorodność recepcji koncepcji systemowej krajobrazu w tym akcie. Na pierwszy rzut oka prawodawca zdaje się być niekonsekwentny. Z jednej strony wskazuje w art. 2 u.o.p. wśród zasobów, tworów i składników przyrody odrębnie krajobraz i siedliska przyrodnicze, co może sugerować, że te ostatnie nie są elementami krajobrazu²⁹¹. Z drugiej strony środowisko przyrodnicze definiowane jest w art. 5

²⁸⁸ A. Wodiczko, *Na straży przyrody. Wiadomości i wskazania z dziedziny ochrony przyrody...*, s. 8–9.

²⁸⁹ Ibid.

²⁹⁰ M. Stępniewska i in., *System społeczno-ekologiczny w badaniach poznańskiej szkoły geografii kompleksowej...*, s. 48.

²⁹¹ A. Habuda, *Przyroda i jej elementy. Przedmiot ochrony prawnej czy podmioty prawa?*, „Radca Prawny ZN” t. 1 (2023), s. 87.

pkt 20 u.o.p. jako „krajobraz wraz z tworami przyrody nieożywionej oraz naturalnymi i przekształconymi siedliskami przyrodniczymi z występującymi na nich roślinami, zwierzętami i grzybami”.

Tę niekonsekwencję prawodawcy można wytłumaczyć właśnie stopniowym i niejednorodnym dostosowaniem regulacji prawnej do wspomnianych przemian postrzegania krajobrazu, ale też szerzej – koncepcji ochrony przyrody i relacji człowieka ze środowiskiem. Definicja „środowiska przyrodniczego”, która nie podlegała zmianom od wejścia w życie ustawy, zdaje się opierać na ujęciu krajobrazu w kategoriach systemowych, ale jednak wcześniejszych – jako systemu ekologicznego, choć pozostającego pod wpływem („przekształcone siedliska przyrodnicze”) i w interakcjach z systemem antropogenicznym. Nie uwzględnia zatem jeszcze dalszego rozwoju postrzegania krajobrazu w kierunku integrujących koncepcji pansystemu/megasystemu społeczno-ekologicznego (SES), w którym oba podsystemy (fizyczno-biotyczny i społeczny) trwają w dynamicznych konfiguracjach, interakcjach i przepływach, a ludzie są podmiotami percepcji (szeroko rozumianej) i główną siłą przemian.

Niejednorodność adaptacji prawa do ewolucji ochrony przyrody pod wpływem teorii systemowych potwierdza też sformułowanie w art. 2 ust. 2 u.o.p. celów ochrony przyrody. W punkcie pierwszym wskazano „utrzymanie procesów ekologicznych i stabilności ekosystemów”. Norma ta nie w pełni uwzględnia zatem współczesne obserwacje dotyczące funkcjonowania SES, które nie są stabilne (ulegają ciągłym przemianom), a kluczowa dla ich zachowania i podtrzymywania jest cecha rezyliencji/odporności. Dalej w punkcie piątym art. 2 ust. 2 u.o.p. zawarto cel ochrony walorów krajobrazowych (obok zieleni w miastach i wsiach oraz zadrzewień). Usytuowanie to wskazuje na osadzenie celu ochrony krajobrazu w kontekście wartościowania i ochrony szczególnej z mniejszym uwzględnieniem koncepcji systemowych. Wreszcie w punkcie siódmym wskazano „kształtowanie właściwych postaw człowieka wobec przyrody poprzez edukację, informowanie i promocję w dziedzinie ochrony przyrody”. Takie sformułowanie określa pozycję człowieka raczej jako zewnętrznego podmiotu względem systemu ekologicznego, a nie jako elementu i siły wewnątrz systemu.

W 2015 r. na fali zmian systemu prawnej ochrony krajobrazu wraz z przyjęciem u.w.n.o.k. dokonano także zmian u.o.p. w warstwie definicyjnej. Dodano do słownika ustawowego termin „krajobraz” wraz z definicją odsyłającą (art. 5 pkt 2e u.o.p.) oraz zmieniono definicję „walorów krajobrazowych”, rozwijając elementy odnoszące się do wymiaru kulturowego krajobrazu („wartości historyczne” i „elementy cywilizacyjne”). Definicja „środowiska przyrodniczego” pozostała jednak niezmienną. Podobnie w pierwotnym brzmieniu utrzyma-

na jest definicja „ochrony krajobrazowej”, która oznacza „zachowanie cech charakterystycznych danego krajobrazu” (art. 5 pkt 8 u.o.p.). Świadczy to o nadal dominującej przyrodniczej koncepcji krajobrazu w u.o.p. oraz o oparciu jego ochrony przede wszystkim na instrumentach ochrony szczególnej.

Co ciekawe, w poprzednio obowiązującej ustawie z 16.10.1991 r. o ochronie przyrody zdefiniowano w art. 2a pkt 5 „ochronę krajobrazową” jako „zrównoważony rozwój obszaru oraz zachowanie cech charakterystycznych krajobrazu”. W definicji tej zawarto zatem jeden z kluczowych paradygmatów dla badań systemów społeczno-ekologicznych (zwłaszcza w zakresie określenia ram dla systemów zarządzania) – zrównoważony rozwój²⁹². Ujęcie krajobrazu i jego ochrony w poprzednim akcie było zatem dużo szersze, co interpretowane jest jako ograniczenie zakresu regulacji obecnie obowiązującej u.o.p. w porównaniu z poprzednim aktem²⁹³.

Jak wspomniano w kontekście ewolucji koncepcji ochronnych w prawie ochrony przyrody, obecny etap rozwoju identyfikuje się z koncepcją ochrony różnorodności biologicznej, która opierając się na idei zrównoważonego rozwoju, przyjmuje całościowe podejście integrujące wcześniejsze motywy (konserwatorskie, biocenotyczne i planistyczne) z podejściem utylitarnym. Także w tym aspekcie widoczne jest jednak silne skoncentrowanie na aspektach przyrodniczych i postrzeganie roli człowieka w kategoriach zagrożenia dla przyrody, a nie ujęć bardziej integrujących, jak np. różnorodność biokulturowa i jej ochrona²⁹⁴, czy właśnie współczesna holistyczna idea krajobrazu.

W świetle powyższego można dojść do wniosku, że w prawie (nie tylko zresztą polskim) nie recypowano jeszcze koncepcji dających szansę przezwyciężenia dualizmu przyroda – kultura. Holistyczna, integrująca formuła zaproponowana w EKK bardzo powoli przenika do prawa i z trudem modyfikuje utrwalone pojęcia i koncepcje prawne.

Warto też w kontekście rozważanej tu systemowej ochrony krajobrazu w u.o.p. przywołać koncepcję A. Habudy i W. Radeckiego dotyczącą trójpoziomowej budowy systemu ochrony krajobrazu w tym akcie. Autorzy wyróżniają w tym systemie, oprócz pierwszego poziomu „krajobrazowych” form ochrony przyrody (parki krajobrazowe, obszar chronionego krajobrazu i zespoły przy-

²⁹² M. Stępniewska i in., *System społeczno-ekologiczny w badaniach poznańskiej szkoły geografii kompleksowej...*, s. 48.

²⁹³ J. Sommer, *Miejsce prawa ochrony przyrody w systemie prawnym środowiska...*, s. 83.

²⁹⁴ Pojęcie różnorodności biokulturowej zaproponowała Luisa Maffi: L. Maffi, *Biocultural Diversity and Sustainability*, [w:] J. Pretty i in. (red.), *The SAGE Handbook of Environment and Society*, Los Angeles–London–New Delhi–Singapore 2007, s. 67–77.

rodniczo-krajobrazowe) i drugiego (pozostałych szczególnych form ochrony przyrody), także trzeci poziom – najogólniejszy i najszerszy, na którym zasadniczo całość tego aktu służy ochronie krajobrazu (jako części środowiska przyrodniczego)²⁹⁵. Wydaje się, że właśnie ten wyróżniany przez A. Habudę i W. Radeckiego trzeci poziom można utożsamić z systemową ochroną krajobrazu proponowaną w niniejszych rozważaniach.

W innej pracy²⁹⁶ autorzy ci zauważają także płynącą z ewolucji sposobu myślenia o ochronie przyrody (zwłaszcza pod wpływem teorii systemowych) potrzebę zmiany podejścia w prawie: od ochrony szczególnej (obszarowej, indywidualnej, obiektowej) w stronę ochrony krajobrazowej, czyli powszechnej. Ta pożądana formuła nie jest jednak w prawie urzeczywistniona – ochrona powszechna jest w u.o.p. traktowana marginesowo, nie ma skutecznej ochrony krajobrazu poza obszarami specjalnymi. Warto przywołać argumentację, poprzez którą autorzy podejmują próbę obrony tej przetrwałej koncepcji regulacyjnej:

Czy możliwa jest skuteczna ochrona prawna czegoś rozumianego tak szeroko, nie zawsze precyzyjnie, za pomocą konkretnych instrumentów prawnych? Sądzę, iż racjonalny ustawodawca (a takie założenie interpretator prawa przyjąć musi) zdaje sobie sprawę, że ochrony krajobrazu zaniechać nie może, skoro jednak skutecznej ochrony zapewnić nie jest w stanie, to posługuje się instrumentami dość ogólnymi. Jeżeli zaś ustawodawca jakiś element krajobrazu (a więc element środowiska przyrodniczego) uznaje za szczególnie ważny, to posługuje się bardziej precyzyjnymi instrumentami ochrony szczególnej, czyli właśnie szczególnymi formami ochrony przyrody²⁹⁷.

Argumentację tę można potraktować w pewnym zakresie jako podsumowanie wielopoziomowej koncepcji regulacyjnej systemu prawnej ochrony krajobrazu w ogólności (nie tylko w u.o.p.). Na najwyższym poziomie ochrona ta przyjmuje kształt ogólny, ideowy. Dopiero na niższych poziomach instrumenty ochronne, można by rzec wykonawcze, przyjmują bardziej skonkretyzowany kształt w zakresie oddziaływania norm prawnych ochronnych na ich adresatów – ludzi żyjących i współtworzących krajobraz. Wydaje się jednak, że tego pierwszego wyższego poziomu nie można utożsamiać z powszechną ochroną krajobrazu ujmowaną jako ochrona poza formami ochrony przyrody.

²⁹⁵ A. Habuda, W. Radecki, *Ochrona przyrody w systemach prawnych ochrony środowiska Polski, Czech i Słowacji...*, s. 175–176.

²⁹⁶ A. Habuda, W. Radecki, *Instytucje prawa ochrony przyrody...*, s. 212–213.

²⁹⁷ Ibid., s. 213.

Powszechna ochrona krajobrazu może być bowiem realizowana także poprzez instrumenty drugiego, niższego poziomu – wykonawcze, np. w ramach zarządzania krajobrazem, szczególnie w ramach planowania przestrzennego.

Bez wątpienia wskazane rozbieżności interpretacyjne wynikają z wielokrotnie przywoływanej złożoności i wieloznaczności pojęcia „krajobrazu”, a także z trwającego nadal procesu recepcji do prawa nowych ujęć krajobrazu powstałych pod wpływem przemian jego konceptualizacji, ale także szerzej – rozwoju teorii systemowych i koncepcji SES jako złożonego systemu adaptacyjnego. Dlatego jeszcze raz podkreślić należy potrzebę dążenia do precyzji terminologicznej dotyczącej krajobrazu w dyskursie prawniczym, a także, co trudniejsze w związku z obecnym etapem rozwoju tej problematyki w prawie, w języku prawnym.

Wracając do u.o.p., można ocenić, że przyjęte w niej podejście do ochrony krajobrazu ma nadal sektorowy – przyrodniczy charakter. Warto w tym kontekście przypomnieć zróżnicowanie rozumienia i interpretowania tzw. podejść krajobrazowych w różnych obszarach badawczych. Dla nauk przyrodniczych charakterystyczne jest skupienie się na koncepcji ekosystemu i płynących z tego związków funkcjonalnych z punktu widzenia wertykalnego²⁹⁸. Ze względu na oczywiste powiązanie tematyczne prawa ochrony przyrody z naukami przyrodniczymi właśnie to przyrodnicze, ekosystemowe ujęcie krajobrazu jest podstawą włączenia tematyki krajobrazowej do u.o.p. Podobnie rzecz się ma, jeśli chodzi o krajobraz wiejski, który w tym akcie nie jest jednak wyróżniany jako specjalny przedmiot regulacji.

Dominacja takiego podejścia przyrodniczego w regulacjach prawnych dotyczących krajobrazu wiejskiego nie ogranicza się zresztą tylko do u.o.p. Jest też widoczna np. w obszarze wspólnej polityki rolnej. W rozporządzeniu 2021/2115 ochrona krajobrazu jest wymieniona wśród celów szczegółowych, ale sformułowanie art. 6 pkt 1 lit. f („przyczynianie się do powstrzymania utraty różnorodności biologicznej i odwrócenia tego procesu, wzmacnianie usług ekosystemowych oraz ochrona siedlisk i krajobrazu”) potwierdza to ukierunkowanie przyrodnicze zagadnienia ochrony krajobrazu wiejskiego. W dalszych przepisach rozporządzenia termin „krajobraz” pojawia się w połączeniach: „elementy krajobrazu” lub „ptaki krajobrazu rolniczego”, a zatem nie nawiązuje do systemowego ujęcia krajobrazu.

Ponadto jedynie w jednym akcie pojawia się aspekt kulturowy (historyczny) krajobrazu wiejskiego: w art. 58 rozporządzenia 2021/2115 określającym

²⁹⁸ B. Arts i in., *Landscape Approaches: A State-of-the-Art Review...*, s. 457.

rodzaje interwencji w sektorze wina. Wymienione są wśród nich „inwestycje w zasoby materialne i niematerialne mające na celu zwiększenie zrównoważonego charakteru produkcji wina” m.in. poprzez „tworzenie lub zachowywanie siedlisk sprzyjających różnorodności biologicznej lub zachowanie krajobrazu, w tym ochrona jego cech historycznych”.

Prowadzi to do wniosku, że w regulacji dotyczącej unijnego wsparcia finansowego rolników i obszarów wiejskich w niewielkim zakresie wykorzystano potencjał krajobrazu wiejskiego jako koncepcji integrującej, holistycznej i systemowej.

Potwierdza to też obserwacje dotyczące poprzedniego okresu finansowego WPR, że polityka ta ujmuje krajobrazy wiejskie głównie w ramach „zazielenia” albo w innych kontekstach zamykających się w ramach problematyki ekologicznej. Nie rozpoznaje jednak kulturowego pochodzenia krajobrazu i nie traktuje jako wartościowego źródła informacji o istocie lokalnego dziedzictwa, mimo że takie szersze ujęcie dałoby szansę ograniczania ryzyka nieodpowiednich strategii i działań. W tym kontekście M. Agnoletti wskazuje przykłady pozornie proekologicznych działań takich jak zalesianie, które skutkują degradacją krajobrazów wiejskich, co wynika z niezrozumienia istoty pochodzenia i funkcjonowania biokulturowych krajobrazów pracujących²⁹⁹.

Ta tendencja przyrodniczego „szufladkowania” problematyki krajobrazu wiejskiego jest widoczna nawet w nowszych, strategicznych dokumentach, czego przykładem jest wspomniana Długoterminowa wizja dla obszarów wiejskich UE z 2021 r. Choć podkreśla się w niej znaczenie różnorodności krajobrazów (a także kultury i dziedzictwa) dla europejskiej tożsamości i potencjału gospodarczego, to jednak pojęcie „krajobrazu” pojawia się w tym dokumencie w zasadzie tylko w kontekście przyrodniczym np. jako „ochrona krajobrazów naturalnych”.

7.3. Ochrona krajobrazu wiejskiego w planowaniu przestrzennym, planowanie krajobrazu a planowanie przestrzenne

Kolejnym obszarem regulacyjnym, w którym ujawnia się systemowa ochrona krajobrazu wiejskiego jest sfera planowania przestrzennego. Dokonując analizy tego zagadnienia, trzeba jednak rozpocząć od nawiązania do ustaleń pojęciowych.

²⁹⁹ M. Agnoletti, *Italian Historical Rural Landscapes. Cultural Values for the Environment and Rural Development...*, s. 73.

Po pierwsze, planowania krajobrazu nie można utożsamiać z planowaniem przestrzennym, choć jak wskazywano, istnieje powiązanie między krajobrazem a przestrzenią jako przedmiotami ochrony prawnej, a planowanie przestrzenne stanowi sferę, w której więzi te ujawniają się szczególnie silnie.

Po drugie, trzeba zwrócić uwagę na wielość podejść dotyczących rozumienia planowania krajobrazu. E. Raszeja zauważa, że często ujmowane jest ono jako planowanie przestrzenne w skali krajobrazu, a czasem nawet redukowane do jednego z aspektów planowania przestrzennego – w polskiej praktyce mniej ważnego³⁰⁰. Tymczasem jak podkreśla autorka,

planowanie krajobrazu to kreowanie określonej wizji przestrzennej opartej na rozpoznaniu cech, identyfikujących jego specyfikę i tożsamość. Efektem planu jest określona struktura krajobrazu – sposób rozmieszczenia w przestrzeni poszczególnych komponentów oraz ich wzajemne relacje (systemy przyrodnicze i kulturowe). [...] Mimo że samo planowanie należy rozumieć jako proces, którego istotą jest elastyczne reagowanie na zmieniające się uwarunkowania, to struktura krajobrazu powinna zostać uznana za stabilny i trwały wyznacznik kształtowania przestrzeni i nie może podlegać deformacji³⁰¹.

W kontekście krajobrazu wiejskiego warto też wspomnieć, że już w latach 40. XX wieku A. Wodiczko podkreślał potrzebę rozważnego planowania krajobrazu wiejskiego (które to działanie nazywał kształtowaniem), zwłaszcza w okresie przeprowadzania powojennej reformy rolnej. Zwracał uwagę, że „wynikiem uprawy krajobrazu winien być krajobraz w kulturze, tj. krajobraz prawdziwie kulturalny, w którym ludność wiejska będzie szczęśliwie żyć i pracować, a który równocześnie będzie żywił miasta i będzie krajobrazem wypoczynkowym dla ludności miejskiej”³⁰².

Nie pomijając zarysowanego pluralizmu pojęciowego, zgodnie z założeniami pracy przyjęto jako punkt odniesienia dla rozważań koncepcję i konwencję terminologiczną EKK. Jak wskazywano, w akcie tym planowanie krajobrazu stanowi jeden z rodzajów działań w ramach triady polityki krajobrazowej. Jego istotą jest perspektywiczność działania – zorientowanie na przyszłość oraz aktywne i celowe kształtowanie krajobrazu. Ujmowane jest jako projekt terytorialny nastawiony na dokonanie zmian, zwłaszcza na obszarach o inten-

³⁰⁰ E. Raszeja, *Ochrona krajobrazu w procesie przekształceń obszarów wiejskich...*, s. 126.

³⁰¹ Ibid., s. 128.

³⁰² A. Wodiczko, *Na straży przyrody. Wiadomości i wskazania z dziedziny ochrony przyrody...*, s. 45.

sywnych procesach przestrzennych, takich jak podmiejskie, przemysłowe, nadmorskie. Planowanie krajobrazu powinno odpowiadać na potrzeby społeczne i środowiskowe, a paradygmatem dla niego jest zrównoważony rozwój.

Podstawową wytyczną odnośnie do planowania krajobrazu podkreślaną w Rekomendacjach do implementacji EKK jest podejmowanie kwestii krajobrazowych poprzez systematyczny proces planistyczny adaptowany do różnych poziomów administracyjnych (od krajowego do lokalnego) i w odniesieniu do całego terytorium³⁰³. W dokumencie tym wskazano dwie formy, jakie może przyjmować proces planowania krajobrazowego: (1) autonomiczne plany krajobrazowe (specyficzne instrumenty powiązane na poszczególnych poziomach administracyjnych) oraz (2) studia krajobrazowe stanowiące część planowania przestrzennego (systematyczne wprowadzanie wymiaru krajobrazowego do planowania na wszystkich poziomach, uzupełniane specyficznymi studiami i instrukcjami; całe planowanie przestrzenne powinno bowiem mieć wymiar krajobrazowy). Przy tym rozwiązania te mogą występować obok siebie także w ramach jednego systemu krajowego³⁰⁴.

Można uznać, że w polskim systemie przyjęto to drugie rozwiązanie. Mimo wprowadzenia w 2015 r. na mocy u.w.n.o.k. nowych instrumentów (z audytem krajobrazowym na czele), nie wyodrębniono ich w formie planów krajobrazowych. Audyt krajobrazowy zawiera w sobie cele i proponowane środki – rekomendacje i wnioski dotyczące kształtowania i ochrony krajobrazów (art. 38a ust. 3 pkt 3 lit. b u.p.z.p.), jednak odnoszą się one tylko do krajobrazów priorytetowych i krajobrazów w obrębie obszarów i obiektów chronionych wymienionych w art. 38a ust. 3 pkt 2 u.p.z.p. W konsekwencji powiązanie aktów planowania przestrzennego z audytem krajobrazowym (obowiązek uwzględniania jego ustaleń w planie zagospodarowania przestrzennego województwa – art. 39 ust. 3 u.p.z.p.; planie ogólnym gminy – art. 13b pkt 5 u.p.z.p.) ma ograniczony zasięg i charakter. Warto też zwrócić uwagę, że aspekt krajobrazowy jest wyraźnie uregulowany w zasadzie tylko w odniesieniu do jednego aktu planowania przestrzennego – planu miejscowego. Zgodnie z art. 15 ust. 2 u.p.z.p. obowiązkowo określa się w planie „zasady kształtowania krajobrazu”, a także „zasady ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu” i „zasady ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków, w tym krajobrazów kulturowych, oraz dóbr kultury współczesnej”.

³⁰³ Appendix 1 Examples of instruments used to implement the European Landscape Convention, Recommendation CM/Rec(2008)3.

³⁰⁴ Ibid.

Widoczne jest zatem zdominowanie regulacji dotyczącej planowania przestrzennego omawianym wcześniej kierunkiem szczególnej ochrony krajobrazu³⁰⁵. Tymczasem EKK określa zintegrowane, przekrojowe i systemowe podejście do polityki krajobrazowej. Jest to konsekwencją przyjętej w tym akcie, omawianej wcześniej, systemowej i integrującej koncepcji krajobrazu. Jego nowe ujęcie wymaga przekształcenia polityki krajobrazowej. Zamiast traktowania krajobrazu jako elementu środowiska stanowiącego przedmiot ochrony sektorowej, staje się on nadrzędną ideą integrującą rozwój przestrzenny, płaszczyzną spajającą różne perspektywy badawcze i zarządcze³⁰⁶. W konsekwencji polityka krajobrazowa nie może koncentrować się tylko na najcenniejszych i najbardziej spektakularnych krajobrazach i opierać jedynie na koncepcjach konserwacji czy rewitalizacji. Staje się bowiem procesem zarządzania i to nie tylko zasobami, a w istocie zmianami krajobrazu jako systemu społecznego-ekologicznego z uwzględnieniem różnych perspektyw jego postrzegania³⁰⁷.

Zestawiając polskie regulacje dotyczące krajobrazu z tym modelem EKK, trzeba uznać, że nie został on w Polsce przyjęty w pełni. Można jednak zauważyć, że wyznacza kierunek ewolucji zmian prawnych. Prawodawca, zdaje się, przyjął właśnie taki ostrożny, stopniowy sposób wdrożenia EKK do polskiego systemu prawnego – opierając go na ewolucyjnym wprowadzaniu do planowania przestrzennego instrumentów o charakterze studiów krajobrazowych.

Podobnie niepełne wdrożenie koncepcji EKK do polskiego systemu prawnego można zaobserwować w odniesieniu do elementu stanowiącego łącznik między identyfikacją i oceną krajobrazu a polityką krajobrazową (jej wdrażaniem), czyli celów jakości krajobrazu (art. 6 pkt D EKK). W Rekomendacjach do implementacji EKK wskazano, że cele te powinny być, po pierwsze, zdefiniowane w generalnych instrumentach polityki krajobrazowej na różnych poziomach (krajowym, regionalnym i lokalnym), i po drugie, formalnie implementowane w dokumentach planowania i rozwoju (lokalnych i krajowych) oraz instrumentach sektorowych. Te drugie akty mogą się przyczyniać do formułowania celów jakości krajobrazu³⁰⁸.

³⁰⁵ Zintegrowanie tej szczególnej ochrony z planowaniem przestrzennym w systemie prawnym budzi zastrzeżenia. Zob. na przykładzie ochrony zabytków: A. Fogel, *Co zamiast studium uwarunkowań? Ochrona zabytków w polityce przestrzennej gminy w zakresie ochrony zabytków po nowelizacji ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym...*, s. 42–53.

³⁰⁶ E. Raszeja i in., *Ochrona i kształtowanie krajobrazu kulturowego w zintegrowanym planowaniu rozwoju...*, s. 163.

³⁰⁷ Ibid.

³⁰⁸ Recommendation CM/Rec(2008)3, p. II.2.2.

W dokumencie Recommendation CM/Rec(2008)3 wyraźnie podkreślono znaczenie celów jakości krajobrazu jako elementu procesu planowania krajobrazu (zarówno przebiegającego w formie planów krajobrazowych, jak i studiów krajobrazowych w ramach planowania przestrzennego). Cele te powinny być określone dla każdej jednostki krajobrazowej i odnosić się do następujących kwestii: (1) zachowania i podtrzymywania cech jakości (w wymiarze morfologii, elementów składowych, kolorów itp. z uwzględnieniem metod konstrukcji i materiałów oraz wymiaru symbolicznego); (2) stworzenia ośrodków rozwoju zgodnych z rozpoznaną charakterystyką krajobrazową i zapewnieniem zachowania jakości krajobrazu; (3) ponownej oceny lub rekultywacji obszarów zdegradowanych lub problematycznych w celu przywrócenia lub stworzenia ich jakości³⁰⁹.

Rozpatrzenie polskiego systemu planowania krajobrazu w aspekcie wzorca EKK dotyczącego celów jakości krajobrazu wskazuje, że także w tym zakresie implementacja nie jest pełna. Polskie akty prawne odnoszące się do krajobrazu nie zawierają norm prawnych określających wymóg zdefiniowania celów jakości krajobrazu (zgodnie z art. 6 pkt D EKK).

W pewnym zakresie kwestie te podejmowane są w u.s.g. w regulacji odnośnie do strategii rozwoju gminy. Rola tego dokumentu (od 1 stycznia 2026 r. obligatoryjnie przyjmowanego) w polityce przestrzennej rośnie, a docelowo będzie on stanowił punkt wyjścia dla polityki przestrzennej gminy³¹⁰. W art. 10e ust. 3 u.s.g. wskazano elementy określone w strategii, wśród których są m.in. cele strategiczne rozwoju w wymiarze społecznym, gospodarczym i przestrzennym wraz z kierunkami działań i oczekiwanymi rezultatami planowanych działań, a także ustalenia i rekomendacje w zakresie kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej. Te ostatnie mają dotyczyć m.in. zasad ochrony krajobrazu.

Warto jednak zwrócić uwagę, że krajobraz został wymieniony w jednym podpunkcie wraz ze środowiskiem i jego zasobami, powietrzem i przyrodą, a osobno – w kolejnym – wskazano zasady ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej. Nie można uznać więc tej regulacji za odpowiadającą koncepcji definiowania celów jakości krajobrazu zawartej w EKK. W u.s.g. krajobraz jest potraktowany jako problem sektorowy, przede wszystkim jako szczególny przedmiot ochrony (a nie jako idea inte-

³⁰⁹ Appendix 1 Examples of instruments used to implement the European Landscape Convention, Recommendation CM/Rec(2008)3.

³¹⁰ Szerzej o ewolucji roli strategii rozwoju gminy i jej charakterze prawnym, zob. J. Szlachetko, K. Szlachetko, K. Olzacki, *Rola strategii rozwoju w zreformowanym systemie planowania przestrzennego. Analiza prawna*, „Samorząd Terytorialny” nr 1–2 (2024), s. 24–32.

grująca rozwój przestrzenny), z rozdzielonymi aspektami przyrodniczymi i kulturowymi. Brak też odpowiedniego powiązania strategii z identyfikacją i oceną krajobrazów.

Podobnie uregulowania w u.p.z.p. dotyczące planu ogólnego gminy nie przewidują jego roli w określaniu celów jakości krajobrazu. Zakres planu ogólnego obejmuje bowiem określenie stref planistycznych i gminnych standardów urbanistycznych oraz fakultatywnie obszarów uzupełnienia zabudowy i obszarów zabudowy śródmiejskiej (art. 13a u.p.z.p.). Problematyka krajobrazowa w kontekście planu ogólnego pojawia się wśród uwarunkowań rozwoju przestrzennego uwzględnianych przy ustalaniu planu wymienionych w art. 13b u.p.z.p. Należą do nich przede wszystkim „rekomendacje i wnioski zawarte w audycie krajobrazowym oraz krajobrazy priorytetowe”. Jak wskazywano, materia ta zorientowana jest jednak na identyfikację i ocenę krajobrazów, a nie cele ich jakości.

Przenosząc te ustalenia na kontekst krajobrazu wiejskiego, trzeba zwrócić uwagę na istotny aspekt wpływający na ograniczenie zakresu jego ochrony w planowaniu przestrzennym. Jest ono zorientowane przede wszystkim urbanistycznie. Obszary wiejskie są w tej perspektywie często traktowane jako mające negatywne konotacje „tereny nierozwojowe – nieinwestycyjne” (*non-developable land*)³¹¹. Szczególnie w ujęciu planowania jako narzędzia polityki przestrzennej i pierwszej czynności wstępnej (projektującej gospodarkę przestrzenną *sensu stricto*, przyjmującej formę planu zagospodarowania przestrzennego) widoczne jest skupienie na obszarach miejskich³¹². W takiej perspektywie akty te ukierunkowane są na urbanizację – projektowanie nowej zabudowy i zagospodarowania przestrzennego (w wymiarze przestrzenno-architektonicznym).

Podejście to potwierdza też praktyka planowania przestrzennego w Polsce. Plany sporządzane są przede wszystkim dla celów inwestycyjnych – powstają dla potrzeb nowego zagospodarowania terenów lub przekształceń. Sporządzanie aktów dla celów ograniczania zabudowy jest rzadkością. To ukierunkowanie znajduje odzwierciedlenie też w ukształtowaniu podstaw prawnych planowania przestrzennego – jest ono dostosowane raczej do specyfiki miejskiej i dotyczy planów o charakterze inwestycyjnym. Także regulacje prawne kształ-

³¹¹ F. Zoido Naranjo, *Landscape and spatial planning policies...*, s. 77.

³¹² J. Goździewicz-Biechońska, *Planowanie przestrzenne wobec współczesnych tendencji rozwoju obszarów wiejskich...*, s. 167–185.

tujące skutki finansowe uchwalenia planów miejscowych wzmacniają proinwestycyjne ukształtowanie planowania przestrzennego³¹³.

Problem zdominowania planowania przestrzennego specyfiką urbanistyczną, ale także wyzwania w uwzględnianiu swoistych cech krajobrazu wiejskiego obrazuje np. regulacja dotycząca stref planistycznych w planie ogólnym. Profile stref wielofunkcyjnych z zabudową określone w rozporządzeniu w sprawie projektu planu ogólnego w żadnym przypadku nie przewidują połączenia zabudowy mieszkaniowej (wielorodzinnej, jednorodzinnej) z zabudową zagrodową. Wskazuje to, że prawodawca nie uwzględnił wielofunkcyjności krajobrazu wiejskiego. Ł. Mikuła i in. słusznie zauważają w tym zagrożenie dla ochrony zabytkowych układów ruralistycznych³¹⁴.

W tej sytuacji i zważywszy na decyzję prawodawcy o przyjęciu formuły planowania krajobrazowego jako części planowania przestrzennego, można uznać, że ochrona krajobrazu wiejskiego ma ograniczony zakres. Dotyczy to też możliwości zdefiniowania celów jakości krajobrazów wiejskich, które to działania nie mają adekwatnych podstaw prawnych w przepisach planowania przestrzennego. Potwierdza to wcześniejszy wniosek o dominującej roli kierunku szczególnej ochrony krajobrazu wiejskiego w polskim systemie prawnym. Jest to nieadekwatne do potrzeb ochrony krajobrazu na obszarach wiejskich, które są areną złożonych i zróżnicowanych procesów krajobrazowych, wymagających polityki krajobrazowej nie tylko w nurcie konserwatorskim.

Takie ukształtowanie podstaw prawnych i praktyki planowania przestrzennego powoduje, że procesy krajobrazowe na obszarach wiejskich w Polsce mają przebieg spontaniczny i chaotyczny, pozostając pod wpływem sił i tendencji niekoordynowanych przez gospodarkę przestrzenną rozumianą jako celowa działalność organizowania przestrzeni. Nie daje to szansy na zarządzanie procesami zmian przestrzennych i polityką krajobrazową wszystkich krajobrazów – nie tylko wyjątkowych i uznanych za cenne.

Tymczasem uwzględnienie wymiaru krajobrazu na obszarach wiejskich może być kluczowe dla poprawy jakości życia na tych terenach. Wyszczególnienie jednostek krajobrazowych i ich odpowiednia charakterystyka, a następnie sformułowanie celów jakości krajobrazów pozwoliłoby na sformułowanie adekwatnej polityki przestrzennej. Obecnie wiele obszarów wiejskich jest na

³¹³ K. Rokicka-Murszewska, *Administracyjnoprawne aspekty opłaty planistycznej*, Toruń 2019, s. 23.

³¹⁴ Ł. Mikuła i in., *Plany przestrzenne na szczeblu lokalnym. Istota, kluczowe cele, wyzwania i dylematy...*, s. 16.

etapie przejściowym lub przestrzennych transformacji, a przez to wymaga ukierunkowania procesów rozwojowych odpowiednio do potrzeb, np. adaptacji form i struktur, które już nie są operatywne, ochrony zachowawczej lub określenia warunków przekształceń czy rewitalizacji³¹⁵. Planowanie krajobrazu na poziomie lokalnym jest więc szczególnie istotne dla obszarów wiejskich, które w odróżnieniu od miast nie są objęte rozwiniętym planowaniem przestrzennym. W literaturze zauważa się też potencjał krajobrazu jako elementu budowania nowych scenariuszy rozwojowych, szczególnie właśnie dla obszarów wiejskich. Krajobraz stanowi bowiem temat, który mobilizuje uwagę, a jego wymiar „postrzegania przez ludzi” daje szansę przezwyciężenia tendencji funkcjonalistycznych w planowaniu poprzez włączenie aspektów strukturalnych i percepcyjnych³¹⁶.

Systemowa ochrona krajobrazu wiejskiego w planowaniu przestrzennym pozostaje więc raczej w sferze postulatów i ogólnych koncepcji ideowych. Krajobraz wiejski w planowaniu przestrzennym rzadko jest traktowany całościowo jako system społeczno-ekologiczny. Takie podejście krajobrazowe do planowania przestrzennego obszarów wiejskich i całościowe planowanie krajobrazu wiejskiego w formule określonej w EKK byłoby jednak pożądane i ma duży potencjał dla ochrony tego dobra.

7.4. Ochrona krajobrazu wiejskiego w ocenach oddziaływania na środowisko

Oceny oddziaływania na środowisko wydają się szczególnie predestynowane do systemowej ochrony krajobrazu (w tym wiejskiego). Fundamenty tej instytucji prawnej tworzą bowiem osadzone w teorii systemowej zasady: kompleksowości i wynikającej z niej zintegrowanej ochrony środowiska³¹⁷. Wskazuje na to też przekrojowość oceny, w której zresztą łączą i przenikają się wątki związane z problematyką krajobrazową. Ocenę oddziaływania na środowisko ujmuje się bowiem jako proces identyfikowania potencjalnych skutków dla środowiska biogeofizycznego oraz dla zdrowia i dobrostanu ludzi oraz podejmowania określonych działań i dostarczania tych informacji na etapie, kiedy może to istotnie wpłynąć na decyzje podmiotów odpowiedzialnych za rozpatrzenie

³¹⁵ F. Zoido Naranjo, *Landscape and spatial planning policies...*, s. 77.

³¹⁶ A. Marson, *Landscape in Spatial Planning: Some Evidence on Methodological Issues and Political Challenges...*, s. 14.

³¹⁷ P. Korzeniowski, *Zasady prawne ochrony środowiska*, Łódź 2010, s. 333–336.

wniosków³¹⁸. Kwestie przyrodnicze, przestrzenne, geograficzne i społeczne przenikają się w ocenach podobnie jak w problematyce krajobrazowej.

Jak zatem ten potencjał ocen oddziaływania na środowisko jako instrumentu systemowej ochrony krajobrazu jest wykorzystany i czy znajduje odzwierciedlenie w podstawach prawnych tej instytucji? Ze względu na jej osadzenie w przepisach prawa UE, odpowiedź na te pytania wymaga sięgnięcia zarówno do aktów prawa polskiego – u.u.i.ś., jak i regulacji prawa UE, od których analizy trzeba rozpocząć.

Obecność krajobrazu w ocenach oddziaływania na środowisko ma od dawna wyraźne podstawy prawne w prawie unijnym. Już w dyrektywie Rady 85/337/EWG³¹⁹ w art. 3 określającym przedmiot oceny oddziaływania na środowisko wymieniony był krajobraz. Zostało to utrzymane w kolejnej dyrektywie 2011/92/EU, także po nowelizacji dyrektywą zmieniającą 2014/52/UE³²⁰. Warto jednak zwrócić uwagę na zmianę usytuowania krajobrazu w tych aktach. W pierwszym i drugim pojęcie to wymienione było w jednym podpunkcie z glebą, wodami, powietrzem i klimatem. Obecnie, po zmianie dyrektywą 2014/52/UE, krajobraz został przeniesiony do podpunktu wskazującego dobra materialne i dziedzictwo kulturowe. Takie przesunięcie odzwierciedla wspomniane przemiany paradygmatów naukowych: od pozytywistycznego i niemal wyłącznie przyrodniczego ujęcia krajobrazu – w stronę bardziej złożonych, uwzględniających aspekty humanistyczne i społeczne. Znaczenie miało też oddziaływanie rozwoju systemu ochronnego w ramach Konwencji UNESCO związanego z włączeniem do niego w latach 90. pojęcia krajobrazu kulturowego.

Tę zmianę ujmowania krajobrazu w unijnych podstawach prawnych ocen oddziaływania na środowisko potwierdza też treść motywu 16 Dyrektywy 2014/52/UE, w którym wskazano na przydatność definicji i zasad określonych w odpowiednich konwencjach Rady Europy (odnoszących się do tematyki ochrony dziedzictwa kulturowego w tym EKK) dla „celów ochrony i promowania dziedzictwa kulturowego, obejmującego miejskie obiekty historyczne,

³¹⁸ P. Wathern, *An Introductory guide to EIA*, [w:] P. Wathern (red.), *Environmental Impact Assessment. Theory and Practice*, London–New York 1990, s. 6.

³¹⁹ Dyrektywa Rady 85/337/EWG z dnia 27.06.1985 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko naturalne, Dz.Urz. L 175 z 5.07.1985, s. 40.

³²⁰ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/52/UE z dnia 16.04.2014 r. zmieniająca dyrektywę 2011/92/UE w sprawie oceny wpływu wywieranego przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko, Dz.Urz. L 124 z 25.04.2014, s. 1. Dalej jako dyrektywa 2014/52/UE.

i krajobrazowego³²¹, stanowiącego nieodłączny element różnorodności kulturowej, którą Unia zobowiązała się szanować i propagować zgodnie z art. 167 ust. 4 TFUE”.

Dalej w tym motywie ujawnia się jednak skupienie prawodawcy na fizjonomycznym ujęciu krajobrazu: „Dla lepszego zachowania dziedzictwa historycznego i kulturowego oraz krajobrazu istotne jest uwzględnianie oddziaływania wizualnego przedsięwzięć, a mianowicie zmiany wyglądu krajobrazu zabudowanego lub naturalnego oraz obszarów miejskich, w ocenach oddziaływania na środowisko”. Tę dominację koncepcji fizjonomicznej potwierdza też praktyka ocen oddziaływania na środowisko. W badaniu dotyczących ujęć krajobrazu w raportach oddziaływania na środowisko w różnych krajach zaobserwowano przewagę skupiania się na wizualnym aspekcie krajobrazu oraz subiektywnej ocenie jego estetyki³²².

Krajobraz pojawia się ponadto w Załączniku III „dyrektywy ocenowej” określającym kryteria pozwalające ustalić, czy przedsięwzięcia wymienione w Załączniku II (potencjalnie mogące znacząco oddziaływać na środowisko) powinny zostać poddane ocenie. Wśród czynników, jakie mają być szczególnie uwzględnione przy rozpatrywaniu tych przedsięwzięć (ich lokalizacji, wrażliwości środowiskowej obszarów geograficznych, na które mogą oddziaływać przedsięwzięcia i zdolności absorpcji środowiska naturalnego) wskazano w pkt 2 c (viii): „krajobrazy i obiekty o znaczeniu historycznym, kulturowym lub archeologicznym”.

Krajobraz stanowi też zagadnienie, które ma być obowiązkowo uwzględniane w raporcie o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko (Załącznik IV dyrektywy 2011/52/UE zmienionej dyrektywą 2014/52/UE) w ramach opisu elementów, na które przedsięwzięcie może mieć wpływ.

Problematyka krajobrazu jest włączona także do strategicznych ocen oddziaływania na środowisko, co znajduje podstawę prawną w przepisach dyrektywy 2001/42/WE. Krajobraz stanowi jedną z kwestii, do których odnosi się ocena potencjalnego znaczącego wpływu na środowisko planów i programów, i które muszą być zawarte w sprawozdaniu dotyczącym środowiska (Załącznik

³²¹ Polskie tłumaczenie tego fragmentu nie jest precyzyjne. W angielskiej wersji jest mowa o „krajobrazach”, a nie o krajobrazowym dziedzictwie jak sugeruje polska wersja. („For the protection and promotion of cultural heritage comprising urban historical sites and landscapes, which are an integral part of the cultural diversity that the Union”).

³²² A. Niță i in., *Perception and use of landscape concepts in the procedure of Environmental Impact Assessment: Case study – Switzerland and Romania*, „Land Use Policy” nr 44 (2015), s. 145–152.

I dyrektywy „Informacje określone w art. 5 ust. 1”). Ponadto w Załączniku II do dyrektywy „Kryteria określające potencjalne znaczenie wpływu określonego w art. 3 ust. 5” w ramach charakterystyki wpływu oraz obszaru potencjalnie zagrożonego nakazano w szczególności uwzględnić m.in. „wpływ na obszar lub krajobraz posiadające uznany krajowy, wspólnotowy lub międzynarodowy status ochronny”.

W polskim prawodawstwie dotyczącym ocen oddziaływania na środowisko i implementującym przywołane dyrektywy krajobraz jest ujmowany podobnie. Wskazany został wśród obowiązkowych elementów treści prognozy oddziaływania na środowisko jako jeden z komponentów, na które oddziaływanie określa się, analizuje i ocenia w prognozie (art. 51 pkt 2 lit. e u.u.i.ś.). Podobnie w ocenach indywidualnych (ocenach oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko) „krajobraz, w tym krajobraz kulturowy” stanowi jedną z analizowanych kwestii (art. 62 ust. 1 pkt 1 lit. ca u.u.i.ś.). Dodanie tego podpunktu (litera ca) nastąpiło w 2015 r. ustawą u.w.n.o.k.

Ponadto krajobraz pojawia się w kontekście stwierdzenia obowiązku przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko dla przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko (a zatem nieobjętych oceną obowiązkową *ex lege*). W tym aspekcie „obszary o krajobrazie mającym znaczenie historyczne, kulturowe lub archeologiczne” stanowią jeden z aspektów szczególnie uwzględnianych w analizie usytuowania przedsięwzięcia (art. 63 ust. 1 pkt 2 lit. g u.u.i.ś.). Z kolei w treści raportu oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko zawarte mają być następujące kwestie krajobrazowe: „Opis krajobrazu, w którym dane przedsięwzięcie ma być zlokalizowane” (art. 66 ust. 1 pkt 3a u.u.i.ś.); w zakresie porównania oddziaływań analizowanych wariantów – krajobraz wraz z powierzchnią ziemi, z uwzględnieniem ruchów masowych ziemi oraz krajobraz kulturowy i zabijki (art. 66 ust. 1 pkt 6a lit. b i d u.u.i.ś.); określenie założeń dotyczących ochrony krajobrazu kulturowego – dla analizowanych przedsięwzięć drogowych (art. 66 ust. 1 pkt 10 lit. a u.u.i.ś.).

Z przedstawionej analizy prawodawstwa unijnego i polskiego w aspekcie ujęcia problematyki krajobrazowej wynika, że jest ona obowiązkowym elementem procedur oceny indywidualnej i strategicznej, jednak nie jest to regulacja rozbudowana. Ten wymóg włączenia tematyki krajobrazowej, jak się okazuje, nie zapewnia jej adekwatnego miejsca w systemie ocenowym. Jedną z najważniejszych przyczyn tego stanu (zauważanych także w Rekomendacjach do EKK) jest nieadekwatność do specyfiki krajobrazowej metod analizowania i oceny tego zagadnienia w ramach procedur ocen oddziaływania na środowi-

ska. Krajobraz ujmuje się bowiem często jako zagadnienie sektorowe stanowiące jeden z elementów środowiska, który ma być oceniany poprzez wskaźniki ilościowe³²³.

Tymczasem krajobraz wymyka się takim miarom, gdyż opiera się na czynnikach trudnych do oceny i nie przystaje do metodologii wypracowanych w ramach systemu ocen oddziaływania na środowisko³²⁴. Z tego powodu jest on traktowany jako mniej ważny temat niż np. ochrona gatunków i siedlisk. Znaczenie tych ostatnich w ramach procedur ocennych wzmacnia bowiem silne powiązanie w prawie i polityce Unii Europejskiej systemu ocen z regulacjami dotyczącymi ochrony sieci Natura 2000³²⁵.

W Rekomendacjach do EKK postuluje się natomiast zupełnie inny model obecności problematyki krajobrazowej w ocenach oddziaływania na środowisko. Podkreśla się tam imperatywną potrzebę przeprowadzania oceny (w tym jakościowej) skutków planowanego przedsięwzięcia dla krajobrazu. Kolejnymi wskazanymi tam kwestiami koniecznymi do uwzględnienia w ramach procedur ocen są: zintegrowana interpretacja terenów uwzględniająca różne punkty widzenia, włączenie celów jakości krajobrazu do raportów i prognoz oddziaływania na środowisko (dla oceny zgodności przedsięwzięcia z tymi celami), określenie działań ograniczających (mitygacji) i kompensujących negatywne skutki dla otoczenia (w wymiarze krajobrazowym i środowiskowym) i integracja obu tych perspektyw³²⁶.

Sposób włączenia problematyki krajobrazowej do regulacji prawnych stanowiących podstawę ocen nie odpowiada też założeniom systemowej ochrony krajobrazu ujmowanego jako złożony system adaptacyjny. Przyczyn tego należy upatrywać przede wszystkim w przyjętej w tych przepisach koncepcji krajobrazu. Choć widoczne jest oddziaływanie ewolucji conceptualizacji tego pojęcia, prowadzące do wychodzenia poza ujęcia wyłącznie przyrodnicze, to jednak nie doprowadziło to do holistycznego, integrującego ujęcia, jakie obecne jest w EKK. W ramach ocen doszło więc raczej do przesunięcia problematyki krajobrazu od sektorowego ujmowania jako element przyrodniczy

³²³ Recommendation CM/Rec(2008)3, Appendix 1, s. 4.

³²⁴ E. Raszeja, *Identyfikacja charakteru krajobrazu w kontekście ocen środowiskowych – wybrane metody europejskie*, [w:] M. Nowak (red.), *GIS i dane przestrzenne w ocenach oddziaływania na środowisko. Podręcznik dobrych praktyk*, Poznań 2016, s. 11–28; A. Sas-Bojarska i in., *Landscape, EIA and decision-making. A case study of the Vistula Spit Canal, Poland*, „Impact Assessment and Project Appraisal” t. 42 nr 1 (2024), s. 9–10.

³²⁵ A. Strecker, *Landscape Protection in International Law...*, s. 124–125.

³²⁶ Recommendation CM/Rec(2008)3, Appendix 1, s. 4.

do powiązania z dziedzictwem kulturowym i zasobami materialnymi (choć także nie w sposób pełny). Nie jest natomiast czytelny wymiar egzystencjalny i indywidualny krajobrazu. W połączeniu z trudnościami metodologicznymi (nieadekwatności metod wypracowanych w naukach przyrodniczych do oceny krajobrazu w ujęciu systemowym i niedostatecznego rozwoju nowych), prowadzi to do trwającej marginalizacji tematyki krajobrazowej w praktyce ocen oddziaływania na środowisko.

Rozpatrując znaczenie tej instytucji prawnej jako instrumentu ochrony krajobrazu, trzeba też zwrócić uwagę na modelowy charakter oceny oddziaływania na środowisko, jaki przyjęto w unijnym i polskim prawie. Kształtowana jest ona w istocie jako technika zarządzania środowiskowego o charakterze proceduralnym. Ani dyrektywa, ani ustawy polskie nie ustanawiają bowiem obowiązków materialnych w zakresie wyboru najkorzystniejszego środowiskowo wariantu projektowego. Nie zakazują nawet realizacji przedsięwzięcia mogącego wywołać negatywne skutki dla środowiska. Przewidują wyłącznie wymogi proceduralne – dla zapewnienia odpowiedniego przebiegu procesu uprzedniej (przed wydaniem zgody realizacyjnej) identyfikacji potencjalnych skutków planowanego przedsięwzięcia³²⁷. Zatem mimo rozwoju, zwłaszcza pod wpływem Konwencji z Aarhus i związanego z nią prawa unijnego, nadal oceny oddziaływania na środowisko osadzone są przede wszystkim w racjonalistycznym modelu „przetwarzania informacji” (*information processing*), w którym stanowią mechanizm wspierający i ukierunkowujący dokonanie właściwego wyboru decyzyjnego przez organy administracji³²⁸.

Zważywszy na to proceduralne ukierunkowanie ram prawnych ocen oddziaływania na środowisko, faktyczną obecność problematyki krajobrazowej w ramach oceny determinuje ukształtowanie przepisów proceduralnych zapewniających to włączenie. Przy tym istotne jest, aby nie tylko ustanowić obowiązek przeprowadzenia oceny krajobrazowej, ale zapewnić możliwość oceny krajobrazu w całym bogactwie jego różnych aspektów. Tymczasem obecnie w tym zakresie obserwuje się dominację kwestii przyrodniczych. W wymiarze proceduralnym przejawia się to np. w ograniczeniu włączenia w ten proces organów administracji zajmujących się ochroną dziedzictwa kulturowego. A. Fogel w tym kontekście zwraca uwagę, że wśród organów uczestniczących w procedurze nie ma wojewódzkiego konserwatora zabytków. Ogranicza to

³²⁷ S. Kingston, V. Heyvaert, A. Čavoški, *European Environmental Law...*, s. 379.

³²⁸ Ibid.

możliwości wyprzedzającego zidentyfikowania potencjalnych zagrożeń dla krajobrazu kulturowego³²⁹.

Kolejnym przejawem redukcji problematyki krajobrazowej w ocenach oddziaływania na środowisko jest sprowadzanie krajobrazu do ujęcia fizjonomicznego. W tym podejściu ocena oddziaływania na krajobraz ogranicza się w zasadzie do widokowej analizy wpływu przedsięwzięcia³³⁰ i to często w okrojonej wersji przypadkowo wybranych widoków³³¹. Ponadto sporządzający dokumentację ocenową w zakresie krajobrazu są często architektami krajobrazu ze specjalistyczną wiedzą przede wszystkim w obszarze jego wizualnych aspektów, na których eksperci ci skupiają się, pomijając historyczną analizę krajobrazu³³².

To wizualne zawężenie ocen jest problematyczne zwłaszcza w odniesieniu do krajobrazu wiejskiego. W literaturze dostrzega się bowiem szczególną niewystarczalność metod wizualnych w odniesieniu do niego³³³. Stanowi on bowiem często krajobraz codzienny, który jest doświadczany w zwykłym życiu, w odróżnieniu od krajobrazu wyjątkowego (ikonicznego) – domeny ocen eksperckich. Istotną różnicą między tymi dwoma typami krajobrazu jest właśnie sposób ich doświadczania. Krajobraz codzienny postrzega się przez doświadczenie relacyjne, a jego unikatowość zależy od emocjonalnego związku między codziennym życiem ludzi i ich otoczeniem. Percepcja krajobrazu wyjątkowego następuje zaś przede wszystkim przez doświadczenie wizualne. Analiza i ocena tego pierwszego tylko przez metody wizualne nie jest więc wystarczająca.

Z kolei dla odpowiedniego uwzględnienia ujęcia fenomenologicznego krajobrazu (jako zjawiska egzystencjalnego) decydujące znaczenie ma zakres i kształt partycypacji publicznej w ocenach oddziaływania na środowisko. Stworzenie odpowiednich ram prawnych wspierających szeroki udział społeczeństwa daje bowiem szansę wyjścia poza racjonalistyczny model ocen

³²⁹ A. Fogel, *Ochrona dziedzictwa kulturowego a ochrona środowiska przyrodniczego – uwagi na tle regulacji dotyczących ochrony i kształtowania krajobrazów kulturowych...*, s. 93.

³³⁰ A. Niță i in., *Perception and use of landscape concepts in the procedure of Environmental Impact Assessment: Case study – Switzerland and Romania...*, s. 145–152; S. Ruiz Pereira i in., *Assessment of landscape transformation in protected areas*, „Environmental Impact Assessment Review” nr 86 (2021), s. 2–3.

³³¹ E. Bobrowska i in., *Review of Polish practices used in landscape assessment in the environmental impact assessment with a recommended procedure*, „Landscape Online” t. 98 (2023), s. 16.

³³² H. Antonson, *Landscapes with history: Addressing shortcomings in Swedish EIAs*, „Land Use Policy” nr 26 (2009), s. 712.

³³³ C.-H. Lee, *Understanding rural landscape for better resident-led management: Residents' perceptions on rural landscape as everyday landscapes*, „Land Use Policy” nr 94 (2020), s. 2.

oddziaływania na środowisko – w stronę modelu polityki pluralistycznej (*pluralist politics*), w której partycypacja stanowi mechanizm umożliwiający dyskusję, negocjacje i kompromis między różnymi grupami interesu w społeczeństwie³³⁴. I ponownie, jest to szczególnie istotne w odniesieniu do krajobrazów wiejskich, których unikatowość manifestuje się w ich charakterystyce jako krajobrazów codziennych. Percepcja mieszkańców jest więc kluczowa dla zrozumienia i oceny krajobrazu³³⁵.

Na koniec trzeba zauważyć, że wielowymiarowe, holistyczne ujęcie krajobrazu w ramach ocen oddziaływania na środowisko jest niezwykle istotne w odniesieniu do przedsięwzięć planowanych na obszarach wiejskich z powodu wspomnianego wcześniej generalnego zorientowania planowania przestrzennego na obszary miejskie. Wobec niskiej aktywności planistycznej w odniesieniu do krajobrazu wiejskiego oceny oddziaływania na środowisko stają się bowiem jednymi z nielicznych instrumentów zarządzania przestrzenią na obszarach wiejskich, szczególnie w aspekcie mierzenia się z konfliktami przestrzennymi.

8. Wnioski

Dokonana charakterystyka konstrukcji systemu prawnej ochrony krajobrazu wiejskiego pozwala na sformułowanie wniosków w odniesieniu do jej trzech części: (1) systemu źródeł prawa zawierających normy dotyczące ochrony krajobrazu wiejskiego; (2) wzorca zintegrowanego i zrównoważonego podejścia do ochrony krajobrazu wyznaczanego przez EKK; (3) kierunków ochrony krajobrazu wiejskiego.

W odniesieniu do pierwszej części z analizy systemu źródeł prawa płynnie wniosek, że normy prawne odnoszące się do zachowań człowieka mających wpływ na stan krajobrazu wiejskiego są zróżnicowane i rozproszone w ramach całego systemu prawnego. Dotyczy to wszystkich jego poziomów. Krajobraz jest chroniony w Konstytucji RP pośrednio – można wywieść jego ochronę z norm dotyczących innych przedmiotów ochrony (środowiska, dziedzictwa narodowego i dóbr kultury). W aktach prawa międzynarodowego i Unii Europejskiej zasadniczo problematyka ochrony krajobrazu występuje w różnych

³³⁴ Na temat różnych modeli ocen oddziaływania na środowisko zob. S. Kingston, V. Heyvaert, A. Čavoški, *European Environmental Law...*, s. 381–382.

³³⁵ C.-H. Lee, *Understanding rural landscape for better resident-led management: Residents' perceptions on rural landscape as everyday landscapes...*, s. 1–9.

kontekstach regulacyjnych, przy czym krajobraz wiejski nie jest w zasadzie wyróżniany jako osobny przedmiot ochrony. Można jednak wskazać istotny, wyodrębniony tematycznie obszar dotyczący tej materii, który tworzą akty prawa UE odnoszące się do wspólnej polityki rolnej. W polskim ustawodawstwie występuje duże rozproszenie i zróżnicowanie instrumentów oraz instytucji prawnych dotyczących ochrony krajobrazu wiejskiego. Różny jest także zakres swoistości odnoszenia się do tej materii. Niektóre akty dotyczą tego przedmiotu ochrony bezpośrednio, inne przyczyniają się do realizacji celu ochrony krajobrazu wiejskiego subsydiarnie i pośrednio. Normy prawne dotyczące badanego przedmiotu usytuowane są także w aktach prawa miejscowego, zwłaszcza dotyczących planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz ochrony przyrody.

Jeśli chodzi o wzorzec określony przez EKK, to można określić jego następujące elementy. Po pierwsze, wyznacza ona zasady (wyrażone bezpośrednio i pośrednio), na których powinny opierać się wszystkie działania względem krajobrazu. Naczelną ideą spajającą jest zrównoważony rozwój (*sustainability*) przenikający wszystkie zapisy EKK. Dalej wyróżnić można zasady: szerokiego, integrującego i demokratycznego pojęcia „krajobrazu” wyznaczanego treścią art. 2 EKK; demokratyzacji krajobrazu i rozpoznania prawa człowieka do niego (pośrednio); partycypacji publicznej (przenikającą całą treść EKK), subsydiarności i różnorodności (art. 4 EKK), integracji (art. 5 ust. d, art. 7 i art. 8 EKK); spójności (jako kontekst w stosowaniu art. 7, 9 i 12 EKK).

Ponadto EKK nakłada na państwa strony obowiązek ustanowienia polityki krajobrazowej przez środki specjalne wymienione w art. 6 EKK. Ustanowienie tej polityki następuje w procesie, którego pierwszym etapem jest identyfikacja i ocena wszystkich krajobrazów (art. 6 pkt C EKK), a następnie wyznaczenie celów ich jakości (art. 6 pkt D). Warto podkreślić, że cele jakości krajobrazu mają być wyznaczane w odniesieniu do wszystkich krajobrazów i stanowią „aspiracje społeczeństwa w odniesieniu do cech otaczającego je krajobrazu” (art. 1 lit. c EKK). Sformułowanie celów stanowi zadanie właściwych władz publicznych, ale z uwzględnieniem zasady partycypacji. Następnie tak sformułowana polityka krajobrazowa powinna być wdrażana przez przyjęcie instrumentów mających na celu zdefiniowane w EKK typy działań względem krajobrazu: ochronę, gospodarkę lub planowanie krajobrazu.

EKK pełni zatem ważną rolę dla systemu prawnej ochrony krajobrazu wiejskiego w wielu aspektach. Wyznacza koncepcję polityki krajobrazowej, jej zasady i sposób implementacji (obejmującej wszystkie działania względem krajobrazu). Stanowi istotną inspirację dla rozwoju podstaw prawnych tego systemu

i punkt odniesienia co do jego oceny. Ponadto, jak wskazywano w zakresie przedmiotu ochrony, obejmuje różne podejścia do krajobrazu, integrując je w ramach przyjętej w tym akcie szerokiej koncepcji krajobrazu jako pojęcia prawnego.

Wdrożenie tego wzorca polityki krajobrazowej i dostosowanie do niego polskiego systemu prawnej ochrony krajobrazu było celem przyjęcia u.w.n.o.k. w 2015 r. Akt ten wprowadził przede wszystkim nowe narzędzie tworzenia polityki krajobrazowej – audyt krajobrazowy, a ponadto zainicjował szereg zmian ukierunkowanych na udoskonalenie systemu ochrony krajobrazu (dostosowanie do wzorca EKK). W aspekcie zgodności ze wzorcem wyznaczanym przez EKK można dojść do wniosku, że zasadniczo audyt odpowiada określonej przez nią koncepcji. Natomiast wątpliwości budzą: jego głównie specjalistyczny i ekspercki charakter, a przez to ograniczone włączenie partycypacji publicznej w jego tworzenie oraz zdominowanie ukierunkowania na krajobrazy uznawane za cenne (krajobrazy priorytetowe). Trzeba też zauważyć, że audyt krajobrazowy odnosi się do pierwszego etapu ustanowienia polityki krajobrazowej (zgodnie z wzorcem EKK), a zatem identyfikacji i oceny. Nie obejmuje zaś w pełni wyznaczenia celów jakości krajobrazów (w rozumieniu EKK).

Następnie można przejść do wniosków dotyczących poszczególnych kierunków ochrony krajobrazu wiejskiego.

Dla szczególnej ochrony krajobrazu wiejskiego podstawę wyodrębnienia stanowi wartościowanie i wyróżnienie pewnych krajobrazów wiejskich jako wyjątkowo cennych i ze względu na to objęcie ich ochroną ukierunkowaną na ich zachowanie. Dlatego do tego kierunku przynależą instrumenty o charakterze głównie konserwatorskim, występujące w prawie ochrony przyrody (formy ochrony przyrody) oraz prawie ochrony dziedzictwa kulturowego (formy ochrony zabytków). Znaczenie tego kierunku dla krajobrazu wiejskiego wynika z jego wymiaru terytorialnego – występowania większości form ochrony przyrody na obszarach wiejskich.

Przy tym zauważyć można, że w ramach tego kierunku krajobraz wiejski chroniony jest niejako na dwóch poziomach. Pierwszy obejmuje te formy ochrony przyrody i zabytków, które zorientowane są na kontekst krajobrazowy – to znaczy ich celem jest przede wszystkim ochrona krajobrazu. W zakresie u.o.p. należą do nich: park krajobrazowy i obszar chronionego krajobrazu oraz zespół przyrodniczo-krajobrazowy (ten ostatni odnosi się do krajobrazu raczej w wąskim, fizjonomicznym ujęciu). Z kolei w u.o.z.o.z. formą najbardziej ukierunkowaną na ochronę krajobrazu jest park kulturowy. Swoistym instrumentem ochrony jest krajobraz priorytetowy uregulowany w u.p.z.p. Istotne znaczenie

mają też ustalenia ochrony w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. W ramach instrumentów prawnych tego poziomu prawodawca w ograniczonym zakresie uwzględnia swoistość krajobrazu wiejskiego jako przedmiotu ochrony (jego charakterystykę zidentyfikowaną w rozdziale czwartym i związane z tym potrzeby ochronne). Ponadto krajobraz jest tu ujmowany przede wszystkim w oparciu o paradygmaty dziedzin pozaprawnych, z którymi związane są prawo ochrony przyrody (nauki przyrodnicze) i prawo ochrony dziedzictwa kulturowego (zabytkoznawstwo i inne nauki o dziedzictwie kulturowym).

Na drugim poziomie ochrony szczególnej krajobrazu wiejskiego, który można określić jako szczegółowy, usytuować można formy ochrony przyrody i zabytków, których przedmiotem ochrony są poszczególne rodzaje komponentów krajobrazu wiejskiego, np. lasy stanowiące rezerваты przyrody, obiekty przyrodnicze będące pomnikami przyrody, czy zabytki architektury wiejskiej. Na tym drugim poziomie dobór instrumentów prawnych i ich charakter zeterminowany jest potrzebami ochronnymi i specyfiką tych elementów krajobrazu i jego typów.

W ramach kierunku szczególnej ochrony krajobrazu wiejskiego zaobserwować można generalnie dominację koncepcji ochronnych gałęziowych. Oddziaływanie wszystkich instrumentów ochronnych na obu poziomach składa się łącznie na stopień skuteczności systemu ochrony w ramach kierunku ochrony szczególnej krajobrazu wiejskiego.

Dodatkowo, zważywszy na biokulturowy charakter krajobrazu wiejskiego, do scharakteryzowania tego kierunku uwzględnić trzeba relację między prawnymi reżimami ochrony przyrody i ochrony dziedzictwa kultury. Przy tym może ona kształtować się różnie. Istotne są zwłaszcza dwa układy: (1) krajobraz wiejski jako przedmiot ochrony jednocześnie w ramach obu reżimów; (2) konflikt między celami ochrony uregulowanymi w obu tych obszarach regulacyjnych. Ponadto duże wyzwanie w ramach kierunku szczególnej ochrony krajobrazu wiejskiego tworzy jego charakterystyka jako krajobrazu pracującego. Prawodawca uwzględnia ten rys w ograniczonym zakresie, co jest źródłem konfliktu interesów i wartości (np. w kontekście działalności rolniczej).

Podejście krajobrazowe ma jednak istotny potencjał dla poszukiwania rozwiązań prawnych zapewniających równowagę między nieodzownymi procesami zmian a zachowaniem istoty historycznego dziedzictwa³³⁶. Odnosi się to także do wyważenia potrzeb ochrony przyrody i działalności gospodarczej.

³³⁶ D. Garaeva, *The application of the Recommendation on the Historic Urban Landscape in terms of the limits of acceptable change*, „Gdańskie Studia Prawnicze” t. 50 nr 2 (2021), s. 217.

Warto też zwrócić uwagę na integrujący potencjał krajobrazu wiejskiego dla kierunku ochrony szczególnej. Po pierwsze, dotyczy to występującej w obu obszarach regulacyjnych (prawa ochrony przyrody i prawa ochrony zabytków) potrzeby ochrony przestrzeni w szerszym kontekście i wyjścia poza ochronę obiektową. Po drugie, ze względu na swój biokulturowy charakter krajobraz wiejski daje szansę zintegrowania w wymiarze międzygałęziowym, łącząc oba obszary regulacyjne dla skuteczniejszej ochrony. W tym zakresie pozostaje jednak wiele wyzwań zarówno co do skoordynowania regulacji prawnych, jak i praktyki stosowania instrumentów ochronnych.

Drugi kierunek ochrony krajobrazu wiejskiego został określony jako ochrona podmiotowa. Wspólną charakterystyką zakwalifikowanych do niego instrumentów ochronnych jest zorientowanie na podmiotowe i relacyjne aspekty krajobrazu wiejskiego oraz jego ujęcie jako zjawiska egzystencjalnego, nośnika wartości. W ramach tego kierunku wyróżnić można dwa nurty. Dla pierwszego podstawę tworzy koncepcja pieczy nad krajobrazem wiejskim jako krajobrazem pracującym. Instrumenty ochronne w tym nurcie zorientowane są na ochronę jego „pracowników” – sprawujących nad nim pieczę stewardów. Drugi nurt wiąże się zaś z koncepcją praw podmiotowych i konceptualizowany jest w formule praw człowieka oraz dóbr osobistych w świetle art. 23 i 24 k.c.

Koncepcja pieczy krajobrazowej jako podstawa ideologiczna dla instrumentów ochrony krajobrazu wiejskiego wykazuje szczególną adekwatność do instrumentów wsparcia rolnictwa (płatności rolniczych w ramach wspólnej polityki rolnej). Chociaż dotychczas w aktach prawnych piecza krajobrazowa nie została wprost wyrażona (może być rozpatrywana w sferze ideowej i postulatywnej), to koncepcja ta dostarcza ważnego uzasadnienia tej polityki. Ponadto może wspierać ochronę swoistego wiejskiego wymiaru dziedzictwa kulturowego poprzez zachęty do podtrzymywania tradycyjnych, historycznie ukształtowanych sposobów użytkowania ziemi. Daje też szansę na poprawienie skuteczności instrumentów wsparcia. Ich realizacja w skali krajobrazowej pozwala bowiem na lepsze wdrażanie i koordynację, niż w obecnym podejściu skupienia się na skali gospodarstwa rolnego. Zastosowanie koncepcji pieczy krajobrazowej pozwala więc na synergię wielu celów ochrony: bezpieczeństwa żywnościowego (poprzez wspieranie produkcji rolnej), ochrony przyrody i dziedzictwa kulturowego wsi (przez sprawowanie pieczy nad tymi dobrami przez rolników), z uwzględnieniem zasad partycypacji i wartości społeczności lokalnych³³⁷.

³³⁷ T. Plieninger, C. Bieling, *The emergence of landscape stewardship in practice, policy and research...*, s. 1–17.

W ramach drugiego nurtu poszukiwano też dopuszczalności konstruowania prawa do krajobrazu wiejskiego jako prawa człowieka oraz ochrony krajobrazu wiejskiego w ramach dóbr osobistych. W pierwszej kwestii trzeba stwierdzić, że prawo do krajobrazu obecnie pozostaje w zasadzie w fazie postulatycznej. Można uznać jego istnienie tylko w ograniczonym zakresie – w odniesieniu do ludności rdzennej i mniejszości etnicznej, jeśli krajobraz stanowi istotny element ich tożsamości kulturowej i stylu życia. W kontekście polskiego prawa nie znajduje to zastosowania.

Także w zakresie istnienia prawa do krajobrazu w obszarze dóbr osobistych, można podobnie stwierdzić, że pozostaje ono w wymiarze potencjalnym. Przy tym nie jest przedmiotem tak szerokiego zainteresowania jak koncepcja prawa do środowiska, budząca zresztą nadal poważne wątpliwości w doktrynie. Dla konstrukcji prawa do środowiska w formule dóbr osobistych aspekt krajobrazowy może stanowić jednak argument dla uzasadnienia spełnienia wymogu indywidualizacji dobra chronionego. Pozwala też na uwypuklenie indywidualnego wymiaru ochrony środowiska i skutków naruszeń dotyczących sferę jednostkową. Ponadto daje szansę na pełniejsze, oparte na aksjologicznych podstawach, budowanie koncepcji relacji człowieka ze środowiskiem, a na niej prawnej ochrony środowiska i krajobrazu.

Ważnym aspektem podmiotowej ochrony krajobrazu wiejskiego jest też partycypacja publiczna. Ta instytucja prawna wiąże się z ochroną krajobrazu w wielu wymiarach, m.in.: ideowym (demokratyzacji krajobrazu i jego ujmowania w kategoriach dobra wspólnego i wspólnie zarządzanego); koncepcyjnym (krajobraz jest przestrzenią postrzeganą przez ludzi, partycypacja umożliwia więc rozpoznanie, jak społeczeństwo postrzega krajobraz i jakie ma względem niego aspiracje); tematycznym (wiele zagadnień podlegających partycypacji ma wymiar przestrzenny). Zagadnienie partycypacji zostało też włączone do regulacji prawnych dotyczących krajobrazu. Odnosi się to zarówno do poziomu koncepcyjnego – EKK (gdzie uregulowana jest jako środek ogólny w art. 5 oraz w ramach środków specjalnych określonych w art. 6), jak i w regulacji w różnych obszarach prawa polskiego.

Rozpatrując zgodność polskich rozwiązań prawnych w zakresie partycypacji w ochronie krajobrazu ze wzorcem wyznaczanym przez EKK, można dojść do wniosku, że wdrożenie jej koncepcji ma nadal w dużej mierze wymiar formalny. Trzeba jednak wziąć pod uwagę, że na rzeczywisty kształt partycypacji publicznej w ochronie krajobrazu wpływ ma wiele uwarunkowań, w tym pozaprawnych. Jest to szczególnie zauważalne w kontekście krajobrazu wiejskiego. Zaangażowanie partycypacyjne mieszkańców wsi

wyказuje bowiem specyfikę, do której nie są adekwatne instrumenty wypracowane w miastach.

Trzecim kierunkiem ochrony krajobrazu wiejskiego jest ochrona systemowa. Opierając się na teorii złożoności, skupia instrumenty ochronne wykazujące traktowanie krajobrazu wiejskiego jako złożonego systemu adaptacyjnego (w tym SES). Taki systemowy rys można odnaleźć w trzech obszarach regulacyjnych: prawie ochrony przyrody, prawie planowania i zagospodarowania przestrzennego i dotyczącym ocen oddziaływania na środowisko. W każdym z nich ta systemowość krajobrazu wiejskiego pojawia się w innym ujęciu.

W prawie ochrony przyrody podejście systemowe jest obecne na poziomie ogólnym i ideowym. Krajobraz jest bowiem ujmowany jako fundament środowiska przyrodniczego (zgodnie z jego definicją ustawową w art. 5 pkt 20 u.o.p.). Systemowość krajobrazu zamyka się jednak tu raczej w kategoriach przyrodniczych (jako systemu ekologicznego). W konsekwencji ochrona krajobrazu, choć postrzeganego systemowo, ukierunkowana jest na aspekty przyrodnicze. Ma zatem charakter sektorowy – nie uwzględnia złożoności krajobrazu jako systemu przyrodniczo-społecznego. Zasadniczo też nie bierze pod uwagę swoistości krajobrazu wiejskiego i nie jest on wyodrębniany na tym poziomie jako swoisty typ krajobrazu. Ta (przyrodnicza i ogólna) koncepcja przenika do regulacji prawnych stanowiących podstawę wspólnej polityki rolnej (np. rozporządzenia nr 2021/2115). Krajobrazy wiejskie są tam także traktowane głównie jako zagadnienie ochrony przyrody.

W kontekście planowania przestrzennego przede wszystkim trzeba podkreślić, że nie można go utożsamiać z planowaniem krajobrazu, chociaż oba zagadnienia są powiązane. Jak wskazano w EKK, planowanie krajobrazowe (ujmowane tam jako zorientowane na przyszłość, aktywne i celowe kształtowanie krajobrazu) może przyjmować dwie formy: (1) autonomicznych planów krajobrazowych; (2) studiów krajobrazowych w ramach procesów planowania przestrzennego na wszystkich poziomach (wraz z generalnym wprowadzaniem krajobrazowego wymiaru w planowaniu przestrzennym). W polskim prawie przyjęto to drugie podejście, choć nie w pełnym wymiarze koncepcji wyznaczonej przez EKK. Po pierwsze, powiązано więc audyty krajobrazowe z aktami planowania przestrzennego przez obowiązek uwzględnienia tych pierwszych. Ponadto plan miejscowy obejmuje obowiązkowo zagadnienia krajobrazowe określone ustawowo. W pewnym zakresie temat planowania krajobrazu obecny jest też w podstawach prawnych dotyczących polityki rozwoju (uregulowanej w u.s.g. strategii gminnej). Sposób ujęcia kwestii krajobrazowych w u.p.z.p.

i u.s.g. wskazuje jednak na traktowanie ich jako zagadnienia sektorowego, w przeważającej mierze przyrodniczego.

W polskim prawie planowania i zagospodarowania przestrzennego w małym zakresie uwzględniono też uregulowany w art. 6 pkt D EKK środek specjalny: zdefiniowanie celów jakości krajobrazu. Ten element łączący etap identyfikacji i oceny krajobrazu z fazą wdrażania polityki krajobrazowej jest też istotny dla systemowej ochrony krajobrazu. W założeniu ma bowiem na podstawie zgromadzonej wiedzy o postrzeganiu danego krajobrazu, z uwzględnieniem zróżnicowanych systemów wartości, ustalić w partycypacyjnym procesie aspiracje społeczeństwa względem przestrzeni – to znaczy wyznaczyć generalny kierunek polityki przestrzennej.

Nie ulega wątpliwości, że traktowanie krajobrazu w kategoriach systemowych daje szansę na szerokie i wieloaspektowe podejście do zadania ustalenia celów jakości krajobrazu. Jeśli chodzi o planowanie krajobrazu i jego powiązania z planowaniem przestrzennym trzeba stwierdzić, że na razie tylko w ograniczonym zakresie zostało w Polsce wdrożone systemowe, przekrojowe, zintegrowane podejście, na którym opiera się regulacja EKK. Z perspektywy ochrony krajobrazu wiejskiego jest to istotny brak. Niewdrożenie tego środka specjalnego przewidzianego w EKK, w połączeniu z generalnym zorientowaniem planowania przestrzennego na obszary miast, powoduje, że ochrona krajobrazu wiejskiego ma charakter fragmentaryczny. Skutkuje to chaotycznym i niekontrolowanym przebiegiem procesów przestrzennych na obszarach wiejskich. Wspiera też negatywne zjawiska, takie jak suburbanizacja (*urban sprawl*).

Oceny oddziaływania na środowisko wykazują duży potencjał dla kierunku systemowej oceny krajobrazu wiejskiego ze względu na osadzenie w koncepcjach systemowych i zasadzie kompleksowości. Niestety także w tym obszarze regulacyjnym na obecnym etapie rozwoju prawa te możliwości nie są wykorzystane. Chociaż tematyka krajobrazowa została włączona do procedur ocen jako ich obligatoryjny element, to jednak nie jest traktowana całościowo i z uwzględnieniem bogactwa różnych ujęć krajobrazu oraz odmiennych perspektyw jego postrzegania. Ocenę oddziaływania na krajobraz redukuje się zwykle do zagadnień fizjonomicznych oraz skupia się na krajobrazach uznawanych za cenne.

Spojrzenie z perspektywy potrzeb ochronnych krajobrazu wiejskiego także w tym obszarze regulacyjnym uwydatnia mankamenty legislacyjne oraz niedostosowanie konstrukcji ocen oddziaływania na środowisko do problematyki krajobrazowej. Charakter krajobrazu wiejskiego jako doświadczanego w codziennym życiu wymyka się bowiem ocenom eksperckim i metodom skupiającym się na aspektach wizualnych, które dominują w obecnym paradygmacie systemu tych ocen.

VII. Podsumowanie

1. Polski model prawnej ochrony krajobrazu wiejskiego

Przeprowadzone badania prawnej ochrony krajobrazu wiejskiego miały na celu scharakteryzowanie tego systemu norm prawnych i sformułowanie jego modelu, aby wysnuć wnioski co do jego istoty. Rozważania prowadzone były wokół dwóch głównych pytań badawczych: Co jest chronione w prawie jako krajobraz wiejski? W jaki sposób krajobraz wiejski jest chroniony w prawie? Co do modelu prawnej ochrony krajobrazu wiejskiego zostały postawione dwie hipotezy następującej treści:

- (I) Normy prawne odnoszące się do ochrony krajobrazu wiejskiego są rozproszone i zróżnicowane w ramach całego systemu prawnego, ale wykazują łączność funkcjonalno-treściową ze względu na swoistość przedmiotu ochrony – krajobrazu wiejskiego oraz cel i pełnioną funkcję ochronną.
- (II) W systemie prawnej ochrony krajobrazu wiejskiego można zidentyfikować kierunki ochrony, w których normy prawne grupują się, ale jednocześnie normy te zachowują charakter zdeterminowany swoimi gałęziowymi kontekstami normatywnymi.

Dla zweryfikowania tych hipotez przeprowadzone zostały badania ukierunkowane sformułowanymi na wstępie szczegółowymi pytaniami badawczymi. Konieczne było bowiem rozważenie i rozstrzygnięcie problemów szczegółowych, w tym przede wszystkim dotyczących: ustalenia pojęcia „krajobrazu wiejskiego”; określenia go jako przedmiotu ochrony prawnej i relacji do innych, pokrewnych dóbr chronionych; zidentyfikowania wpływu koncepcji pozaprawnych i interdyscyplinarnych dotyczących krajobrazu wiejskiego na system

prawny jego ochrony; określenia konstrukcji tego systemu (układu jego instrumentów i instytucji prawnych oraz ich ukształtowania); sformułowania modelu tego systemu prawnego oraz wyjaśnienie jego istoty.

Na tej podstawie można przejść obecnie do ostatecznej weryfikacji hipotez pracy, a zatem wykazania, że system prawnej ochrony krajobrazu wiejskiego w Polsce (w wymiarze modelowym) ma określoną w tych hipotezach swoistość – charakterystyczne cechy modelu. To umożliwi następnie jego ocenę w świetle przyjętych na wstępie kryteriów wraz z uwagami co do jego ewentualnego ulepszenia.

Przechodząc do weryfikacji hipotez, trzeba wyjść od stwierdzenia, że przedmiotem norm badanego systemu są zachowania człowieka mające wpływ na krajobraz wiejski, które łączy wspólny cel – ochrona tego dobra prawnego. Prawna ochrona krajobrazu wiejskiego stanowi zatem system reguł tworzących jeden z fundamentów dziedziny praktyki społecznej – szeroko rozumianej gospodarki przestrzeni wiejskiej. Podstawę wydzielenia tego systemu norm tworzą wspólny przedmiot i cel ochrony, które jednocześnie wpływają na wewnętrzną łączność funkcjonalno-treściową tego systemu.

W kontekście pierwszej hipotezy, na podstawie przeprowadzonych badań norm prawnych dotyczących ochrony krajobrazu wiejskiego, można stwierdzić, że charakterystyczne dla tego systemu jest rozproszenie i zróżnicowanie jego elementów – instrumentów i instytucji prawnych. Ochrona krajobrazu wiejskiego nie została wydzielona formalnie – nie jest ujęta w formie jednego czy kilku aktów sektorowych, a normy prawne ochronne występują w różnych kontekstach normatywnych. Najważniejsze z nich to prawo ochrony środowiska, prawo ochrony dziedzictwa kulturowego, prawo planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz prawo rolne (zwłaszcza w zakresie podstaw prawnych wspólnej polityki rolnej UE).

System norm prawnych dotyczących ochrony krajobrazu wiejskiego cechuje się złożonością, co oznacza, że wzajemne relacje między jego elementami nabierają znaczenia tylko w kontekście systemu jako całości. Poszczególne elementy wymagają też interpretacji na tle pozostałych i poprzez odwołanie do powiązań między nimi. Mimo rozproszenia i zróżnicowania normy prawne dotyczące ochrony krajobrazu wiejskiego nie mogą być zatem rozpatrywane oddzielnie. Wykazują bowiem łączność funkcjonalno-treściową wynikającą z dwóch kwestii określonych w pierwszej hipotezie: wspólnego przedmiotu ochrony oraz pełnionej funkcji ochronnej.

Przedmiot ochrony – krajobraz wiejski – stanowi system złożony, co wpływa też na złożoność systemu jego ochrony. Krajobraz tworzą bowiem wzajemnie przenikające się komponenty przyrodnicze i kulturowe. Powoduje to

jego wielowymiarowość i funkcjonowanie w różnych kontekstach regulacyjnych, przy tym na ukształtowanie tych regulacji mają wpływ także koncepcje ochrony wykształcone w ramach poszczególnych gałęzi prawa (co stanowiło przedmiot rozważań w rozdziale piątym) oraz powiązanie poszczególnych gałęzi prawa z dziedzinami pozaprawnymi, w których funkcjonują różne ujęcia krajobrazu, w tym wiejskiego.

W prawie ochrony środowiska krajobraz wiejski stanowi przedmiot ochrony jako element środowiska oraz jako złożony system przestrzenno-przyrodniczy (zgodnie z teoriami systemowymi, w tym zwłaszcza wypracowanymi w ekologii krajobrazu). Takie ujęcie występuje też w prawie ochrony przyrody (u.o.p.) i w odniesieniu do ocen oddziaływania na środowisko (w u.u.i.ś.) oraz innych obszarach regulacyjnych, które obejmują to przyrodnicze ujęcie krajobrazu, np. w aktach prawnych dotyczących wspólnej polityki rolnej (rozporządzeniu 2021/2115).

Z kolei będąc zabytkiem i dziedzictwem kulturowym (oraz zjawiskiem egzystencjalnym, nośnikiem znaczeń oraz palimpsestem nawarstwień historycznych), krajobraz wiejski podlega ochronie w ramach prawa ochrony dziedzictwa kulturowego. Objęty jest zatem formami ochrony zabytków na podstawie u.o.z.o.z., ale także jako krajobraz kulturowy – rodzaj dziedzictwa kulturowego – w ramach reżimu prawnego Konwencji UNESCO.

Następny obszar regulacyjny, tzn. prawo planowania i zagospodarowania przestrzennego, osadzony jest w koncepcjach płynących z geografii i nauk stosowanych (z architekturą na czele), gdzie krajobraz ujmowany jest jako pewna całość przestrzenna (obiektywna – fizyczna, ale też kulturowa), powstająca z segmentacji przestrzeni. Duże znaczenie ma tu też kontekst fizjonomiczny krajobrazu. Dlatego w ramach przepisów u.p.z.p. krajobraz wiejski jest chroniony jako przestrzeń (postrzegana przez ludzi) – generalnie, w ujęciu zasobowym, a ponadto w ramach wartości i dóbr uwzględnianych w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w tym także w swoistym ujęciu krajobrazu jako widok (sceneria).

Na prawo rolne, ze względu na jego zróżnicowany wewnętrznie charakter przedmiotowy, oddziałują różne ujęcia dziedzinowe krajobrazu: fizyczne i przyrodnicze – jako agrosystemu, w którym odbywa się działalność rolnicza w ramach cyklu rolno-biologicznego czy szerzej biogeochemicznego (krajobraz w tym ujęciu zbliża się do pojęcia „środowiska”), przez ujęcia systemowe przestrzenne – w kontekście polityk rozwoju i wspierania obszarów wiejskich, do egzystencjalnych, subiektywnych dla regulacji zorientowanych na wspieranie rolników jako sprawujących pieczę nad krajobrazem pracującym.

Te różne ujęcia krajobrazu wiejskiego (pochodzące z pozaprawnych dziedzin pokrewnych poszczególnym gałęziom prawa) wpływają na eksponowanie w normach prawnych innych aspektów i warstw krajobrazu wiejskiego jako przedmiotu ochrony i skutkują odmiennym ukształtowaniem instrumentów ochronnych. Konteksty gałęziowe/regulacyjne trzeba zatem uwzględnić też w wykładni norm dotyczących ochrony krajobrazu wiejskiego.

Krajobraz wiejski stanowi dobro prawnie chronione wykazujące swoistość zidentyfikowaną w rozdziale czwartym, która uzasadnia jego wyodrębnienie z szerszego pojęcia prawnego „krajobraz”. Do określenia pojęcia „krajobrazu wiejskiego” konieczne jest zatem uwzględnienie charakterystyki owego pojęcia naczelnego (dokonanej w rozdziale trzecim). W szczególności uwzględnić trzeba definicję legalną krajobrazu zawartą w art. 2 pkt 16e u.p.z.p. Wskazuje ona na jego następujące cechy: przestrzenność, złożoność, podmiotowość (wymiar humanistyczny i społeczny), procesualność/dynamizm. Mimo w założeniu systemowego charakteru definicji legalnej krajobrazu, dokonane przez ustawę nowelizującą z 2015 r. (u.w.n.o.k.) ujednolicenie terminologiczne jest nadal niepełne¹.

Szczególne cechy krajobrazu jako dobra chronionego prawnie ujawniają się także w zestawieniu z innymi (powiązanymi w pewnym stopniu) przedmiotami ochrony prawnej, takimi jak przestrzeń i ład przestrzenny, środowisko i przyroda, dziedzictwo kultury i zabytek, ziemia i własność nieruchomości gruntowych. Dokonana w tym względzie w rozdziale trzecim charakterystyka porównawcza pozwoliła na określenie podobieństw i różnic między tymi dobrami chronionymi prawnie, a także zakresu łączenia się i przenikania ich ochrony w prawie.

I tak w odróżnieniu od przestrzeni krajobraz nie ma charakteru abstrakcyjnego i potencjalnego (w sensie wykorzystania jako zasób), lecz jest „przestrzenią postrzeganą przez ludzi” (szeroko rozumiane postrzeganie stanowi kluczowy element tego pojęcia). Od pojęcia „ładu przestrzennego” odróżnia krajobraz to, że nie jest on optymalnym stanem przestrzeni, celem polityki przestrzennej, ale dobrem chronionym prawnie (i to bez względu na jego waloryzację). Z kolei relacje znaczeniowe pojęć prawnych „krajobrazu” i „środowiska” oraz „przyrody” układają się różnie w zależności od kontekstu regulacyjnego (w niektórych są one niemal zrównane). Charakterystyczny rys odróżniający krajobraz stanowi zaś

¹ Na przykład prawodawca pozostawił wyodrębnione pojęcie „krajobrazu kulturowego” i tylko częściowo dostosował przepisy u.o.p. do holistycznej koncepcji krajobrazu wynikającej z nowej definicji legalnej.

jego aspekt subiektywizmu i relacyjności (postrzegania przez ludzi). Środowisko i przyroda mają bowiem przede wszystkim charakter obiektywny – jako zastała rzeczywistość. Z pojęciami „dziedzictwa kulturowego” i „zabytku” krajobraz łączy się w wymiarze kulturowym i podmiotowym. Przy tym przede wszystkim dotyczy to tych krajobrazów, które spełniają kryteria wartościowania (uznane są za cenne). Relacja pojęć „krajobraz” i „ziemia” zależna jest od kontekstu znaczeniowego, w jakim ta ostatnia występuje w prawie. Może zatem: splatać się w kontekście środowiskowym i fizycznym jako pokrewne elementy środowiska; pozostawać w relacji konfliktu – w kontekście ekonomicznym i własnościowym; wzajemnie wzmacniać ochronę – w kulturowym ujęciu ziemi. Kolejnym pokrewnym dla krajobrazu przedmiotem ochrony prawnej jest własność, z którą ma wspólne historyczne korzenie w prawie. Z czasem te pojęcia prawne oddaliły się od siebie. Własność stanowi przede wszystkim prawo o charakterze wolnościowym i skupia się na kwestii „wyodrębnienia” swojego przedmiotu (gruntu). Dla krajobrazu natomiast ważny jest kontekst ochrony jako dobra wspólnego i publicznego. Oba pojęcia łączy jednak aspekt psychologiczny (przywiązania ludzi do miejsca, ziemi jako przedmiotu własności).

W kontekście pojęcia prawnego „krajobrazu” trzeba wreszcie wziąć pod uwagę wpływ, jaki wywierają zmiany w systemie społeczno-ekologicznym, które obejmują też ewolucję postrzegania samego przedmiotu ochrony. Przedstawione w rozdziale drugim przemiany konceptualizacji krajobrazu (zwłaszcza odchodzenie od ujęcia wizualnego i estetycznego w stronę złożonych koncepcji krajobrazu jako integrującego, przestrzennego wyrazu relacji człowieka z jego otoczeniem) wymagały dostosowania prawnej koncepcji tego dobra chronionego i instrumentów jego ochrony. Najważniejszym przykładem realizacji tej potrzeby jest Europejska Konwencja Krajobrazowa wyznaczająca współczesny wzorzec zintegrowanego i zrównoważonego podejścia do krajobrazu, w tym jego wiejskiego rodzaju.

Z tak scharakteryzowanego pojęcia „krajobraz” wyodrębnione zostało w rozdziale czwartym pojęcie „krajobraz wiejski” jako jego szczególny rodzaj, którego swoistość wynika z powiązania z wiejskością. W tym względzie odrzucone zostały jako zbyt zawężające ujęcia: (1) wyznaczone tylko zakresem występowania tego terminu w przepisach prawa; oraz (2) traktowanie jako krajobraz na obszarach wiejskich. Doprowadziło to do wniosku, że swoistość krajobrazu wiejskiego jako pojęcia prawnego wypływa z jego szczególnych cech, które można zidentyfikować poprzez różnicowanie względem pojęć: „obszar wiejski”, „krajobraz rolniczy”, „krajobraz miejski” oraz poprzez zbadanie relacji do pojęć „krajobraz pracujący” i „wiejskie dziedzictwo kulturowe”.

Na tej podstawie określono prawne pojęcie „krajobraz wiejski” jako chronione prawnie dobro stanowiące szczególnie – wiejski rodzaj krajobrazu, które ma następujące atrybuty: genetyczne powiązanie z rolnictwem, wielofunkcyjność, biokulturowość, status krajobrazu pracującego (*working landscape*), wiejski wymiar dziedzictwa kulturowego krajobrazu, otwartość wizualno-strukturalną. Wszystkie te przymioty krajobrazu wiejskiego łącznie wyznaczają jego potrzeby ochronne, które następnie wpływają na swoistą konstrukcję systemu prawnego jego ochrony².

W pierwszej hipotezie wskazano też istnienie drugiego (obok wspólnego, swoistego przedmiotu ochrony) elementu decydującego o istnieniu trwałego mechanizmu łączenia norm w ramach systemu prawnej ochrony krajobrazu wiejskiego. Jest nim wspólny cel ochrony i funkcja ochronna instrumentów oraz instytucji prawnych w ramach tego systemu. Dla weryfikacji tego elementu hipotezy i zgodnie z przyjętym na wstępie rozumieniem ochrony prawnej jako ochrony za pomocą prawa pewnych dóbr i wartości niezbędnych do egzystencji i prawidłowego rozwoju ludzi, określić trzeba cel prawnej ochrony krajobrazu wiejskiego w tej perspektywie.

Cel ten koncentruje się wokół wartości stanowiących podstawę uznania krajobrazu za dobro wymagające ochrony (były one przedmiotem rozważań w rozdziale drugim). Przyczyną oraz podstawą przyjęcia i ukształtowania tego systemu norm jest zatem charakter krajobrazu wiejskiego jako dobra publicznego (w tym w wymiarze ekonomicznym) i jego status w wymiarze aksjonormatywnym – dobra wspólnego oraz dobra wspólnie użytkowanego (w świetle koncepcji *commons*). Ponadto ze względu na swój wymiar egzystencjalny (krajobraz jako przestrzeń postrzegana przez ludzi) krajobraz wiejski jest nośnikiem znaczeń, wartości osobistych i zbiorowych. Potwierdza to np. preambuła EKK, gdzie podkreślono, że jest on ważną częścią jakości życia ludzi, a jako podstawowy komponent dziedzictwa przyrodniczego i kulturowego Europy przyczynia się do dobrobytu ludzi i konsolidacji tożsamości europejskiej. Krajobraz wiejski jest też kluczowym elementem i wymiarem obszarów wiejskich

² Potrzeba uwzględnienia swoistości regulacji prawnych ze względu na szczególność dziedziny życia społecznego, do której się one odnoszą, podkreślana jest np. w doktrynie prawa rolnego. Wskazuje się tam na odmienną regulację prawnych rolnictwa w porównaniu z innymi dotyczącymi prowadzenia działalności pozarolniczej i wynikającą z tego potrzebę specjalizacji w badaniach dogmatycznych, ale także zauważa się niebezpieczeństwo przenoszenia do nauki prawa rolnego koncepcji wypracowanych w innych dziedzinach. Zob. R. Budzinowski, *Problemy ogólne prawa rolnego. Przemiany podstaw legislacyjnych i koncepcji doktrynalnych...*, s. 8–9.

(ujmowanych jako złożone zagadnienie przestrzenno-społeczno-gospodarcze) i jednym z najważniejszych współcześnie kryteriów wiejskości i tożsamości wsi.

Wszystkie te wymiary krajobrazu wiejskiego wskazują na wartości, których jest on nośnikiem, a które stanowią jednocześnie jego immanentne atrybuty. Wyznaczają zatem też cel prawnej ochrony krajobrazu wiejskiego, co integruje normy tego systemu (wpływa na ich łączność funkcjonalno-treściową). Spajając dla tego systemu działa też główna funkcja jego elementów (norm prawnych) – ochronna, która jednak różnie kształtuje się w zależności od przynależności gałęziowej poszczególnych instrumentów i instytucji prawnych.

Przechodząc do weryfikacji drugiej hipotezy badawczej, należy wykazać występowanie określonych w niej swoistych rysów modelu prawnej ochrony krajobrazu wiejskiego: grupowanie się norm prawnych w ramach kierunków ochrony z jednoczesnym zachowaniem swoistości zdeterminowanej gałęziowymi kontekstami normatywnymi.

Z przeprowadzonych badań ukształtowania modelu prawnej ochrony krajobrazu wiejskiego płynie wniosek, że jego elementy – normy prawne – grupują się w ramach trzech kierunków ochrony krajobrazu wiejskiego: jego ochrony szczególnej, podmiotowej i systemowej. Kierunki te nie są formalnie wyodrębnione w źródłach prawa. Normy prawne w ich ramach funkcjonują bowiem w różnych obszarach regulacyjnych i z tego względu zachowują swoją swoistość gałęziową. Mimo to można zauważyć ich ciążenie ku sobie ze względu na podobieństwo konstrukcji prawnej oraz wspólny kontekst określonych koncepcji teoretycznych (pozaprawnych i interdyscyplinarnych), przedstawionych w rozdziale piątym. Należą do nich: teoria złożoności (w szczególności koncepcji krajobrazu jako złożonego systemu adaptacyjnego CAS), teoria dóbr chronionych (zwłaszcza dóbr publicznych i wspólnie użytkowanych *commons*), koncepcja pieczy krajobrazowej (*landscape stewardship*).

Pierwszy ze wskazanych kierunków prawnej ochrony krajobrazu wiejskiego – ochrony szczególnej – obejmuje instrumenty ochronne (o przeważającym charakterze konserwatorskim) uregulowane w prawie ochrony przyrody (jako formy ochrony przyrody) i w prawie ochrony dziedzictwa kulturowego (formy ochrony zabytków). W obu obszarach regulacyjnych występują formy ochrony ukierunkowane typowo na krajobrazy: park krajobrazowy, obszar chronionego krajobrazu i zespół przyrodniczo-krajobrazowy (w u.o.p.) oraz park kulturowy i ustalenia ochrony w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego (u.o.z.o.z.). Ponadto ochrona krajobrazu jest uwzględniana w konstrukcji pozostałych form ochrony w obu ustawach. Swoistą formę ochrony tworzy krajobraz priorytetowy (u.p.z.p.).

Charakterystycznym rysem tego kierunku jest skupienie się na krajobrazach wiejskich uznanych za cenne. Dlatego też istotne znaczenie ma tu wartościowanie krajobrazów. Ta cecha koncepcyjna kierunku ochrony szczególnej tworzy jednak wyzwanie dla ochrony krajobrazu wiejskiego ze względu na jego swoistość. Zwłaszcza charakter krajobrazu pracującego (a zatem konieczność uwzględnienia potrzeby jego „uprawy” i transformacji wraz ze zmieniającymi się potrzebami użytkowymi człowieka) pozostaje nieraz w sprzeczności z zachowawczym ukierunkowaniem instrumentów ochronnych. Kolejne wyzwanie stanowi uwzględnienie biokulturowego charakteru krajobrazu wiejskiego, który jako dobro nie może być skutecznie chroniony wyłącznie w ramach jednego z tych dwóch obszarów regulacyjnych (ochrony przyrody albo ochrony zabytków). Tworzy to potrzebę skoordynowania norm prawnych usytuowanych w różnych gałęziach prawa o odmiennych konstrukcjach i ewolucyjnym ukształtowaniu. Tymczasem obecnie relacja między oboma reżimami ochronnymi nie została w sposób harmonijny uregulowana przez prawodawcę. Warto w tym kontekście dostrzec potencjał jednej z najbardziej całościowych, integrujących i systemowych koncepcji ochrony krajobrazu – podejść krajobrazowych (*landscape approaches*), ukierunkowanej zresztą właśnie na problematykę wiejską.

Drugi kierunek – ochrony podmiotowej – łączy instrumenty prawne, które skupiają się na podmiotowych i relacyjnych aspektach krajobrazu wiejskiego (jako przestrzeni postrzeganej przez ludzi, indywidualnie i zbiorowo z przypisaniem mu pewnych znaczeń i wartości). Pierwszym kontekstem pozaprawnym dla tego kierunku jest koncepcja *landscape stewardship*, dla którego to terminu w pracy zostało zaproponowane tłumaczenie „piecza krajobrazowa” (piecza nad krajobrazem wiejskim). Daje ona podbudowę ideową dla instrumentów prawnych zorientowanych na ochronę „pracowników” krajobrazu wiejskiego – sprawujących nad nim pieczę w ramach jego użytkowania. Choć pojęcie pieczy krajobrazowej nie jest wyrażone wprost w przepisach prawa, przeprowadzona w pracy argumentacja wskazuje na jego szczególną adekwatność do instrumentów wsparcia rolnictwa (płatności dla rolników w ramach wspólnej polityki rolnej). Nie tylko bowiem pozwala na wzmocnienie uzasadnienia ideowego tego wsparcia, ale umożliwia skuteczniejsze włączenie użytkowników krajobrazu (zwłaszcza rolników) do działań na rzecz ochrony krajobrazu wiejskiego.

Kierunek ochrony podmiotowej krajobrazu wiejskiego obejmuje ponadto koncepcje prawa do krajobrazu jako prawa człowieka oraz ochrony jako dobra osobistego na podstawie art. 23 k.c. Na obecnym etapie rozwoju prawa

obie konstrukcje pozostają jednak w sferze postulatywnej, ewentualnie można rozpoznać wstępny etap ich kształtowania się. Uwzględnienie aspektu indywidualnego w ochronie krajobrazu wiejskiego można uznać jednak za obiecującą perspektywę, znajdującą uzasadnienie i częściowe podstawy w obowiązującym prawie. Istotną instytucją prawną wpisującą się w kierunek ochrony podmiotowej jest też partycypacja publiczna. Choć została ona powiązana z ochroną prawną krajobrazu w prawie, w tym jako obowiązkowy element instrumentów ochronnych, to nadal jej potencjał nie jest w pełni wykorzystany. Kontekst ochrony krajobrazu wiejskiego tworzy dodatkowo szczególne wyzwania w jej wdrażaniu.

Trzeci kierunek prawnej ochrony krajobrazu wiejskiego – ochrony systemowej – ma za podbudowę teorię złożoności i koncepcje systemowe. Zaliczają się do niego instrumenty prawne, które traktują krajobraz wiejski w kategoriach systemowych (zwłaszcza jako złożony system adaptacyjny CAS). Podobnie jak w ramach innych kierunków, także tutaj jego instrumenty i instytucje prawne uregulowane są w różnych przepisach prawnych.

W prawie ochrony przyrody systemowość krajobrazu (w tym wiejskiego) jest uwzględniona na ogólnym poziomie i ogranicza się raczej do ujęcia krajobrazu jako systemu ekologicznego.

W prawie planowania i zagospodarowania przestrzennego i podstawach prawnych polityki rozwoju krajobraz jest traktowany zaś głównie jako system przestrzenny, a problematyka krajobrazowa (w tym planowanie krajobrazu) funkcjonuje przede wszystkim jako zagadnienie sektorowe (mające być zgodnie z art. 1 ust. 2 u.p.z.p. zwłaszcza uwzględnione w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym). W znikomym zakresie można zidentyfikować obecność podejść krajobrazowych (*landscape approaches*), które skupiają się na rozwiązaniach w skali krajobrazu, o charakterze procesowym (ciągu działań negocjacji, wdrażania i adaptacji), starających się integrować interdyscyplinarnie różne dziedziny nauki i praktyki. W odniesieniu do krajobrazu wiejskiego takie kompleksowe, systemowe ujęcie jest szczególnie rzadkie, także ze względu na to, że planowanie przestrzenne skupia się na przestrzeni miejskiej i regulowaniu procesów urbanizacji. W rezultacie procesy przemian krajobrazu wiejskiego przebiegają głównie pod wpływem niekontrolowanych, spontanicznych oddziaływań czynników krajobrazotwórczych.

Stan ten pogłębia się z powodu tego, że kolejna instytucja wpisująca się w kierunek ochrony systemowej – oceny oddziaływania na środowisko (z samego założenia oparta na koncepcjach systemowych), nie jest dostosowana do swoistości krajobrazu wiejskiego i jego potrzeb ochronnych. Także tutaj domi-

nuje ujęcie sektorowe krajobrazu, często zamykające się w ramach koncepcji fizjonomicznej.

W zakresie porównania wyróżnionych kierunków w kontekście swoistości krajobrazu wiejskiego jako dobra chronionego można wyprowadzić wniosek, że ochrona szczególna uwarunkowana jest bardziej celami i koncepcjami ochronnymi charakterystycznymi dla poszczególnych reżimów prawnych. Swoistość krajobrazu wiejskiego jako przedmiotu ochrony można natomiast rozpoznać w ramach kierunków ochrony systemowej i podmiotowej. Przy tym uwzględniona jest raczej swoistość krajobrazu jako takiego niż jego wiejskiego rodzaju.

Ponadto w ramach poszczególnych kierunków występuje różny stopień rozwoju regulacji prawnej dotyczącej ochrony krajobrazu wiejskiego. Najbardziej rozbudowane i zaawansowane są instrumenty i instytucje prawne kierunku ochrony szczególnej. Wynika to z historycznego rozwoju prawnej ochrony krajobrazu – początkowego zorientowania na ochronę krajobrazów uznawanych za wartościowe. Przewycięzenie tego podejścia jest zresztą jednym z najpoważniejszych wyzwań dla prawnej ochrony krajobrazu wiejskiego, zwłaszcza w kontekście jego charakteru krajobrazu pracującego i powszedniego. Z kolei stan rozwoju regulacji w ramach kierunku ochrony podmiotowej można określić jako *in statu nascendi*. Normy prawne dotyczące ochrony krajobrazu wiejskiego nie mają wprost określonego takiego celu, można go natomiast identyfikować w warstwie ideowej (jako podbudowę instrumentów prawnych) oraz potencjalnej (jako ścieżkę rozwoju regulacji w tej materii). Wreszcie kierunek ochrony systemowej, jako szczególnie adekwatny do współczesnej holistycznej koncepcji krajobrazu wiejskiego i jego zintegrowanej ochrony, jest w fazie dostosowywania do niej instrumentów i instytucji prawnych (w zakresie ich ukształtowania i wzajemnego powiązania). Dlatego w konstrukcji poszczególnych instrumentów można już zidentyfikować rysy odpowiadające podejściu krajobrazowemu (w tym teorii systemowych), ale nadal osadzone są one jeszcze w starszych koncepcjach ochrony sektorowej czy fizjonomicznych ujęciach krajobrazu.

Dla modelu prawnej ochrony krajobrazu wiejskiego ważny integrujący element stanowi wzorzec regulacyjny wyznaczany przez Europejską Konwencję Krajobrazową (został on zidentyfikowany w rozdziale szóstym). Wdrożenie tego wzorca do polskiego systemu prawnego nastąpiło w szczególności na podstawie nowelizacji z 2015 r. (u.w.n.o.k.). EKK określiła nie tylko holistyczną koncepcję krajobrazu, integrującą różne ujęcia, ale dodatkowo sformułowała wzorzec zintegrowanego i zrównoważonego podejścia do krajobrazu oraz polityki krajobrazowej. Poprzez implementację tego wzorca do porządków kra-

jowych państw stron konwencji wyznacza ona też wspólne kierunki koncepcji krajobrazu w wymiarze międzynarodowym.

Zasadniczo wzorzec EKK opiera się na następujących elementach: (1) holistycznym i szerokim pojęciu krajobrazu (wyznaczanym jego definicją w art. 1 lit. a EKK, jej zakresem przedmiotowym (art. 2 EKK) i środkiem ogólnym w art. 5 ust. a EKK (prawne uznanie krajobrazu jako istotnego komponentu otoczenia ludzi, różnorodności kulturowej i ich tożsamości); (2) zasadach dających podstawę wszystkich działań względem krajobrazu (zrównoważony rozwój/*sustainability*, szerokie i integrujące podejście do krajobrazu, demokratyzacji krajobrazu i rozpoznania prawa człowieka do niego – pośrednio, partycypacji publicznej, subsydiarności i różnorodności, integracji, spójności); (3) obowiązku ustanowienia i wdrożenia polityki krajobrazowej poprzez środki specjalne określone w art. 6 EKK; (4) zintegrowaniu krajobrazu z innymi politykami (*policies*), w szczególności planowania przestrzennego, kulturalną, środowiskową, rolną, społeczną i gospodarczą.

W zakresie polityki krajobrazowej EKK określa także wzorzec procesu prowadzenia wszystkich działań względem krajobrazu obejmującego następujące etapy: (1) identyfikację i ocenę krajobrazów (art. 6 pkt C EKK); (2) wyznaczenie celów jakości krajobrazu (art. 6 pkt D EKK); (3) wdrożenie polityki krajobrazowej poprzez wprowadzenie instrumentów mających na celu ochronę, gospodarowanie i/lub planowanie krajobrazu (triada rodzajów działań względem krajobrazu wyróżniona w EKK).

*

Podsumowując, postawione na wstępie hipotezy dotyczące modelu prawnej ochrony krajobrazu wiejskiego zostały zweryfikowane pozytywnie, co prowadzi do konkluzji, że w odpowiedzi na potrzeby ochronne dobra chronionego – krajobrazu wiejskiego w zakresie zbudowania szczególnego systemu ochrony prawnej (zwłaszcza odmiennego od podejścia do zarządzania przestrzenią miejską) zaczyna się wyodrębniać i krystalizować taki podsystem w ramach całego systemu prawnego.

Normy tego podsystemu, choć rozproszone i zróżnicowane, łączą się poprzez: (1) wspólny przedmiot ochrony – krajobraz wiejski – stanowiący szczególny rodzaj krajobrazu o cechach wyodrębnionych w toku badań (genetycznym powiązaniu z rolnictwem, wielofunkcyjności, biokulturowości, otwartości wizualno-strukturalnej oraz charakterze krajobrazu pracującego i wiejskiego wymiaru dziedzictwa kulturowego) i (2) wspólny cel ochrony oraz funkcję

ochronną instrumentów i instytucji prawnych dotyczących krajobrazu wiejskiego. Ten cel i funkcja wyznaczane są przez status krajobrazu wiejskiego jako dobra publicznego, dobra wspólnego i wspólnie użytkowanego (*commons*) oraz jako dziedzictwa, nośnika znaczeń i wartości (indywidualnych i zbiorowych).

Pozytywna weryfikacja drugiej hipotezy potwierdziła zaś występowanie charakterystycznego rysu modelu prawnej ochrony krajobrazu wiejskiego, jakim jest grupowanie się norm prawnych w ramach kierunków ochrony: szczególnej, podmiotowej i systemowej. Kierunki te znajdują podbudowę w koncepcjach teoretycznych: teorii złożoności (i w ramach niej koncepcji krajobrazu jako złożonego systemu adaptacyjnego), teorii dóbr chronionych i pieczy krajobrazowej (*landscape stewardship*). Oprócz tendencji grupowania się norm prawnych w ramach kierunków ochrony krajobrazu wiejskiego charakter tych norm pozostaje pod wpływem kontekstów normatywnych charakterystycznych dla gałęzi prawnych, w których normy te są usytuowane.

2. Ocena i uwagi *de lege ferenda*

Po sformułowaniu modelu prawnej ochrony krajobrazu wiejskiego i określeniu istoty jego konstrukcji można przejść do oceny oraz postawienia postulatów dotyczących jej przyszłego rozwoju. Zgodnie z przyjętymi na wstępie założeniami ocena polskiego modelu prawnej ochrony krajobrazu wiejskiego dotyczy jego adekwatności przy rozwiązywaniu zagadnień ochrony. Należy jednak zaznaczyć w nawiązaniu do wcześniejszych ustaleń dotyczących celów i funkcji prawa³, że możliwość dokonania oceny tej adekwatności jest ograniczona. Biorąc bowiem pod uwagę złożoność zarówno prawa jako systemu, jak i jego interakcji z systemem społeczno-przyrodniczym ustalenie funkcji realizowanych przez prawo jest właściwie niemożliwe, a przynajmniej bardzo trudne⁴. Dlatego dla oceny polskiego modelu przyjęto jako kryterium zgodność z wzorcem

³ Z. Ziemiński, *O pojmowaniu celu, zadania, roli i funkcji prawa...*, s. 15–28.

⁴ Ibid., s. 27. Autor słusznie zauważa, że: „Ustalenie funkcji społecznej nawet jakiejś dostatecznie wyraźnie określonej instytucji prawnej w sensie normatywnym (tzn. określonego zespołu funkcjonalnie powiązanych norm obowiązujących prawnie) rozpatrywanej w określonym układzie faktycznych stosunków społecznych jest skądinąd sprawą bardzo trudną z tego przede wszystkim względu, iż najczęściej nie jesteśmy w stanie ustalić, w jakiej mierze pewne obserwowane zjawiska społeczne są efektem oddziaływania obowiązujących norm prawnych i mechanizmów sankcjonowania za ich przekroczenie, a w jakim stopniu – efektem oddziaływania innych czynników, np. równobrzmiących z normami prawnymi norm moralnych, religijnych czy obyczajowych, albo motywacji ekonomicznych, politycznych itp.”

wyznaczanym przez Europejską Konwencję Krajobrazową, z uwzględnieniem odniesienia do swoistych potrzeb ochronnych krajobrazu wiejskiego jako szczególnego rodzaju krajobrazu.

Rozpatrując zatem pierwszy element tego wzorca, czyli pojęcie „krajobrazu”, można stwierdzić, że przyjęta w polskim prawie definicja legalna krajobrazu stanowi dobrą podstawę do budowania systemu ochrony. Definicja ta opiera się na ustanowionej w EKK holistycznej i integrującej koncepcji krajobrazu. W wymiarze pojęciowym polski system prawny nadal jednak nie w pełni odpowiada wzorcowi EKK. Brakuje zwłaszcza ujednolicenia pojęciowego mimo systemowego – w założeniu – charakteru tej definicji. Nadal funkcjonują bowiem odmienne (zawężające i sektorowe) ujęcia pojęcia „krajobrazu” w poszczególnych obszarach regulacyjnych. Ponadto występuje dualizm spowodowany zachowaniem osobnej definicji legalnej terminu „krajobraz kulturowy” w u.o.z.o.z. Wpływa to także na sposób funkcjonowania w polskim systemie prawnym pojęcia „krajobraz wiejski”, które podlega tym tendencjom. Dodatkowym brakiem jest rozpoznanie jedynie w nieznacznym stopniu jego swoistych cech (co utrudnia adekwatny do nich dobór i ukształtowanie instrumentów ochronnych).

W zakresie zgodności z drugim elementem wzorca – zasadami – można także uznać, że choć oddziałują one na polski model, to jednak ukształtowanie poszczególnych instrumentów i instytucji prawnych w jego ramach nie w pełni im odpowiada. W szczególności zastrzeżenia budzi faktyczna realizacja zasady partycypacji, ale także integracji i spójności w podejściu do krajobrazu. Dotyczy to zwłaszcza krajobrazu wiejskiego ze względu na specyficzne trudności związane z realizacją działań partycypacyjnych w przestrzeni wiejskiej (w powiązaniu ze słabością planowania przestrzennego na tych obszarach) oraz z dominującym sektorowym (głównie przyrodniczym) podejściem do krajobrazu wiejskiego.

Oceniając implementację trzeciego elementu wzorca EKK w ramach polskiego modelu, stwierdzić trzeba, że obowiązek ustanowienia i wdrożenia polityki krajobrazowej został generalnie zrealizowany. Podjęte w tym zakresie działania reformatorskie (zainicjowane zwłaszcza przyjęciem w 2015 r. u.w.n.o.k.) nie są jednak wystarczające. Wprowadzone przez ten akt nowe instrumenty prawne, takie jak np. audyty krajobrazowe, nie zostały w pełni wdrożone, a pierwsze próby ich stosowania wykazały spore trudności praktyczne i ukazały niedoskonałości w zakresie przyjętej metodyki⁵. Trudno więc ocenić ich

⁵ J. T. Czochoński, *Audyt krajobrazowy – nowy pretekst do badań krajobrazowych czy krok wstecz? Pierwsze wnioski z procedury opracowania audytu...*, s. 29–50.

skuteczność, mimo że od ich wprowadzenia do polskiego systemu ochrony krajobrazu minęła już dekada.

Wątpliwości budzi też adekwatność polskich rozwiązań prawnych do wymogu wyznaczenia celów jakości krajobrazu (art. 6 pkt D EKK). Zgodnie z tym przepisem mają być one zdefiniowane dla wcześniej zidentyfikowanych i ocenionych krajobrazów po przeprowadzeniu konsultacji społecznych. Przyjęta w polskim systemie prawnym formuła audytu krajobrazowego przewiduje wskazanie rekomendacji i wniosków dotyczących kształtowania i ochrony krajobrazów, ale odnosi się to tylko do krajobrazów priorytetowych oraz krajobrazów w obrębie obszarów i obiektów chronionych (art. 38a ust. 3 pkt 3 lit. b u.p.z.p.). Ponadto rola tego instrumentu zamyka się w zasadzie w ramach pierwszego etapu sformułowania polityki krajobrazowej w świetle EKK (identyfikacji i oceny krajobrazów).

Natomiast instrumentem prawnym, z którym można wiązać zadanie wyznaczania celów jakości krajobrazu jest strategia rozwoju gminy. Zgodnie ze zmienioną formułą tego dokumentu ma on określać m.in. cele strategiczne rozwoju w wymiarze społecznym, gospodarczym i przestrzennym wraz z kierunkami działań i oczekiwanymi rezultatami planowanych działań, a także ustalenia i rekomendacje w zakresie kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej (w tym dotyczące zasad ochrony krajobrazu) (art. 10e ust. 3 u.s.g.). Nowa formuła strategii pozostaje jednak w ramach sektorowego ujęcia krajobrazu (w tym wiejskiego). Ponadto proces tworzenia tych dokumentów dopiero trwa, zatem trudno ocenić ich rolę w zakresie ochrony krajobrazu. Można jednak zauważyć, że strategia rozwoju gminy potencjalnie mogłaby stanowić instrument, który służyłby wyznaczaniu celów jakości krajobrazu. W kontekście krajobrazu wiejskiego istotną cechą tego dokumentu jest jego obligatoryjność. Biorąc pod uwagę podkreślane wcześniej urbanistyczne ukierunkowanie planowania przestrzennego, strategia mogłaby wypełnić istotną lukę w systemie ochrony krajobrazów wiejskich.

Zgodnie z wzorcem EKK ostatnim etapem polityki krajobrazowej jest jej wdrażanie poprzez wprowadzanie instrumentów mających na celu ochronę, gospodarowanie i/lub planowanie krajobrazu. Dokonując podsumowującej oceny w tym zakresie, można dojść do wniosku, że polski model prawnej ochrony krajobrazu wiejskiego odbiega od wzorca EKK. Wśród niezgodności trzeba wskazać m.in.: brak zintegrowanego podejścia do kwestii krajobrazu wiejskiego; tylko formalna powszechna ochrona (objęcie ochroną wszystkich krajobrazów wiejskich jest tylko deklaratywne); dominacja skupienia się na krajobrazach uznanych za cenne; sektorowe ujęcie krajobrazu wiejskiego (najczęściej

jako zagadnienia przyrodniczego); niewystarczające uwzględnienie biokulturowego wymiaru krajobrazu wiejskiego (w tym nieskoordynowanie reżimów ochronnych zorientowanych na jego poszczególne wymiary); niewystarczająca partycypacja publiczna; ograniczone wdrożenie podejść krajobrazowych.

Ostatni, czwarty element wzorca EKK stanowi zintegrowanie krajobrazu z innymi politykami (*policies*), w szczególności planowania przestrzennego, kulturalną, środowiskową, rolną, społeczną i gospodarczą. W kontekście krajobrazu wiejskiego każda z wyróżnionych w EKK polityk ma bardzo duże znaczenie.

Charakterystyka tego dobra prawnego (zwłaszcza jego genetyczne powiązanie z rolnictwem oraz charakter krajobrazu pracującego) decyduje o istotności zintegrowania z polityką rolną. Przeprowadzone w pracy rozważania w tym względzie prowadzą do wniosku, że problematyka krajobrazowa w podstawach prawnych tej polityki (zarówno na szczeblu krajowym, jak i UE) jest marginalizowana lub zamykana w sektorowym, przyrodniczym wymiarze. Można jednak zidentyfikować na poziomie *soft law* (dokumentach strategicznych) próby rozpoznania systemowej koncepcji krajobrazu i zwrócenia uwagi na kwestię rezylencji (odporności)⁶.

Istotny problem ochrony krajobrazu wiejskiego stanowi też brak odniesień do problematyki krajobrazowej w przepisach mających znaczący wpływ na kształtowanie (i degradację) krajobrazu wiejskiego, takich jak np. dotyczących ochrony gruntów rolnych i leśnych czy scalania gruntów. Oczywiście samo włączenie do aktów prawnych pojęcia krajobrazu i ogólnego postulatu jego ochrony nie byłoby wystarczające. Należałoby bowiem także adekwatnie do potrzeb ochronnych ukształtować konstrukcję instrumentów prawnych.

W kontekście oceny modelu prawnej ochrony krajobrazu wiejskiego rodzi się wreszcie pytanie o potrzebę uregulowania tej materii w ramach jednego aktu prawnego. W świetle przeprowadzonych badań trzeba uznać, że takie rozwiązanie jest niemożliwe do zrealizowania ze względu na złożony, wieloaspektowy charakter krajobrazu wiejskiego jako dobra chronionego prawnie. Wydaje się też, że nie byłoby adekwatne do potrzeb ochrony (ich zróżnicowania). Celowym jest natomiast dążenie do skoordynowania poszczególnych instrumentów i instytucji prawnych, zwłaszcza wokół wskazanych wcześniej

⁶ Znajduje to odzwierciedlenie już w samym tytule strategii: *Długoterminowa wizja dla obszarów wiejskich UE – W kierunku silniejszych, lepiej skomunikowanych, odpornych i zamożnych obszarów wiejskich do 2040 r.*

idei i koncepcji. W tym zakresie samo pojęcie krajobrazu wiejskiego wykazuje istotny potencjał integracyjny.

Podobnie należy odnieść się do kwestii zachowania wyodrębnienia dwóch nurtów ochronnych w ramach szczególnej ochrony (prawa ochrony przyrody i prawa ochrony zabytków). Połączenie ich w jednolitej instytucji ochronnej należy uznać za niemożliwe, nie tylko ze względu na wieloaspektowość krajobrazu wiejskiego (w aspekcie ochrony szczególnej jego biokulturowego charakteru), ale także z uwagi na występujące w tych obszarach regulacyjnych silne powiązanie norm prawnych z własnymi koncepcjami ochronnymi gałęziowymi.

Na podstawie dokonanej oceny prawnego systemu ochrony krajobrazu wiejskiego można sformułować wnioski *de lege ferenda* w zakresie jego optymalnej modelowej konstrukcji i relacji wyodrębnionych kierunków ochrony. Zatem system ten powinien wykazywać następującą strukturę.

Na najwyższym poziomie (ideowym i koncepcyjnym) regulacja tworząca podstawy dla instrumentów ochronnych powinna opierać się na podejściu systemowym (zwłaszcza podejściach krajobrazowych) i w większym stopniu czerpać z omawianych koncepcji dotyczących krajobrazu, zwłaszcza płynących z teorii złożoności i ujęcia krajobrazu jako złożonego systemu adaptacyjnego CAS.

W aspekcie pierwszego poziomu modelu prawnej ochrony krajobrazu wiejskiego, szczególnie, a niewykorzystany potencjał ma element teorii złożoności ukierunkowany na wyjaśnienie procesu dostosowywania się systemów społeczno-ekologicznych do zmian, czyli koncepcja rezyliencji/odporności. Krajobrazy wiejskie podlegają współcześnie różnorodnym i dynamicznym zmianom, które w dużej mierze negatywnie oddziałują na jakość przestrzeni wiejskiej. Nie jest jednak celowe (ani też możliwe) zachowanie krajobrazów w niezmienionej postaci – ich zakonserwowanie. Nawet w odniesieniu do tych z nich, które uznawane są za cenne, prowadziłyby to do ich niepożądanej „skansenalizacji”. Z kolei przyjęty w prawie ochrony środowiska paradygmat ochrony, koncentrujący się na zachowaniu równowagi przyrodniczej, też nie w pełni odpowiada potrzebom krajobrazu wiejskiego. Nie uwzględnia bowiem immanentnej cechy krajobrazów jako złożonych systemów adaptacyjnych, jaką stanowi ciągła zmienność i emergentność pod wpływem oddziałujących na nie zewnętrznych i wewnętrznych czynników.

W tym kontekście rezyliencja krajobrazów wiejskich dostarcza zatem nowej perspektywy dla ich ochrony. Jest bowiem kluczowym atrybutem złożonych systemów adaptacyjnych, który zapewnia ich „samopodtrzymanie”

i zrównoważony rozwój. Stanowi zdolność do radzenia sobie z niebezpiecznymi zdarzeniami, tendencjami i zakłóceniami w sposób pozwalający zachować tożsamość systemu. Jak sygnalizowano, rezyliencja zaczyna być już dostrzegana w kontekście przestrzeni wiejskiej w polityce rozwoju obszarów wiejskich. Coraz wyraźniej podkreśla się też jej znaczenie w obliczu najpoważniejszych współczesnych wyzwań, takich jak zmiana klimatu (w tym zwłaszcza potrzeby adaptacji klimatycznej)⁷. Koncepcja krajobrazu i plany krajobrazowe jako narzędzia są uznawane za fundamentalne dla budowania szeroko rozumianych strategii rozwoju terytorialnego, także w kontekście zarządzania ryzykiem i wrażliwością w planowaniu⁸.

W zakresie koncepcji prawnej ochrony krajobrazu wiejskiego postulować należałoby wspieranie rezyliencji jako jeden z głównych celów ochrony i dla całego zintegrowanego systemu instrumentów ochronnych. Zorientowanie na rezyliencję byłoby też adekwatną odpowiedzią na generalny problem ograniczonej zdolności systemu prawnego do perfekcyjnego kontrolowania i regulowania systemu społeczno-ekologicznego (ze względu na jego niepewność i nieprzewidywalność). Przeformułowanie założeń prawnej ochrony krajobrazu wiejskiego w kierunku włączenia rezyliencji pozwoliłoby też powiązać działania ochronne z zarządzaniem adaptacyjnym.

Na niższych poziomach optymalnej konstrukcji prawnego systemu ochrony krajobrazu wiejskiego są uregulowane i stosowane instrumenty o charakterze wykonawczym. Powinny być one skonkretyzowane w aspekcie oddziaływania norm prawnych ochronnych na ich adresatów – ludzi podejmujących działania względem krajobrazu wiejskiego. Na tym poziomie kształtowania systemu postulować należy dążenie do zintegrowania i skoordynowania instrumentów prawnych. Krajobraz, ze względu na swój immanentnie integrujący charakter, stanowi dobro, którego ochrona wymaga przekraczania granic obszarów regulacyjnych i zharmonizowania instrumentów ochronnych. Tworzy to wyzwanie dla prawodawcy, szczególnie biorąc pod uwagę tradycyjne gałęziowe podejście w budowaniu regulacji ochronnych.

Ta potrzeba zintegrowania może jednak być postrzegana jako potencjał krajobrazu w wyznaczaniu nowych ścieżek rozwoju prawa. W tym kontekście

⁷ IPCC, *Summary for Policymakers*, [w:] H.-O. Pörtner i in. (red.), *Climate Change 2022: Impacts, Adaptation and Vulnerability. Contribution of Working Group II to the Sixth Assessment IPCC Report*, Cambridge–New York 2022, s. 3–33.

⁸ B. Giudice, A. Voghera, *Planning for landscape and heritage. A community perspective to overcome risks and vulnerabilities in the Italian case studies*, „International Journal of Disaster Risk Reduction” nr 110 (2024), s. 1–11.

można przytoczyć słowa D. Martina i A. Scherra, którzy zauważają, że: „Reguły prawne (*legal rules*) kształtują krajobrazy, ale jednocześnie krajobrazy kształtują kulturę, z której wyłaniają się owe reguły. W opisie tej interakcji krajobraz może wydawać się pasywny – jako płótno, na którym prawo tworzy pewne wizje społeczeństwa, albo aktywny – jako matryca do tworzenia prawa i kultury”⁹. Krajobraz wiejski i jego ochrona mogłyby zatem stanowić istotną ideę integrującą instrumenty prawne w różnych obszarach regulacyjnych.

Dla konstrukcji prawnego systemu ochrony krajobrazu wiejskiego na drugim poziomie adekwatną koncepcję przewodnią dla skoordynowania instrumentów ochrony wyznaczają podejścia krajobrazowe, rozumiane jako integrująca filozofia wspólnego użytkowania gruntów (*integrated land-sharing philosophy*) przedstawiona w rozdziale piątym. Wielofunkcyjność krajobrazu wiejskiego wraz z przywoływanymi koncepcjami krajobrazu jako złożonego systemu adaptacyjnego i jego rezyliencji mogą przyczynić się także do budowania skuteczniejszych instrumentów i instytucji prawnych wykraczających poza samą problematykę krajobrazową – w ramach planowania przestrzennego, oceny oddziaływania na środowisko czy partycypacji społecznej.

Także w odniesieniu do polityki rolnej i regulacji prawnej jej dotyczącej głównym postulatem jest oparcie się na podejściach krajobrazowych, a zwłaszcza odejście od zawężającego zamykania tematyki krajobrazowej w ramach ochrony przyrody oraz włączenie koncepcji pieczy krajobrazowej (ochrony „pracowników” krajobrazu).

Dla udoskonalenia systemu prawnej ochrony krajobrazu wiejskiego postulować należałoby generalnie szersze czerpanie z dorobku pozaprawnych i interdyscyplinarnych nauk o krajobrazie. Jak wskazywano, mogą one w szczególności tworzyć dobrą podbudowę ideologiczno-koncepcyjną dla instrumentów ochronnych. I tak np. wykazywanie przez krajobraz wiejski charakterystyki krajobrazu pracującego kieruje uwagę ku koncepcji pieczy krajobrazowej i jej potencjałowi włączenia do regulacji prawnej dotyczącej wspólnej polityki rolnej w zakresie wspierania rolników jako stewardów. Z kolei swoisty wiejski wymiar dziedzictwa kulturowego wraz z podbudową teorii dóbr publicznych i wspólnie użytkowanych *commons* może być wykorzystany w rozwoju podmiotowego kierunku ochrony krajobrazu wiejskiego, czy nawet szerzej – wspierać koncepcyjnie konstruowanie prawa do środowiska.

⁹ D. G. Martin, A. Scherr, *Lawyering Landscapes: Lawyers as Constituents of Landscape...*, s. 379.

Potrzeba skoordynowania instrumentów prawnych dotyczy nie tylko samego systemu prawnej ochrony krajobrazu wiejskiego jako takiego, ale także regulacji prawnych odnoszących się do ochrony jego poszczególnych elementów (np. drzew) czy podtypów (np. krajobrazu leśnego). Trzeba bowiem mieć na uwadze, że badany system prawnej ochrony krajobrazu wiejskiego stanowi podsystem ogólnego systemu prawnego i wchodzi w interakcję z innymi jego podsystemami. Dodatkowo cały system prawny wykazuje charakterystykę złożonego systemu adaptacyjnego. Chociaż te zagadnienia wykraczają poza przyjęty na wstępie zakres badań, warto wspomnieć, że integrujący potencjał samego pojęcia „krajobrazu wiejskiego” i wspomnianych koncepcji ochronnych (zwłaszcza podejść krajobrazowych i rezyliencji) mógłby być wykorzystany także w odniesieniu do innych obszarów regulacyjnych (podsystemów prawnych dotyczących ochrony poszczególnych elementów krajobrazu wiejskiego czy jego podtypów).

Dokonana ocena funkcjonującego modelu prawnej ochrony krajobrazu wiejskiego wskazała, że przyjęte w Polsce podejście w zakresie sformułowania polityki krajobrazowej jest niedopasowane do swoistości krajobrazu wiejskiego. Polityka ta została bowiem ujęta głównie jako zagadnienie w sferze planowania przestrzennego. Tymczasem wobec dominacji problematyki urbanistycznej w tym planowaniu i nieadekwatności jego narzędzi do swoistości wiejskiego kontekstu przestrzennego oraz generalnego kryzysu planowania przestrzennego w Polsce, takie podejście nie daje dobrych podstaw dla skutecznego systemu ochrony krajobrazu wiejskiego. Nie można zatem uznać, że w Polsce ustanowienie i wdrożenie polityki w zakresie krajobrazu wiejskiego jest wystarczające i skuteczne.

Wobec powyższego należałoby postulować rozwinięcie tej polityki zgodnie ze wzorcem EKK, która definiuje to pojęcie jako „wyrażenie przez właściwe organy publiczne ogólnych zasad, strategii i wytycznych, które pozwalają podejmować specjalne środki ukierunkowane na ochronę, gospodarkę i planowanie krajobrazu” (art. 1 lit. a EKK). Przy tym biorąc pod uwagę rozpoznaną w pracy istotę dobra chronionego, jakie stanowi krajobraz wiejski i swoistość jego potrzeb ochronnych, polityka w zakresie krajobrazu wiejskiego powinna skupić się przede wszystkim na poziomie lokalnym. Na tym szczeblu jest bowiem możliwe najpełniejsze rozpoznanie wartości przypisanych krajobrazowi przez ludność i adekwatne określenie przez organy władzy publicznej aspiracji społeczeństwa względem otaczającego je krajobrazu. Warto podkreślić, że nie umniejsza to znaczenia zintegrowania problematyki ochrony krajobrazu wiejskiego z innymi politykami oddziałującymi na niego. Punkt ciężkości polityki krajobrazowej powinien jednak być ustanowiony na poziomie lokalnym.

Prowadzi to do ostatniego postulatu, którym jest wprowadzenie obligatoryjnych planów krajobrazowych w gminach. Ich zasadniczym przedmiotem powinno być zdefiniowanie celów jakości krajobrazu (zgodnie z art. 6 pkt D EKK). Uzupełniłoby to polski system prawny o ten brakujący środek specjalny przewidziany wzorcem EKK. W tym zakresie rozważyć można dwa warianty (niekoniecznie wykluczające się).

W pierwszym plan krajobrazowy mógłby być włączony do strategii rozwoju lokalnego, co pozwoliłoby wykorzystać nadaną jej rolę aktu wyznaczającego kierunki rozwoju przestrzennego gminy. Przy tym plan krajobrazowy nie musiałby przyjmować formy osobnego dokumentu. Odpowiadałoby to czwartemu elementowi wzorca EKK, którym jest zintegrowanie krajobrazu z innymi politykami – w tym wypadku w zakresie polityki rozwoju i planowania przestrzennego. Biorąc pod uwagę obecny, początkowy stan wdrażania strategii rozwoju lokalnego do polskiego porządku prawnego, dobrze byłoby jednak najpierw poczekać na rezultaty tej reformy.

W drugim wariantcie obligatoryjne plany krajobrazowe mogłyby być włączone jako element specjalistycznego lokalnego planowania przestrzennego. Rozważyć można by zatem potrzebę wprowadzenia wiążącego specjalnego planowania przestrzennego (prawnie wiążących specjalnych planów ochronnych – ukierunkowanych na ochronę wartości wysoko cenionych występujących na danym terenie, w kontekście tematyki pracy – na krajobraz wiejski), które funkcjonowałyby wspólnie z planowaniem przestrzennym ogólnym w gminie. Wymagałoby to jednak gruntownej zmiany koncepcyjnej całego systemu planowania przestrzennego w Polsce. Dlatego konieczne byłoby poprzedzenie takich zmian pogłębionym zbadaniem celowości i sposobów rozszerzenia systemu instrumentów prawnych ochrony krajobrazu z uwzględnieniem analizy szerszego kontekstu całego prawnego systemu planowania przestrzennego. Warto nadmienić, że ten wariant można też traktować jako potencjalną ścieżkę dalszych badań dotyczących prawnej ochrony krajobrazu wiejskiego w obszarze polityki prawa.

*

Podsumowując dokonaną ocenę polskiego modelu prawnej ochrony krajobrazu wiejskiego, można sformułować konkluzję, że opiera się on na Europejskiej Konwencji Krajobrazowej i w swych podstawach koncepcyjnych jest zgodny z jej wzorcem. Wymaga jednak udoskonalenia w wielu aspektach, aby lepiej odpowiadać potrzebom ochronnym tego dobra, a przez to realizować funda-

mentalne potrzeby życiowe ludzi, którzy kształtują krajobraz wiejski i są jednocześnie przez niego kształtowani. Kilka propozycji takich rozwiązań zostało zaproponowanych jako postulaty *de lege ferenda*, zwłaszcza dotyczących: (1) na poziomie koncepcji systemu prawnej ochrony krajobrazu wiejskiego: zorientowania na jego rezyliencję i uwzględnienia podejść krajobrazowych; (2) na poziomie wykonawczym konstruowania i stosowania prawnych instrumentów ochronnych: ich skoordynowania i wzmocnienia polityki krajobrazowej na poziomie lokalnym, w tym ewentualnego uzupełnienia o obligatoryjne plany krajobrazowe.

Chociaż prawo nie jest jedynym czynnikiem wpływającym na relacje człowieka z krajobrazem wiejskim, to jednak istotnie wpływa na wzorce przestrzenne i pozostawia w nim trwałe (nieraz nieodwracalny) ślad. Dlatego tak ważne jest odpowiednie ukształtowanie norm prawnych chroniących to dobro. Wiążąc człowieka z krajobrazem sprawia jednocześnie, że jako matryca kształtuje on prawo i kulturę. Warto zatem ten potencjał uwzględnić w wytyczaniu ścieżek rozwojowych prawa, zwłaszcza w wymiarze regulowania relacji między ludźmi a przestrzenią – światem, w którym żyją.

Bibliografia

- Aagaard T. S., *What Legal Scholarship Can Contribute to Environmental Law*, [w:] O. W. Pedersen (red.), *Perspectives on Environmental Law Scholarship. Essays on Purpose, Shape and Direction*, Cambridge 2018.
- Agnoletti M., *Italian Historical Rural Landscapes. Cultural Values for the Environment and Rural Development*, Dordrecht–Heidelberg–London–New York 2013.
- Agnoletti M., Rotherham I. D., *Landscape and biocultural diversity*, „Biodiversity and Conservation” t. 24 (2015).
- Andrejczuk W., *Krajobraz a turystyka: Aspekt konceptualny*, „Prace Komisji Krajobrazu Kulturowego” t. 14 (2010).
- Andrejczuk W., *O przestrzeni krajobrazowej*, „Prace Komisji Krajobrazu Kulturowego” t. 24 (2014).
- Andruszkiewicz M., *Problem jasności w języku prawnym – aspekty lingwistyczne i teoretycznoprawne*, „Comparative Legilinguistics” t. 31 (2017).
- Antonsen H., *Landscapes with history: Addressing shortcomings in Swedish EIAs*, „Land Use Policy” nr 26 (2009).
- Antrop M., *A brief history of landscape research*, [w:] P. Howard, I. Thompson, E. Waterton (red.), *The Routledge Companion to Landscape Studies*, London–New York 2019.
- Antrop M., Eetvelde V. Van, *Landscape perspectives. The Holistic Nature of Landscape*, Springer 2017.
- Antrop M., *Interacting Cultural, Psychological and Geographical Factors of Landscape Preference*, [w:] D. Bruns i in. (red.), *Landscape Culture – Culturing Landscapes*, Wiesbaden 2015.
- Antrop M., *Why landscapes of the past are important for the future*, „Landscape and Urban Planning” t. 70 nr 1–2 (2005).
- Apanowicz J., *Metodologia ogólna*, Gdynia 2002.
- Arts B. i in., *Landscape Approaches: A State-of-the-Art Review*, „Annual Review of Environment and Resources” t. 42 (2017).
- Ayambire R. A. i in., *Governance of working landscapes: a conceptual framework*, „Sustainability Science” t. 17 nr 6 (2022).
- Baldwin C., Smith T., Jacobson C., *Love of the land: Social-ecological connectivity of rural landholders*, „Journal of Rural Studies” t. 51 (2017).

- Ballenstedt J., *Architektura. Historia i teoria*, Warszawa–Poznań 2000.
- Banaszkiewicz M. i in., *Problem „skansenizacji” dziedzictwa kulturowego w turystyce*, „Turystyka Kulturowa” nr 1 (2012).
- Bański J., *Problematyka definicji i zasięgu przestrzennego obszarów wiejskich i stref podmiejskich*, „Acta Scientiarum Polonorum. Administratio Locorum” t. 11 nr 3 (2012).
- Bański J., *Wieś w badaniach geograficznych – ewolucja badań i przegląd koncepcji obszaru wiejskiego*, [w:] M. Halamska (red.), *Wieś jako przedmiot badań naukowych na początku XXI wieku*, Warszawa 2011.
- Barankiewicz T., *Współczesne metody badania prawa*, „Studia Prawnicze KUL” t. 41 nr 1 (2010).
- Barczak A., Kaźmierska-Patrzyzna A., *Prawo własności jako konstytucyjne prawo podmiotowe a zasada proporcjonalności – zagadnienia administracyjnoprawne*, „Studia Prawnicze KUL” t. 101 nr 1 (2025).
- Barełkowski R., *Rozdzieranie przestrzeni. Partycypacyjna odpowiedzialność czy partycypacja prywatna*, „Space&FORM/ przestrzeń i FORMA” nr 45 (2021).
- Barritt E., *Conceptualising stewardship in environmental law*, „Journal of Environmental Law” t. 26 (2014).
- Bartkowski T., *Zastosowania geografii fizycznej*, Warszawa 1986.
- Bartniak K., *Wolność gospodarcza a ochrona prawna krajobrazu kulturowego*, [w:] M. Górski (red.), *Prawo ochrony przyrody a wolność gospodarcza*, Łódź–Poznań 2011.
- Bavikatte S. K., *Stewarding the Earth: Rethinking property and the Emergence of Biocultural Rights*, Oxford 2014.
- Bąkowski T., *Ochrona krajobrazu w prawie zagospodarowania przestrzennego*, „Prawo – Administracja – Kościół” t. 26 (2006).
- Bąkowski T., *Prawo zagospodarowania przestrzennego (zagadnienia podstawowe)*, [w:] W. Szwajdler, T. Bąkowski (red.), *Proces inwestycyjno-budowlany. Zagadnienia administracyjnoprawne*, Toruń 2004.
- Bąkowski T., *Zasady prawa zagospodarowania przestrzennego*, [w:] W. Szwajdler, T. Bąkowski (red.), *Proces inwestycyjno-budowlany. Zagadnienia administracyjnoprawne*, Toruń 2004.
- Bednarek-Szczepańska M., *Przestrzeń (nie)negocjowana. Zasady uczestnictwa społeczności lokalnych w kształtowaniu wiejskiej przestrzeni w polskim prawie*, „Studia Obszarów Wiejskich” t. 51 (2018).
- Bednarek-Szczepańska M., Mazurek D., *Different faces of participation: Social involvement in rural planning in Poland*, „Quaestiones Geographicae” t. 44 nr 2 (2025).
- Behnke M., *Systemowe konotacje audytu krajobrazowego*, „Metropolitan” t. 6 nr 2 (2016).
- Bender B., *Stonehenge: Making Space*, Oxford–New York 1998.
- Bender B., *Time and Landscape*, „Current Anthropology” t. 43 Supplement, August–October (2002).
- Bennett N. J. i in., *Environmental Stewardship: A Conceptual Review and Analytical Framework*, „Environmental Management” t. 61 (2018).
- Berdel-Dudzińska M., *Konteksty przestrzeni*, [w:] I. Niżnik-Dobosz (red.), *Przestrzeń i nieruchomości jako przedmiot prawa administracyjnego. Prawo publiczne rzeczowe*, Warszawa 2012.

- Bernat S., *Dźwięk w krajobrazie. Podejście geograficzne. Streszczenie monografii*, „Audiosfera. Konceptcje – Badania – Praktyki” t. 2 (2015).
- Bernat S., *Przeżyć kulturą a krajobraz kulturowy na listach UNESCO*, „Prace Komisji Krajobrazu Kulturowego” t. 24 (2014).
- Bernatek-Zagula I., *Prawna ochrona dóbr kultury – problemy terminologiczne*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” t. 12 nr 4 (2012).
- Berutowicz W., Mokry J., *Organizacja ochrony prawnej w PRL*, Warszawa 1987.
- Białostocki J., *Sztuka cenniejsza niż złoto*, Warszawa 2001.
- Bielecki L., *Koncepcja rzeczy publicznej w prawie polskim. Zagadnienia administracyjno-prawne*, Kielce 2013.
- Bieling C., Eser U., Plieninger T., *Towards a better understanding of values in sustainability transformations: ethical perspectives on landscape*, „Ecosystem and People” t. 16 nr 1 (2020).
- Bieluk J., Łobos-Kotowska D., *Ustawa o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Komentarz*, Warszawa 2015.
- Biliński M., Żurawik A., *Rozdział III. Zasady ogólne publicznego prawa gospodarczego*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *Publiczne prawo gospodarcze. System Prawa Administracyjnego*, t. 8A, Warszawa 2018.
- Blake J., *On defining the cultural heritage*, „Cultural Heritage Rights” t. 49 nr 1 (2000).
- Blanc M., *La ruralité : diversité des approches*, „Economie Rural” nr 242 (1997).
- Bleischwitz R. i in., *The resource nexus. Preface and introduction to the Routledge Handbook*, [w:] R. Bleischwitz i in. (red.), *Routledge Handbook of the Resource Nexus*, London–New York 2018.
- Bobrowska E. i in., *Review of Polish practices used in landscape assessment in the environmental impact assessment with a recommended procedure*, „Landscape Online” t. 98 (2023).
- Boć J., *W sprawie prawnej ochrony krajobrazu*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji” t. XII nr 458 (1979).
- Boć J., *Z refleksji nad dobrem wspólnym*, [w:] J. Boć, A. Chajbowicz (red.), *Nowe problemy badawcze w teorii prawa administracyjnego*, Wrocław 2009.
- Bogdanowski J., *Kompozycja i planowanie w architekturze krajobrazu*, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk 1976.
- Bogucka I., *Funkcje prawa. Analiza pojęcia*, Kraków 2000.
- Bohman B., *Legal Design for Social-Ecological Resilience*, Cambridge 2021.
- Bollier D., *Think like a Commoner: A Short Introduction to the Life of the Commons*, Gabriola Island 2014.
- Brocca M., *Crossing the Boundaries Between Agricultural Law and Landscape Law: The Rural Landscape*, [w:] M. Monteduro i in. (red.), *Law and Agroecology: A Transdisciplinary Dialogue*, Springer 2015.
- Brockington D. i in., *Working governance for working land*, „Science” t. 262 nr 6420 (2018).
- Brückner A., *Słownik etymologiczny języka polskiego*, Kraków 1927.
- Brudnicki J., *Co chcemy chronić? Refleksje na temat kryteriów obejmowania zabytku ochroną konserwatorską*, „Ochrona Zabytków” nr 2 (2023).
- Bryl M., *Krajobraz – dobro szczególne*, „Biuletyn Parków Krajobrazowych Wielkopolski” t. 25 (2018).

- Brzezińska-Rawa A., *Ewolucja aksjologii prawa planowania i zagospodarowania przestrzennego. Kilka refleksji na tle art. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, „Przegląd Prawa Administracyjnego” nr 9 (2025).
- Brzezińska-Rawa A., *Spójność i ciągłość podstawowych aktów planowania przestrzennego gminy. Aspekty prawne*, Toruń 2019.
- Brzeziński W., *Ochrona prawna krajobrazu*, [w:] L. Bar (red.), *Studia z dziedziny prawa administracyjnego. Prace ofiarowane z okazji 80 rocznicy urodzin profesora Maurycego Jaroszyńskiego*, Wrocław 1971.
- Brzeziński W., *Ochrona prawna naturalnego środowiska człowieka*, Warszawa 1975.
- Brzozowski W., *Konstytucyjna zasada dobra wspólnego*, „Państwo i Prawo” nr 11 (2006).
- Budzinowski R., *Koncepcja gospodarstwa rolnego w prawie rolnym*, Poznań 1992.
- Budzinowski R., *Problemy ogólne prawa rolnego. Przemiany podstaw legislacyjnych i koncepcji doktrynalnych*, Poznań 2008.
- Budzinowski R., *Przyszłość prawa rolnego*, „Przegląd Prawa Rolnego” nr 1 (2009).
- Budzinowski R., *Sprzeczności rozwojowe prawa rolnego*, „Przegląd Prawa Rolnego” nr 2 (2008).
- Bukowski Z. i in., *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2013.
- Bukowski Z., *Zrównoważony rozwój w systemie prawa*, Toruń 2012.
- Butler A., Berglund U., *Landscape Character Assessment as an Approach to Understanding Public Interests within the European Landscape Convention*, „Landscape Research” t. 3 nr 39 (2014).
- Cannavò P. F., *The Working Landscape. Founding, Preservation, and the Politics of Place*, MIT Press 2007.
- Charmaz K., *Constructing Grounded Theory. A Practical Guide through Qualitative Analysis*, London–Thousand Oaks–New Delhi 2006.
- Chauvin T., Stawecki T., Winczorek P., *Wstęp do prawoznawstwa*, Warszawa 2009.
- Chevalier P., Lacquement G., *Francuska przestrzeń wiejska. Kategorie i wyobrażenia heterogenicznej wiejskości*, „Wieś i Rolnictwo” t. 1 nr 178 (2018).
- Chmielewski J., *Obszar chronionego krajobrazu w systemie prawa ochrony środowiska*, „Prawo i Środowisko” t. 87 nr 3 (2016).
- Ciechanowicz-McLean J., *Europejska Konwencja Krajobrazowa*, „Prawo i Środowisko” t. 46 nr 2 (2006).
- Ciechanowicz-McLean J., *Globalne prawo środowiska. Podstawowe zagadnienia*, Gdańsk 2021.
- Ciechanowicz-McLean J., *Kształtowanie się gałęzi prawo ochrony środowiska jako wzór dla prawa ochrony dziedzictwa kultury*, [w:] K. Zeidler (red.), *Prawo ochrony zabytków*, Warszawa–Gdańsk 2014.
- Ciechanowicz-McLean J., *Ochrona środowiska w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej a globalne problemy środowiska*, [w:] A. Gajda i in. (red.), *Konstytucjonalizm polski: refleksje z okazji jubileuszu 70-lecia urodzin i 45-lecia pracy naukowej profesora Andrzeja Szmajty*, Gdańsk 2020.
- Ciechanowicz-McLean J., *Prawo ochrony środowiska jako kompleksowa dziedzina prawa – ustawa organiczna?*, [w:] P. Korzeniowski (red.), *Zagadnienia systemowe prawa ochrony środowiska*, Łódź 2015.

- Ciechanowicz-McLean J., *Związki normatywne przyrody i środowiska w prawie polskim*, „Prawo i Środowisko” t. 85 nr 1 (2016).
- Ciechanowicz-McLean J., Nyka M., *Partycypacja społeczna w ochronie środowiska jako instrument społecznej gospodarki rynkowej*, „Gdańskie Studia Prawnicze” t. 37 (2017).
- Ciepiły F., *Uwagi w przedmiocie paradygmatu nauk prawnych*, „Studia Prawnicze KUL” t. 70 nr 2 (2017).
- Cloke P., *Conceptualizing rurality*, [w:] P. Cloke, T. Marsden, P. Mooney (red.), *The Handbook of Rural Studies*, London–Thousand Oaks–New Delhi 2006.
- Cooke B., Lane R., *How do amenity migrants learn to be environmental stewards of rural landscapes?*, „Landscape and Urban Planning” t. 134 (2015).
- Cosgrove D. E., *Social Formation and Symbolic Landscape*, Madison Wisconsin 1998.
- Cosgrove D., *Prospect, perspective and the evolution of the landscape idea*, „Transactions of the Institute of British Geographers” t. 10 nr 1 (1985).
- Costato L., *Wpływ wspólnotowego prawa rolnego na prawo rolne wewnętrzne*, „Przegląd Prawa Rolnego” nr 1 (2007).
- Council of Europe, *Explanatory Report to the European Landscape Convention*, *European Treaty Series* – No. 176, 2000.
- Council of Europe, *Landscape mosaics. Thoughts and proposals for the implementation of the Council of Europe Landscape Convention*, 2022.
- Council of Europe, *The Preliminary draft European Landscape Convention – CG (4) 6 Part II*.
- Craig R. K., *Learning to Think about Complex Environmental Systems in Environmental and Natural Resource Law and Legal Scholarship: A Twenty-Year Retrospective*, „Fordham Environmental Law Review” t. 24 nr 1 (2017).
- Czech E. K., Czech M., *Kilka uwag na temat możliwości traktowania krajobrazu jako dobra osobistego w kontekście prowadzenia działalności gospodarczej*, [w:] R. Biskup i in. (red.), *Działalność gospodarcza na obszarach chronionych*, Lublin 2014.
- Czechowski P., Marciniuk K., *Ochrona gruntów rolnych*, [w:] P. Czechowski (red.), *Prawo rolne*, Warszawa 2019.
- Czochański J. T., *Audyt krajobrazowy – nowy pretekst do badań krajobrazowych czy krok wstecz? Pierwsze wnioski z procedury opracowania audytu*, „Prace Geograficzne” t. 177 (2024).
- Daher B. i in., *Security, climate change, and the resource nexus*, [w:] R. Bleischwitz i in. (red.), *Routledge Handbook of the Resource Nexus*, London–New York 2018.
- Danecka D., Radecki W., *Ochrona gruntów rolnych i leśnych. Komentarz*, Warszawa 2021.
- Davidovic A., *On Melting Grounds*, [w:] A. Haug, L. Käppel, J. Müller (red.), *Past Landscapes. The Dynamics of Interaction between Society, Landscape, and Culture*, Leiden 2019.
- Davis J. H., Schoorman F. D., Donaldson L., *Towards a Stewardship Theory of Management*, „Academy of Management Review” t. 22 nr 1 (1997).
- Degórska B., Degórski M., *Całościowe ujęcie krajobrazu, wybrane podejścia i problemy badawcze*, „Przegląd Geograficzny” t. 91 nr 3 (2019).
- Déjeant-Pons M., *The European Landscape Convention*, „Landscape Research” t. 31 nr 4 (2006).
- Déjeant-Pons M., *The European Landscape Convention: From Concepts to Rights*, [w:] S. Egoz, J. Makhzoumi, G. Pungetti (red.), *The Right to Landscape: Contesting Landscape and Human Rights*, New York 2011.

- Depraz S., *Czy powstanie międzynarodowa definicja obszaru wiejskiego w Europie?*, „Wies i Rolnictwo” t. 132 nr 2 (2008).
- Dobosz P., *Nieruchomość zabytkowa jako przedmiot regulacji prawnej*, [w:] I. Niżnik-Dobosz (red.), *Przestrzeń i nieruchomości jako przedmiot prawa administracyjnego. Prawo publiczne rzeczowe*, Warszawa 2012.
- Dobosz P., *Problemy metodologii współczesnej nauki prawa administracyjnego na tle metody historyczno-prawnej*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” nr 1 (2001).
- Dolnicki B., (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2021.
- Dubowska M., Dyrda A., *Metoda prawnicza: nieurzeczywistniony ideał czy szkodliwy mit?*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” nr 1 (2025).
- Duckett D. i in., *Tackling wicked environmental problems: The discourse and its influence on praxis in Scotland*, „Landscape and Urban Planning” t. 154 (2016).
- Dudzik-Deko P., *Przemiany krajobrazu kulturowego obszarów wiejskich na wybranych przykładach*, Wrocław 2015.
- Duniewska Z., *Wprowadzenie*, [w:] Z. Duniewska (red.), *Dobra chronione w prawie administracyjnym*, Łódź 2014.
- Duniewska Z., *Zakres regulacji prawa materialnego – wyznaczenie pojęcia instytucji tego prawa*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *Prawo administracyjne materialne. System Prawa Administracyjnego*, t. 7, Warszawa 2017.
- Dupuy P.-M., Viñuales J. E., *International Environmental Law*, Cambridge 2018.
- Durydiwka M., *Wiejski krajobraz osadniczy i możliwości jego wykorzystania w turystyce (na wybranych przykładach). Wprowadzenie*, „Turystyka Kulturowa” nr 2 (2017).
- Dybowski T., *Ochrona własności w polskim prawie cywilnym (rei vindicatio – actio negatoria)*, Warszawa 1969.
- Egoz S., Makhzoumi J., Pungetti G., *The Right to Landscape: An Introduction*, [w:] S. Egoz, J. Makhzoumi, G. Pungetti (red.), *The Right to Landscape: Contesting Landscape and Human Rights*, London–New York 2016.
- Ekins P., Folke C., Groot R. De, *Identifying critical natural capital*, „Ecological Economics” t. 44 (2003).
- Enquist J. P. i in., *Stewardship as a boundary object for sustainability research: Linking care, knowledge and agency*, „Landscape and Urban Planning” t. 179 (2018).
- Eppel E., *Complexity thinking in public administration's theories-in-use*, „Public Management Review” t. 19 nr 6 (2017).
- Falkowski J., *Wielofunkcyjność i próba wyróżnienia funkcjonalno-gospodarczych typów krajobrazu wiejskiego Polski*, [w:] M. Wójcik (red.), *Regionalny wymiar przemian polskiej wsi – aspekty społeczne i środowiskowe. Studia Obszarów Wiejskich*, t. XXXV, Warszawa 2014.
- Farber D. A., *Probabilities behaving badly: complexity theory and environmental uncertainty*, „UC Davis Law Review” t. 37 nr 145–173 (2003).
- Ferrucci N., *La tutela del paesaggio e il paesaggio agrario*, [w:] L. Costato, G. Alberto, E. Rook Basile (red.), *Trattato di Diritto agrario*, Milano 2011.
- Ferrucci N., *La tutela del paesaggio: percorsi giuridici*, „Aestimum” t. 50 (2007).
- Ferrucci N., *Rural Landscape: the Italian law experience*, „Revista Iberoamericana de Derecho Agrario” t. 9 (2019).

- Figlus T., *Wybrane aspekty teoretyczne identyfikacji i waloryzacji układów ruralistycznych w Polsce*, „Studia Obszarów Wiejskich” nr 49 (2018).
- Fischer N., *Landschaft als kulturwissenschaftliche Kategorie*, „Zeitschrift für Volkskunde” t. 104 nr 1 (2008).
- Fisher D., *Can the Law Protect Landscape Values?*, „New Zealand Journal of Environmental Law” nr 9 (2005).
- Flournoy A., *Coping with Complexity*, „Loyola of Los Angeles Law Review”, t. 27 nr 3 (1994).
- Fogel A., *Co zamiast studium uwarunkowań? Ochrona zabytków w polityce przestrzennej gminy w zakresie ochrony zabytków po nowelizacji ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, „Samorząd Terytorialny” nr 6 (2024).
- Fogel A., *Gminne akty planowania przestrzennego jako instrumenty ochrony zabytków nieruchomych*, „Studia BAS” t. 73 nr 1 (2023).
- Fogel A., *Nowe akty planistyczne służące ochronie krajobrazu*, „Administracja. Teoria – Dydaktyka – Praktyka” nr 2 (2016).
- Fogel A., *Ochrona dziedzictwa kulturowego a ochrona środowiska przyrodniczego – uwagi na tle regulacji dotyczących ochrony i kształtowania krajobrazów kulturowych*, „Ochrona Zabytków” nr 2 (2023).
- Fogel A., *Regulacje prawne w zakresie ochrony krajobrazu przed reklamami wizualnymi – wzmocnienie czy dezintegracja systemu?*, „Samorząd Terytorialny” nr 7–8 (2019).
- Fogel A., *Uwarunkowania prawnoustrojowe ochrony i kształtowania krajobrazu*, „Samorząd Terytorialny” nr 12 (2014).
- Fogel A., Goleń G., Staniewska A., *Ustawa krajobrazowa. Komentarz do przepisów wprowadzonych w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu*, Warszawa 2016.
- France-Hudson B., *Surprisingly Social: Private Property and Environmental Management*, „Journal of Environmental Law” t. 29 (2017).
- Frankiewicz A., *Znaczenie prawne regulacji dziedzictwa narodowego i dóbr kultury w rozdziale I Konstytucji RP*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji” nr 3440 (2012).
- Frouws J., *The Contested Redefinition of the Countryside. An Analysis of Rural Discourses in The Netherlands*, „Sociologia Ruralis” t. 38 nr 1 (2002).
- Gailing L., *Landscape is a commons!*, [w:] *Commons – Practices, Boundaries and Thresholds. Lo Squaderno. Explorations in Space and Society* t. 30 (2013).
- Gała P., Łobos-Kotowska D., Stańko M., *Konstrukcja gospodarstwa rodzinnego na tle konstrukcji gospodarstwa rolnego w Kodeksie cywilnym i ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego*, „Przegląd Prawa Rolnego” nr 2 (2021).
- Garaeva D., *The application of the Recommendation on the Historic Urban Landscape in terms of the limits of acceptable change*, „Gdańskie Studia Prawnicze” t. 50 nr 2 (2021).
- Garibaldi L. A. i in., *Working landscapes need at least 20% native habitat*, „Conservation Letters” t. 14 nr 2 (2021).
- Garlicki L., Zubik M., Komentarz do art. 21, [w:] L. Garlicki, M. Zubik (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2016.
- Garmestani A. i in., *Untapped capacity for resilience in environmental law*, „The Proceedings of the National Academy of Sciences (PNAS)” t. 116 nr 40 (2019).

- Gaweł Ł., *1.1. Dziedzictwo kulturowe – ustalenia podstawowe*, [w:] A. Jagielska-Burduk (red.), *Mechanizmy prawne zarządzania dziedzictwem kultury*, Gdańsk–Warszawa 2016.
- Gdesz M., *Ład przestrzenny z perspektywy orzecznictwa sądów administracyjnych*, [w:] M. J. Nowak (red.), *Ochrona ładu przestrzennego z perspektywy prawno-urbanistycznej*, Warszawa 2020.
- Gerber J.-D., Hess G., *From landscape resources to landscape commons: focussing on the non-utility values of landscape*, „International Journal of the Commons” t. 11 nr 2 (2017).
- Gierańczyk W., Kluba M., *Problemy i metody oceny kontinuum miejsko-wiejskiego w Polsce*, Warszawa 2008.
- Gilpin D., Murphy P., *Implications of complexity for public relations: Beyond crisis*, [w:] R. L. Heath (red.), *Handbook of Public Relations*, Los Angeles 2010.
- Giudice B., Voghera A., *Planning for landscape and heritage. A community perspective to overcome risks and vulnerabilities in the Italian case studies*, „International Journal of Disaster Risk Reduction” nr 110 (2024).
- Gniewek E., *Rozdział II Treść i wykonywanie prawa własności*, [w:] E. Gniewek (red.), *Prawo rzeczowe. System Prawa Prywatnego*, t. 3, Warszawa 2020.
- Górka A., *Krajobraz wiejski jako projekt zbiorowy*, „Studia Obszarów Wiejskich” t. 48 (2017).
- Górka A., *Wsparcie dla wiejskości. Znaczenie doświadczeń w kształtowaniu wiejskiego krajobrazu*, „Studia Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN” t. CLXIII (2015).
- Górka K., *Zasoby naturalne jako czynnik rozwoju społeczno-gospodarczego*, „Gospodarka w praktyce i teorii” t. 3 (2014).
- Górski M., *Prawna ochrona powierzchni ziemi i odpowiedzialność za szkody wyrządzone w powierzchni ziemi*, „Geologia” t. 35 (2009).
- Górski M., *System prawa ochrony środowiska*, [w:] P. Korzeniowski (red.), *Zagadnienia systemowe prawa ochrony środowiska*, Łódź 2015.
- Górski M., *Zagadnienia wprowadzające*, [w:] M. Górski (red.), *Prawo ochrony środowiska*, Warszawa 2018.
- Goździewicz-Biechońska J., *Formy ochrony krajobrazu wiejskiego w świetle ustawy o ochronie przyrody*, „Przegląd Prawa Rolnego” nr 2 (2014).
- Goździewicz-Biechońska J., *Law in the face of the problem of land take*, „Przegląd Prawa Rolnego” nr 1 (2020).
- Goździewicz-Biechońska J., *Nowe paradygmaty ochrony ziemi jako zasobu środowiska w prawie rolnym*, „Przegląd Prawa Rolnego” nr 2 (2017).
- Goździewicz-Biechońska J., *Planowanie przestrzenne wobec współczesnych tendencji rozwoju obszarów wiejskich*, „Przegląd Prawa Rolnego” nr 1 (2015).
- Goździewicz-Biechońska J., *Prawne aspekty ochrony przed hałasem na obszarach wiejskich*, „Przegląd Prawa Rolnego” nr 2 (2018).
- Goździewicz-Biechońska J., *Prawne pojęcie obszarów wiejskich i kształtowanie go pod wpływem polityki Unii Europejskiej*, „Przegląd Prawa Rolnego” nr 1 (2024).
- Goździewicz-Biechońska J., *Prawne uwarunkowania suburbanizacji (urban sprawl) w Polsce*, „Samorząd Terytorialny” nr 1–2 (2018).

- Goździewicz-Biechońska J., *Prawo do krajobrazu – zastosowanie konstrukcji praw podmiotowych do ochrony krajobrazu (uwagi wstępne)*, [w:] M. Baran, I. Przybojewska, B. Iwańska (red.), *Prawa i interesy w ochronie środowiska. Perspektywa międzynarodowa, unijna i krajowa*, Warszawa 2025.
- Goździewicz-Biechońska J., *Przeciwdziałanie degradacji ziemi i gleby jako globalne wyzwanie dla prawa*, „Przegląd Prawa Rolnego” nr 1 (2018).
- Goździewicz-Biechońska J., *Z prawnej problematyki ochrony krajobrazu na obszarach wiejskich*, „Przegląd Prawa Rolnego” nr 1 (2014).
- Gray J., *The CAP and the Re-Invention of the Rural in the European Community*, „Sociologia Ruralis” t. 40 nr 1 (2000).
- Gruszecki K., *Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz*, Warszawa 2024.
- Gutowska K., Kobyliński Z., *Zarządzanie dziedzictwem kulturowym – nowa dziedzina nauczania akademickiego i badań naukowych*, „Mazowsze. Studia Regionalne” nr 6 (2011).
- Haase D., Tötzer T., *Urban – Rural Linkages – Analysing, Modelling, and Understanding Drivers, Pressures, and Impacts of Land Use Changes along the Rural-to-Urban Gradient*, „Environment and Planning B: Planning and Design” t. 39 nr 2 (2012).
- Habuda A., *Instrumenty ochrony krajobrazu w prawie ochrony przyrody*, „Administracja. Teoria – Dydaktyka – Praktyka” t. 43 nr 2 (2016).
- Habuda A., *Ochrona krajobrazu w prawie polskim. Stan obecny i perspektywy*, „Acta Universitatis Carolinae. Iuridica” nr 2 (2015).
- Habuda A., *Przyroda i jej elementy. Przedmiot ochrony prawnej czy podmioty prawa?*, „Radca Prawny ZN” t. 1 (2023).
- Habuda A., Radecki W., *Instytucje prawa ochrony przyrody*, [w:] W. Radecki (red.), *Instytucje prawa ochrony środowiska. Geneza – rozwój – perspektywy*, Warszawa 2010.
- Habuda A., Radecki W., *Ochrona przyrody w systemach prawnych ochrony środowiska Polski, Czech i Słowacji*, Warszawa 2017.
- Haładyj A., *Udział społeczeństwa w strategicznej ocenie oddziaływania na środowisko jako instytucja prawa ochrony środowiska*, Lublin 2015.
- Haładyj A., Trzewik J., *Komentarz do ustawy z dnia 6 lipca 2001 r. o zachowaniu narodowego charakteru strategicznych zasobów naturalnych kraju*, Lublin 2020.
- Haładyj A., Trzewik J., *Pojęcie strategicznych zasobów naturalnych – uwagi krytyczne*, „Przegląd Prawa Ochrony Środowiska” nr 1 (2014).
- Halamska M., *Wiejskość jako kategoria socjologiczna*, „Więś i Rolnictwo” t. 150 nr 1 (2011).
- Halfacree K., *Rural space: constructing a three-fold architecture*, [w:] P. Cloke, T. Marsden, P. Mooney (red.), *The Handbook of Rural Studies*, London–Thousand Oaks–New Delhi 2006.
- Halfacree K. H., *Locality and social representation: space, discourse and alternative definitions of the rural*, „Journal of Rural Studies” t. 9 nr 1 (1993).
- Halfacree K. H., *Talking About Rurality: Social Representations of the Rural as Expressed by Residents of Six English Parishes*, „Journal of Rural Studies” t. 11 nr 1 (1995).
- Hardin G. J., *The Tragedy of the Commons*, „Science” t. 162 nr 3859 (1968).
- Harvey D., Wilkinson T. J., *Landscape and heritage. Emerging landscapes of heritage*, [w:] P. Howard, I. Thompson, E. Waterton, M. Atha (red.), *The Routledge Companion to Landscape Studies*, London–New York 2019.

- Heijman W., Hagelaar G., Heide M. van der, *Rural resilience as a new development concept*, [w:] D. Tomić, M. M. Ševarlić (red.), *Development of agriculture and rural areas in Central and Eastern Europe*, Novi Sad 2007.
- Hermans F. i in., *The Contested Redefinition of a Sustainable Countryside: Revisiting Frouws' Rural Discourses*, „Sociologia Ruralis” t. 50 nr 1 (2010).
- Hokema D., *The construction of the Term Landscape by US-American Laypersons*, [w:] D. Bruns i in. (red.), *Landscape Culture – Culturing Landscapes*, Wiesbaden 2015.
- Holcombe R. G., *A Theory of the Theory of Public Goods*, „Review of Austrian Economics” t. 10 nr 1 (1997).
- Holder J., *Law and Landscape: The Legal Construction and Protection of Hedgerows*, „The Modern Law Review” t. 62 nr 1 (1999).
- Hong S.-K., Bogaert J., Min Q. (red.), *Biocultural Landscapes. Diversity, Functions and Values*, Dordrecht–Heidelberg–New York–London 2014.
- Hornstein D. T., *Complexity Theory, Adaptation, and Administrative Law*, „Duke Law Journal” t. 54 nr 4 (2005).
- Huntsinger L., Oviedo J. L., *Ecosystem services are social-ecological services in a traditional pastoral system: The case of California's mediterranean rangelands*, „Ecology and Society” t. 19 nr 1 (2014).
- Huntsinger L., Sayre N. F., *Introduction: The Working Landscapes Special Issue*, „Rangelands” t. 29 nr 3 (2007).
- Ingłot-Brzęk E., *Znaczenie roli władz samorządowych w kształtowaniu partycypacji obywatelskiej*, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy” t. 50 nr 2 (2017).
- IPCC, *Summary for Policymakers*, [w:] H.-O. Pörtner i in. (red.), *Climate Change 2022: Impacts, Adaptation and Vulnerability. Contribution of Working Group II to the Sixth Assessment IPCC Report*, Cambridge–New York 2022.
- Iwaniszewski S., *Archeologia krajobrazu*, [w:] S. Tabaczyński i in. (red.), *Przeszłość społeczna. Próba konceptualizacji*, Poznań 2012.
- Iwańska B., *Koncepcja „skargi zbiorowej” w prawie ochrony środowiska*, Warszawa 2013.
- Izdebski H., *Gminna ewidencja zabytków po wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 11 maja 2023 r.*, „Samorząd Terytorialny” nr 7–8 (2023).
- Izdebski H., *Ideologia i zagospodarowanie przestrzeni. Doktrynalne prawno-polityczne uwarunkowania urbanistyki i architektury*, Warszawa 2013.
- Izdebski H., Zachariasz I. (red.), *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, Warszawa 2023.
- Izdebski H., *Prawo w systemie gospodarowania przestrzenią – rola i granice*, [w:] M. J. Nowak (red.), *Rola prawa w systemie gospodarki przestrzennej*, Warszawa 2021.
- Jackiewicz A., *Konstytucyjny system źródeł prawa*, [w:] S. Bożyk (red.), *Prawo konstytucyjne*, Białystok 2014.
- Jagielska-Burduk A., Szafranski W., Gawel Ł., *Mechanizmy prawne zarządzania dziedzictwem kultury*, Gdańsk–Warszawa 2016.
- Jakubowski A., *Co dalej z gminną ewidencją zabytków? Stan po wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 11 maja 2023 roku (sygn. P 12/18)*, „Ochrona Zabytków” nr 2 (2023).

- Jankowska-Sabat M., *Zabytek nieruchomy a dziedzictwo architektoniczne. Uwagi w związku z ratyfikacją Konwencji o ochronie dziedzictwa architektonicznego Europy*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji” nr 3440 (2012).
- Jarosz-Żukowska S., *Przedmiot i specyfika ochrony własności w przepisach konstytucyjnych – ujęcie polskie na tle porównawczym*, [w:] U. Kalina-Prasznic (red.), *Własność w prawie i gospodarce*, Wrocław 2017.
- Jaskiernia J., *Rada Europy jako „organizacja wartości”*, „Studia Politologiczne” t. 172–188 (2010).
- Jastrzębski L., *Ochrona prawna przyrody i środowiska w Polsce. Zagadnienia administracyjne*, Warszawa 1976.
- Jendrośka J., *The substantive right to environment and the procedural environmental rights under the Aarhus Convention – Part I*, „Opolskie Studia Administracyjno-Prawne” t. 21 nr 1 (2023).
- Jendrośka J., *The substantive right to environment and the procedural environmental rights under the Aarhus Convention – Part II*, „Opolskie Studia Administracyjno-Prawne” t. 22 nr 2 (2023).
- Jenkins V., *Protecting the natural and cultural heritage of local landscapes: Finding substance in law and legal decision making*, „Land Use Policy” t. 73 (2018).
- Jeżyńska B., *Ustrojowe uwarunkowania Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego*, „Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i Studia” t. 60 (2016).
- Johnson L. M., Hunn E. S., *Landscape Ethnoecology: Concepts of Biotic and Physical Space*, New York–Oxford 2010.
- Jones M., *Landscape, law and justice – concepts and issues*, „Norsk Geografisk Tidsskrift – Norwegian Journal of Geography” t. 60 nr 1 (2006).
- Jones M. i in., *Multiple interfaces of the European Landscape Convention*, „Norsk Geografisk Tidsskrift – Norwegian Journal of Geography” t. 61 (2007).
- Jones M., Stenseke M., *The Issue of Public Participation in the European Landscape Convention*, [w:] M. Jones, M. Stenseke (red.), *The European Landscape Convention. Challenges of participation*, Dordrecht–Heidelberg–London–New York 2011.
- Jonkisz A., *Podział podziałów. Ujęcie metodologiczne*, „Ruch Filozoficzny” t. LXXII nr 2 (2017).
- Jurcewicz A., Kozłowska B., Tomkiewicz E., *Wspólna polityka rolna. Zagadnienia prawne*, Warszawa 2007.
- Kaczmarek K., *Precyzja i niedookreśloność wyrażen w przepisach prawnych na przykładzie języka polskiego i węgierskiego*, „Comparative Legilinguistics” t. 13 (2013).
- Kamiński M., *Zarys koncepcji pojęcia dobra prawnego objętego ochroną norm prawa administracyjnego (dobra administracyjnoprawnego)*, [w:] Z. Duniewska (red.), *Dobra chronione w prawie administracyjnym*, Łódź 2014.
- Karpus K., *Legal protection of landscape in Poland in the light of the Act of 24 April 2015 amending certain acts in relation to strengthening landscape protection instruments*, „Polish Yearbook of Environmental Law” nr 6 (2016).
- Kaźmierczak T., *Partycypacja publiczna: pojęcie, ramy teoretyczne*, [w:] A. Olech (red.), *Partycypacja publiczna. O uczestnictwie obywateli w życiu wspólnoty lokalnej*, Warszawa 2011.

- Kaźmierska-Patrzyzna A., *Istota prawna obszarów Natura 2000 – uwagi ogólne*, [w:] A. Kaźmierska-Patrzyzna, M. A. Król (red.), *Problemy wdrażania systemu Natura 2000 w Polsce*, Szczecin–Łódź–Poznań 2013.
- Kędzierski D. van, *Metodologia i paradygmat polskich szczegółowych nauk prawnych*, „Transformacje Prawa Prywatnego” nr 3 (2018).
- Kępa M., Murzyn D., Podgórska-Rykała J., *Zasady prowadzenia polityki rozwoju*, Warszawa 2022.
- Kępiński A., *Autoportret Człowieka. Myśli – aforyzmy*, Warszawa 2001.
- Kidd S., *Landscape planning. Reflections on the past, directions for the future*, [w:] P. Howard i in. (red.), *The Routledge Companion to Landscape Studies*, London–New York 2019.
- Kierzkowska J. S., *Krajobraz a normy planowe: wybrane rozważania prawne z uwzględnieniem zmian w zakresie reklam*, [w:] A. Bartczak, P. Korzeniowski (red.), *Administracja a środowisko. Prace dedykowane prof. zw. dr. hab. Markowi Górskiemu z okazji jubileuszu 45-lecia pracy naukowej*, Szczecin 2018.
- Kijowski D., *Rzeczy i urządzenia publiczne*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *Prawo administracyjne materialne. System Prawa Administracyjnego*, t. 7, Warszawa 2017.
- Kingston S., Heyvaert V., Čavoški A., *European Environmental Law*, Cambridge 2017.
- Klat-Górska E., *Rozdział XIII Regulacje prawne obszaru wiejskiego*, [w:] M. Korzycka (red.), *Instytucje prawa rolnego*, Warszawa 2019.
- Klat-Górska E., *Zasady kształtowania krajobrazu w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego*, „Administracja. Teoria – Dydaktyka – Praktyka” t. 43 nr 2 (2016).
- Klink P. D. B. van, Taekema S., *A Dynamic Model of Interdisciplinarity: Limits and Possibilities of Interdisciplinary Research into Law*, „SSRN Electronic Journal” nr 10 (2011).
- Klupsz L., *Krajobraz kulturowy jako kategoria zabytków i jego specyfika*, [w:] „Ochrona Dziedzictwa Kulturowego” nr 2 (2016).
- Kłos A., *Umowa powiernictwa w prawie polskim*, „Państwo i Społeczeństwo” t. XV nr 1 (2015).
- Kokocińska K., *Prawny mechanizm prowadzenia polityki rozwoju w zdecentralizowanych strukturach władzy publicznej*, Poznań 2014.
- Kolipiński B., *Kilka uwag na temat systemowych uwarunkowań ochrony krajobrazu (z punktu widzenia kompetencji samorządu województwa)*, „Samorząd Terytorialny” nr 12 (2014).
- Kołodziejczak A., *Obszar wiejski – definicje, klasyfikacja, typologia*, [w:] A. Kołodziejczak (red.), *Obszary wiejskie w zintegrowanym planowaniu rozwoju*, Poznań 2021.
- Kołodziejczak A., *Przegląd koncepcji rozwoju obszarów wiejskich*, [w:] A. Kołodziejczak (red.), *Obszary wiejskie w zintegrowanym planowaniu rozwoju*, Poznań 2021.
- Kopczyński K., Skoczylas J., *Krajobraz przyrodniczy i kulturowy. Próba ujęcia interdyscyplinarnego*, Poznań 2008.
- Kordela M., *Inter- and extra-legal axiology*, „Studia Iuridica Lublinensia” t. 29 nr 3 (2020).
- Korzeniowski P., *Bezpieczeństwo ekologiczne jako instytucja prawna ochrony środowiska*, Łódź 2012.
- Korzeniowski P., *Funkcja obszarów Natura 2000 w systemie prawa ochrony środowiska*, [w:] A. Kaźmierska-Patrzyzna, M. A. Król (red.), *Problemy wdrażania systemu Natura 2000 w Polsce*, Szczecin–Łódź–Poznań 2013.

- Korzeniowski P., *Krajobraz i walory krajobrazowe jako przedmiot ochrony prawnej przyrody*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” nr 5 (2015).
- Korzeniowski P., *Zasady prawne ochrony środowiska*, Łódź 2010.
- Korzycka M., *Ochrona własności rolniczej*, Warszawa 1979.
- Korzycka M., *Prawo własności rolniczej*, [w:] M. Korzycka (red.), *Instytucje prawa rolnego*, Warszawa 2019.
- Kostrowicki A. S., *Kształtowanie krajobrazu rolniczego Polski*, [w:] K. Buchwald, W. Engelhardt (red.), *Kształtowanie krajobrazu a ochrona przyrody*, Warszawa 1975.
- Kostrzewa D., *Krajobraz przyrodniczy a krajobraz kulturowy – porównanie instytucji prawnych*, [w:] W. Pływaczewski, B. Gadecki (red.), *Ochrona dziedzictwa kulturalnego i naturalnego. Perspektywa prawna i kryminologiczna*, Warszawa 2015.
- Kotarbiński T., *Elementy teorii poznania, logiki formalnej i metodologii nauk*, Warszawa 1947.
- Kotowski A., *Podstawowe założenia badań empirycznych w prawoznawstwie – próba konfrontacji*, „Studia Prawnicze / The Legal Studies” t. 2 nr 210 (2017).
- Kotulski M., *Problematyka ochrony zabytków w planowaniu przestrzennym*, „Administracja. Teoria – Dydaktyka – Praktyka” nr 2 (2011).
- Kowalski W., Złasińska K., *Prawo ochrony dziedzictwa kulturowego w Polsce – próba oceny i wnioski*, [w:] B. Szmygin (red.), *System ochrony zabytków w Polsce – analiza, diagnoza, propozycje*, Lublin–Warszawa 2011.
- Kozioł R., *Partycypacja publiczna i społeczna we współczesnej Polsce: pojęcie, formy, podmioty i uwarunkowania*, „Studia Politologica” t. XV (2015).
- Kremen C., Merenlender A. M., *Landscapes that work for biodiversity and people*, „Science” t. 362 nr 6412 (2018).
- Kremer E., *Ustawa o ochronie gruntów rolnych i leśnych z dnia 3 lutego 1995 r.*, „Przegląd Sądowy” nr 5 (2005).
- Kroczyński P., *Regulacje dotyczące krajobrazu priorytetowego a zagadnienie wolności religijnej imigrantów*, „Studia z Prawa Wyznaniowego” t. 19 (2016).
- Król M. A., *Ochrona różnorodności biologicznej*, [w:] M. Górski (red.), *Prawo ochrony środowiska*, Warszawa 2018.
- Król M. A., *Prawna ochrona krajobrazu wiejskiego w kontekście integracji europejskiej*, „Samorząd Terytorialny” nr 10 (2000).
- Król M. A., *Reglamentacja korzystania z powierzchni ziemi*, [w:] P. Korzeniowski, I. M. Wiczorek (red.), *Reglamentacja korzystania ze środowiska jako funkcja administracji samorządowej*, Łódź 2018.
- Król M. A., Kaźmierska-Patrzyńska A., *Gospodarowanie zasobami geosfery*, [w:] M. Górski (red.), *Prawo ochrony środowiska*, Warszawa 2018.
- Król M. A., Kaźmierska-Patrzyńska A., *Prawne instrumenty ochrony krajobrazu wiejskiego w ramach systemów wsparcia bezpośredniego do gruntów rolnych oraz rozwoju obszarów wiejskich na lata 2014–2020*, „Acta Universitatis Carolinae. Iuridica” t. LXI nr 2 (2015).
- Krótki Z., *Polskie leksemy o rdzeniu piecz-/piek- pochodne od piec się*, „Poznańskie Studia Polonistyczne. Seria Językoznawcza” t. 22 nr 2 (2015).
- Kühne O., *Landscape Theories. A Brief Introduction*, Springer Nature 2019.

- Kühne O., *The Evolution of the Concept of Landscape in German Linguistic Areas*, [w:] D. Bruns i in. (red.), *Landscape Culture – Culturing Landscapes*, Wiesbaden 2015.
- Kwa C., *Alexander von Humboldt's invention of the natural landscape*, „The European Legacy” t. 10 nr 2 (2005).
- Laerhoven F. van, Ostrom E., *Traditions and Trends in the Study of the Commons*, „International Journal of the Commons” t. 1 nr 1 (2007).
- Laing B. Du, *Promises and pitfalls of interdisciplinary legal research: the case of evolutionary analysis in law*, [w:] *Methodologies of legal research: which kind of method for what kind of discipline?*, Oxford–Portland 2011.
- Lang W., Wróblewski J., Zawadzki S., *Teoria państwa i prawa*, Warszawa 1986.
- Langrod J. S., *Instytucje prawa administracyjnego. Zarys części ogólnej. Reprint*, Kraków 2003.
- Lechowska E., *Planowanie przestrzenne na poziomie lokalnym – powiązanie teorii z praktyką*, Warszawa 2022.
- Lee C.-H., *Understanding rural landscape for better resident-led management: Residents' perceptions on rural landscape as everyday landscapes*, „Land Use Policy” nr 94 (2020).
- Lefebvre H., *The production of space*, Oxford–Cambridge 1998.
- Lelewel J., *Dzieje Polski Joachim Lelewel potocznym sposobem opowiedział, do nich dwanaście krajobrazów skreślił*, Warszawa 1829.
- Leoński Z., Szewczyk M., Kruś M., *Prawo zagospodarowania przestrzeni*, Warszawa 2019.
- Leopold A., *A Sand County Almanac*, Oxford–New York–Toronto 1949.
- Leśkiewicz K., *Bezpieczeństwo żywnościowe i bezpieczeństwo żywności – aspekty prawne*, „Przegląd Prawa Rolnego” nr 1 (2012).
- Leszczyński L., *System prawa w ujęciu teoretycznoprawnym*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska Lublin – Polonia Sectio G” nr 1 (2017).
- Lichorowicz A., *O instytucji rodzinnego gospodarstwa rolnego – de lege ferenda*, „Rejent” nr 7–8 (1996).
- Lipińska B., *Kultura użytkowania przestrzeni – degradacja krajobrazu wiejskiego*, [w:] I. Liżewska, W. Knercer (red.), *Zachowane – ocalone? O krajobrazie kulturowym i sposobach jego kształtowania*, Olsztyn 2003.
- Lipińska I., *Prawne aspekty zarządzania ryzykiem w działalności rolniczej*, Warszawa 2019.
- Lipiński A., „Ograniczenia” własności w procesie gospodarowania wybranymi elementami środowiska, [w:] J. Sommer (red.), *Ochrona środowiska a prawo własności*, Wrocław 2000.
- Lipiński A., *Prawne podstawy ochrony środowiska*, Warszawa 2010.
- Lipowicz I., *Dobro wspólne*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” t. LXXIX nr 3 (2017).
- Lipowicz I., *Transformacja ustrojowa i jej skutki dla nauki prawa administracyjnego*, [w:] Z. Niewiadomski (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2013.
- Lisowski A., *Typy przestrzeni a geografia*, „Prace Komisji Krajobrazu Kulturowego” t. 24 (2014).
- Lisewska M., *Przestrzeń architektoniczna: przestrzeń fizyczna a przestrzeń kulturowa*, „Humanistyka i Przyrodoznawstwo” nr 8 (2002).
- Liżewski B., *System prawa a porządek prawny. Między konstrukcją normatywną a prawem w działaniu*, Warszawa 2021.

- Longchamps F., *Z badań porównawczych w dziedzinie prawa. Refleksja metodologiczna*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Prawo” t. 125 nr 32 (1970).
- Longchamps F., *Z problemów poznania prawa*, „Prace Wrocławskiego Towarzystwa Naukowego Seria A” t. 129 (1968).
- Luengo A., *World Heritage agricultural landscapes*, „World Heritage” t. 69 (2013).
- Luginbühl Y., *Landscape and identification, assessment and quality objectives*, [w:] *Landscape and sustainable development: challenges of the European Landscape Convention*, Strasbourg 2006.
- Łapiński J. L., *O definiowaniu pojęć dotyczących krajobrazu – kilka uwag metodologicznych*, „Prace Komisji Krajobrazu Kulturowego” t. 30 (2015).
- Łaziński M., *Wykłady o aspekcie polskiego czasownika*, Warszawa 2020.
- Maffi L., *Biocultural Diversity and Sustainability*, [w:] J. Pretty i in. (red.), *The SAGE Handbook of Environment and Society*, Los Angeles–London–New Delhi–Singapore 2007.
- Majbroda K., *W relacjach, sieciach, splotach asamblaży. Wyobrażenia antropologii społeczno-kulturowej wobec aktualnego*, Wrocław 2019.
- Malinowski A., *Definicje legalne w prawie polskim*, „Studia Iuridica” t. 44 (2005).
- Małyś-Sulińska K., *Charakter normatywny aktów kształtujących ład przestrzenny*, „Przegląd Prawa Publicznego” nr 9 (2015).
- Małyś-Sulińska K., *Normy kształtujące ład przestrzenny*, Warszawa 2008.
- Mankiw N. G., Taylor M. P., *Mikroekonomia*, Warszawa 2022.
- Marson A., *Landscape in Spatial Planning: Some Evidence on Methodological Issues and Political Challenges*, „Land” t. 12 nr 827 (2023).
- Martin D. G., Scherr A., *Lawyering Landscapes: Lawyers as Constituents of Landscape*, „Landscape Research” t. 30 nr 3 (2005).
- Martinez J., *Pojęcie „obszar wiejski” jako odpowiedź na wielofunkcyjność przyszłej działalności rolniczej*, „Przegląd Prawa Rolnego” nr 2 (2010).
- Marton-Gadoś K., *Dobra wspólne – metodologia badania zjawiska*, „Myśl Ekonomiczna i Polityczna” t. 4 (2014).
- Masik G., *Koncepcja odporności systemów społeczno-ekologicznych wobec innych aktualnych koncepcji rozwoju oraz uwagi krytyczne*, „Prace i Studia Geograficzne” t. 67 nr 2 (2022).
- Mazur P., *Bezpośredni dialog między radą nadzorczą a akcjonariuszami spółek publicznych z perspektywy polskiego prawa spółek*, „Przegląd Prawa Handlowego” nr 10 (2022).
- Mazur P., *Prawo osobiste do korzystania z wartości środowiska naturalnego*, „Państwo i Prawo” nr 11 (1999).
- Meeks M. D., *God and Land*, „Agriculture and Human Values” nr Fall (1985).
- Menatti L., *Landscape: from common good to human right*, „International Journal of the Commons” t. 11 nr 2 (2017).
- Menyah K., *Stewardship Theory*, [w:] S. O. Idowu i in. (red.), *Encyclopedia of Corporate Social Responsibility*, Berlin–Heidelberg 2013.
- Michalak A., *Gminna ewidencja zabytków jako forma ochrony konserwatorskiej zabytków nieruchomych*, „Przegląd Legislacyjny” nr 4 (2018).
- Michalak A., Ginter A., *Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Komentarz*, Warszawa 2016.

- Miemiec M., *Granice lokalnej przestrzeni prawnej kształtowanej przez akty prawa miejscowe*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Przestrzeń w prawie administracyjnym*, Warszawa 2013.
- Mikuła Ł. i in., *Plany przestrzenne na szczeblu lokalnym. Istota, kluczowe cele, wyzwania i dylematy*, „Samorząd Terytorialny” nr 10 (2024).
- Miller J. H., Page S. E., *Complex Adaptive Systems: An Introduction to Computational Models of Social Life*, Princeton–New Jersey 2007.
- Miszcza A., *Ewolucja podstaw prawnych w zakresie ochrony krajobrazu*, „Przegląd Prawa Publicznego” nr 4 (2017).
- Mitchell N., Rössler M., Tricaud P.-M., *World Heritage Cultural Landscapes. A Handbook for Conservation and Management*, Paris 2009.
- Młynarska-Sobaczewska A., *Dobro wspólne jako kategoria normatywna*, „Acta Universitatis Lodziensis. Folia Iuridica” t. 69 (2009).
- Moczko-Wdowczyk S., *Kierunki ochrony przyrody*, [w:] W. Radecki (red.), *Teoretyczne podstawy prawa ochrony przyrody*, Wrocław 2006.
- Montmollin B. de, *Landscape and innovative tools*, [w:] *Landscape and sustainable development: challenges of the European Landscape Convention*, Strasbourg 2006.
- Morillo-Rodríguez M. J. i in., *All is land, but not all is landscape: social discourses around the landscape*, „Landscape Research” t. 48 nr 5 (2023).
- Moroni S., *Property as a human right and property as a special title. Rediscussing private ownership of land*, „Land Use Policy” t. 70 (2018).
- Moroni S., *Self-organizing orders, urban studies and planning theory*, „Dialogues in Urban Research” (2024).
- Moss T., *Spatiality of the commons*, „International Journal of the Commons” t. 8 nr 2 (2014).
- Mroczkowski P., *Ustanowienie parku krajobrazowego – przypadek Parku Krajobrazowego „Góry Łosiowe”*, „Samorząd Terytorialny” nr 7–8 (2023).
- Murphy M. D., *Landscape Architecture Theory. An Ecological Approach*, Washington–Covelo–London 2016.
- Murray J., Webb T. E., Wheatley S., *Encountering law's complexity*, [w:] *Complexity Theory and Law: Mapping an Emergent Jurisprudence*, New York 2019.
- Myczkowski Z., *Krajobraz kulturowy – fenomen integracji ochrony dziedzictwa kulturowego i przyrodniczego*, „Wiadomości Konserwatorskie” t. 56 (2018).
- Myczkowski Z., *Park kulturowy jako forma obszarowej ochrony zabytków*, „Ochrona Zabytków” nr 2 (2007).
- Myczkowski Z., Marcinek R., Siwek A., *Park kulturowy jako forma ochrony krajobrazu kulturowego (historycznego)*, Kraków 2017.
- Myga-Piątek U., *Krajobrazy kulturowe. Aspekty ewolucyjne i typologiczne*, Katowice 2012.
- Myga-Piątek U., *O wzajemnych relacjach przestrzeni i krajobrazu kulturowego. Rozważania wstępne*, „Prace Komisji Krajobrazu Kulturowego” t. 24 (2014).
- Nawrot O., *Wprowadzenie do logiki dla prawników*, Warszawa 2024.
- Niewiadomski A., *Gospodarstwo rodzinne jako konstytucyjna podstawa ustroju rolnego w świetle projektu Kodeksu rolnego*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” t. 73 nr 3 (2023).
- Niewiadomski Z., *Charakter prawny miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego*, [w:] J. Poślusznny (red.), *Aktualne problemy administracji i prawa administracyjnego*, Przemyśl–Rzeszów 2003.

- Niewiadomski Z., *Planowanie przestrzenne. Zarys systemu*, Warszawa 2003.
- Niewiadomski Z., *System planowania i zagospodarowania przestrzennego a ustawy specjalne. Dezintegracja systemu? – tezy wystąpienia*, [w:] T. Bąkowski (red.), *Specustawy inwestycyjno-budowlane*, Gdańsk 2020.
- Niewiadomski Z. (red.), *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, Warszawa 2021.
- Niță A. i in., *Perception and use of landscape concepts in the procedure of Environmental Impact Assessment: Case study – Switzerland and Romania*, „Land Use Policy” nr 44 (2015).
- Niżnik-Dobosz I., *Partycypacja jako pojęcie i instytucja demokratycznego państwa prawnego i prawa administracyjnego*, [w:] B. Dolnicki (red.), *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*, Warszawa 2014.
- Norer R., *Skizzen ausder agrarrechtlichen Zukunft: ein Recht des ländlichen Raums?*, „Agrar- und Umweltrecht” nr 5 (2008).
- Nowak H., *Aksjologia prawna ochrony i kształtowania krajobrazu w obrębie teorii prawa administracyjnego*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Aksjologia prawa administracyjnego*, t. II, Warszawa 2017.
- Nowak M. J., *Wymiar prawny gospodarki przestrzennej*, Warszawa 2025.
- Nowak M. J. i in., *Uncovering Spatial Planning Values Through Law: Insights from Central East European Planning Systems*, „EUROPA XXI” t. 47 (2024).
- Nowak M. J. i in., *Teoretyczny i wdrożeniowy wymiar ładu przestrzennego z perspektywy interdyscyplinarnej*, „Samorząd Terytorialny” nr 3 (2025).
- Nowak M. J., Tokarzewska-Żarna Z., *Ustawa krajobrazowa, rewitalizacyjna i metropolitar-na. Komentarz do przepisów o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, Warszawa 2016.
- Nowak M. J., Urbański M., *Rola obszarów funkcjonalnych w polityce przestrzennej województwa*, „Samorząd Terytorialny” nr 12 (2019).
- Nowak-Far A., *Prawnomiędzynarodowa ochrona krajobrazu – regulacje Unii Europejskiej i państw członkowskich*, „Kontrola Państwowa” nr 2 (2016).
- Nowak-Far A., *Prawnomiędzynarodowe uwarunkowania ochrony krajobrazu w Unii Europejskiej i w jej państwach członkowskich*, „Studia z Polityki Publicznej” t. 1 nr 1(13) (2017).
- Nyka M., Ciechanowicz-McLean J., *Ochrona krajobrazu w Polsce w świetle prawa międzynarodowego i najnowszych inicjatyw krajowych*, [w:] B. Rakoczy, M. Szalewska, K. Karpius (red.), *Prawne aspekty gospodarowania zasobami środowiska. Oddziaływanie na zasoby środowiska*, Toruń 2014.
- Olbrycht H., *Ochrona krajobrazu a prawo*, „Aura” nr 8 (1982).
- Olbrycht H., *Prawo człowieka do krajobrazu*, [w:] J. Sommer (red.), *Prawo człowieka do środowiska naturalnego*, Wrocław 1987.
- Olwig K. R., *Commons & Landscape*, [w:] *Landscape, Law & Justice: Proceedings from a workshop on old and new commons*, Centre for Advanced Study, Oslo, 11–13 March 2003, Oslo 2003.
- Olwig K. R., *Recovering the Substantive Nature of Landscape*, „Annals of the Association of American Geographers” t. 86 nr 4 (1996).

- Olwig K. R., *The Right Rights to the Right Landscape?*, [w:] S. Egoz, J. Makhzoumi, G. Pungetti (red.), *The Right to Landscape: Contesting Landscape and Human Rights*, London–New York 2016.
- Ostrom E., *A General Framework for Analyzing Sustainability of Social-Ecological Systems*, „Science” t. 325 nr 5939 (2009).
- Ostrom E., *Governing the Commons. The Evolution of Institutions for Collective Action*, Cambridge 1990.
- Ostrom E., *How Types of Goods and Property Rights Jointly Affect Collective Action*, „Journal of Theoretical Politics” t. 15 nr 3 (2003).
- Pańko W., *O prawie własności i jego współczesnych funkcjach*, Katowice 2016.
- Pańko W., *Recenzja: Małgorzata Korzycka, Ochrona własności rolniczej*, Warszawa 1979, Wyd CZSR, s. 107, „Państwo i Prawo” nr 3–4 (1982).
- Parascandolo F., Tanca M., *Is landscape a commons? Paths towards a metabolic approach*, [w:] B. Castiglioni, M. Tanca, F. Parascandolo (red.), *Landscape as Mediator; Landscape as Commons International perspectives on landscape research*, Padwa 2015.
- Parysek J. J., *Wprowadzenie do gospodarki przestrzennej*, Poznań 2006.
- Pasour E. C. J., *The Free Rider as a Basis for Government Intervention*, „The Journal of Libertarian Studies” t. V nr 4 (1981).
- Pastuszko R., *Dostęp do zasobu gruntów rolnych w procesach globalizacji. Zagadnienia prawne*, Lublin 2019.
- Patoczka P., *Pojęcia stosowane w architekturze krajobrazu*, „Teka Komisji Architektury, Urbanistyki i Studiów Krajobrazowych” t. VIII nr 1 (2012).
- Pătru-Stupariu I., Nita A., *Impacts of the European Landscape Convention on interdisciplinary and transdisciplinary research*, „Landscape Ecology” t. 37 (2022).
- Patryas W., *Definiowanie pojęć prawnych*, Poznań 1997.
- Pawlikowski J. G., *Prawo ochrony przyrody*, Kraków 1927.
- Pawłowska K., *Udział społeczeństwa w ochronie i kształtowaniu krajobrazu*, „Samorząd Terytorialny” nr 12 (2014).
- Pazdan M., *System Prawa Prywatnego*, [w:] M. Safjan (red.), *Prawo cywilne – część ogólna. System Prawa Prywatnego*, t. 1, Warszawa 2012.
- Pedroli B., Mansvelt J. D. van, *Landscape and awareness-rising, training and education*, [w:] *Landscape and sustainable development: challenges of the European Landscape Convention*, Strasbourg 2006.
- Petrillo P. L., Bella O. Di, Palo N. Di, *The UNESCO World Heritage Convention and the Enhancement of Rural Vine-Growing Landscapes*, [w:] G. Golinelli (red.), *Cultural Heritage and Value Creation*, Rome 2015.
- Piechowiak M., *Dobro wspólne jako fundament polskiego porządku konstytucyjnego*, Warszawa 2012.
- Pinto-Correia T., Kristensen L., *Linking research to practice: The landscape as the basis for integrating social and ecological perspectives of the rural*, „Landscape and Urban Planning” t. 120 (2013).
- Pierr A. i in., *Research for AGRI Committee – Urban and Peri-urban Agriculture in the EU*, European Parliament, Policy Department for Structural and Cohesion Policies, Brussels 2018.

- Plieninger T., Bieling C., *The emergence of landscape stewardship in practice, policy and research*, [w:] C. Bieling, T. Plieninger (red.), *The Science and Practice of Landscape Stewardship*, Cambridge 2017.
- Plit F., *Badania krajobrazu kulturowego szansą na integrację polskiej geografii? Artykuł dyskusyjny*, „Prace Komisji Krajobrazu Kulturowego” t. 39 nr 1 (2018).
- Plit F., *Krajobraz w przestrzeni czy przestrzeń w krajobrazie*, „Prace Komisji Krajobrazu Kulturowego” t. 24 (2014).
- Podedworna H., *Urynkowanie zasobów wsi w Polsce*, „Uniwersyteckie Czasopismo Socjologiczne” nr 5 (2011).
- Podedworna H., *Wiejskość jako obcość*, [w:] D. Kasprzyk (red.), *Nie tylko o wsi... Szkice humanistyczne dedykowane Profesor Marii Wieruszewskiej-Adamczyk*, Łódź 2013.
- Prieur M., *Landscape and social, economic, cultural and ecological approaches*, [w:] *Landscape and sustainable development: challenges of the European Landscape Convention*, Strasbourg 2006.
- Prieur M., *Legal Provisions for Cultural Landscape Protection in Europe*, [w:] *Cultural Landscapes: the Challenges of Conservation*, Paris 2003.
- Prigogine I., Stengers I., *Order Out of Chaos: Man's New Dialogue with Nature*, London 1984.
- Pruszyński J., *Dziedzictwo kultury Polski. Jego straty i ochrona prawna*, t. I, Kraków 2001.
- Pruszyński J., *Ochrona prawna zabytków nieruchomości*, „Państwo i Prawo” nr 12 (1974).
- Pruszyński J., *Ochrona zabytków w Polsce. Geneza, organizacja, prawo*, Warszawa 1989.
- Prutis S., *Instytucje podstawowe prawa prywatnego (w opozycji do regulacji prawa publicznego)*, Białystok 2018.
- Przyborowska-Klimczak A., *Rozwój ochrony dziedzictwa kulturalnego w prawie międzynarodowym na przełomie XX i XXI wieku*, Lublin 2011.
- Purchla J., *Dziedzictwo kulturowe*, [w:] J. Hauser, A. Karwińska, J. Purchla (red.), *Kultura a rozwój*, Kraków 2017.
- Puszyński Ł., *Ochrona krajobrazu naturalnego jako zadanie samorządu terytorialnego*, „Caus” nr 2 (2011).
- Puślecki D., *Przedmiot ochrony jako przesłanka zachowania odrębnego systemu ubezpieczenia społecznego rolników*, „Przegląd Prawa Rolnego” nr 2 (2017).
- Pyć D., *Morskie obszary chronione USA a doktryna zaufania publicznego*, „Prawo Morskie” t. 25 (2009).
- Pyziak-Szafnicka M., *Prawo podmiotowe*, „Studia z Prawa Prywatnego” nr 1 (2006).
- Quiström M., *Peri-urban landscape studies*, [w:] P. Howard i in. (red.), *The Routledge Companion to Landscape Studies*, London–New York 2019.
- Radecki W., *Etyka ekologiczna*, „Człowiek i Światopogląd” t. 157–158 nr 8–9 (1978).
- Radecki W., *Ochrona krajobrazu w prawie karnym*, „Nowe Prawo” nr 1 (1983).
- Radecki W., *Ochrona krajobrazu w prawie o wykroczeniach*, „Zagadnienia Wykroczeń” nr 6 (1978).
- Radecki W., *Ochrona środowiska przyrodniczego a ochrona środowiska kulturowego w prawie polskim, czeskim i słowackim*, „Przegląd Prawa Ochrony Środowiska” nr 1 (2012).
- Radecki W., *Ochrona walorów turystycznych w prawie polskim*, Warszawa 2011.
- Radecki W., *Podstawy ochrony krajobrazu w prawie polskim, czeskim i słowackim*, „Biuletyn Parków Krajobrazowych Wielkopolski” t. 25 (2018).

- Radecki W., *Prawna ochrona przyrody w Polsce, Czechach i Słowacji. Studium prawnoporównawcze*, Warszawa 2010.
- Radecki W. (red.), *Teoretyczne podstawy prawa ochrony przyrody*, Wrocław 2006.
- Rakoczy B., *Pojęcie środowiska w prawie polskim i prawie włoskim. Aspekty komparatystyczne*, „*Studia Prawnoustrojowe*” nr 37 (2017).
- Rakoczy B., *Wykładnia in dubio pro naturam w prawie polskim*, „*Studia Prawnicze KUL*” t. 2 nr 74 (2018).
- Raszeja E., *Identyfikacja charakteru krajobrazu w kontekście ocen środowiskowych – wybrane metody europejskie*, [w:] M. Nowak (red.), *GIS i dane przestrzenne w ocenach oddziaływania na środowisko. Podręcznik dobrych praktyk*, Poznań 2016.
- Raszeja E., *Ochrona krajobrazu w procesie przekształceń obszarów wiejskich*, Poznań 2013.
- Raszeja E. i in., *Ochrona i kształtowanie krajobrazu kulturowego w zintegrowanym planowaniu rozwoju*, Poznań 2022.
- Ratajski S., *Wprowadzenie*, [w:] S. Ratajski, M. Ziółkowski (red.), *Krajobraz kulturowo-przyrodniczy z perspektywy społecznej*, Warszawa 2015.
- Raymond C. M. i in., *The farmer as a landscape steward: Comparing local understandings of landscape stewardship, landscape values, and land management actions*, „*Ambio*” t. 45 nr 2 (2016).
- Raymond C. M. i in., *Integrating different understandings of landscape stewardship into the design of agri-environmental schemes*, „*Environmental Conversation*” t. 43 nr 4 (2016).
- Reed J. i in., *Integrated landscape approaches to managing social and environmental issues in the tropics: learning from the past to guide the future*, „*Global Change Biology*” t. 22 nr 7 (2016).
- Rembowska K., *Współczesny humanizm i jego wpływ na przemiany w obrębie geografii*, „*Acta Universitatis Lodzensis. Folia Geographica Socio-Oeconomica*” t. 7 (2006).
- Richling A., Solon J., *Ekologia krajobrazu*, Warszawa 2011.
- Rixecker S., *Re-conceptualising Human Rights in the Context of Climate Change: Utilising the Universal Declaration of Human Rights as a Platform for Future Rights*, [w:] S. Egoz, J. Makhzoumi, G. Pungetti (red.), *The Right to Landscape: Contesting Landscape and Human Rights*, London–New York 2016.
- Rokicka-Murszewska K., *Administracyjnoprawne aspekty opłaty planistycznej*, Toruń 2019.
- Rotko J., *Instrumenty prawne ochrony przyrody*, [w:] W. Radecki (red.), *Teoretyczne podstawy prawa ochrony przyrody*, Wrocław 2006.
- Ruhl J. B., *Complexity Theory as a Paradigm for the Dynamical Law-and-Society System: A Wake-Up Call for Legal Reductionism and the Modern Administrative State*, „*Duke Law Journal*” t. 45 nr 5 (1996).
- Ruhl J. B., *Thinking of Environmental Law as a Complex Adaptive System: How to Clean Up the Environment by Making a Mess of Environmental Law*, „*Houston Law Review*” t. 34 nr 4 (1997).
- Ruhl J. B., Cosens B., Soininen N., *Resilience of Legal Systems. Toward Adaptive Governance*, [w:] M. Ungar (red.), *Multisistemic Resilience*, Oxford 2021.
- Ruiz Pereira S. i in., *Assessment of landscape transformation in protected areas*, „*Environmental Impact Assessment Review*” nr 86 (2021).

- Ruoso L. E. i in., *Reading ecosystem services at the local scale through a territorial approach: The case of peri-urban agriculture in the thau Lagoon, Southern France*, „Ecology and Society” t. 20 nr 3 (2015).
- Rypina M., Sypnicki A., *Propozycje nowych regulacji zakresu ochrony krajobrazu (w tym ochrony widoku)*, [w:] A. Plucińska-Filipowicz, M. Wierzbowski (red.), *Proces inwestycji budowlanych*, Warszawa 2015.
- Sadłowski A., *Płatności bezpośrednie dla rolników – transfery, subsydia czy wydatki na dobra i usługi publiczne?*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” t. 66 nr 3 (2022).
- Sas-Bojarska A. i in., *Landscape, EIA and decision-making. A case study of the Vistula Spit Canal, Poland*, „Impact Assessment and Project Appraisal” t. 42 nr 1 (2024).
- Sayer J. i in., *Ten principles for a landscape approach to reconciling agriculture, conservation, and other competing land uses*, „PNAS” t. 110 nr 21 (2013).
- Scazzosi L., *Rural Landscape as Heritage: Reasons for and Implications of Principles Concerning Rural Landscapes as Heritage ICOMOS-IFLA 2017*, „Built Heritage” t. 3 (2018).
- Scazzosi L., Branduini P., *AgriCultura. Urban Agriculture and the Heritage Potential of Agrarian Landscape*, Springer Nature 2020.
- Scherr S. J., Shames S., Friedman R., *Defining Integrated Landscape Management for Policy Makers*, 2013, <https://ecoagriculture.org/resources/scientific-publications/defining-integrated-landscape-management-for-policy-makers>.
- Sequin J.-F., *Wealth and Variety of Terms, Instruments and Approaches to Landscape in Europe*, [w:] *Landscape Dimensions. Reflections and proposals for the implementation of the European Landscape Convention*, Strasbourg 2017.
- Serafin L., Niedźwiecka-Filipiak I., *Przemiany krajobrazu przestrzeni publicznych wsi podmiejskich Wrocławia*, Wrocław 2023.
- Siekłucki D., *Instytucje partycypacji społecznej w samorządzie terytorialnym w latach 2018–2024: zmiany prawne, znaczenie, próba oceny*, „Samorząd Terytorialny” nr 7–8 (2024).
- Siemiński J. L., *Kontinuum miejsko-wiejskie i niektóre problemy infrastrukturalne*, „Infrastruktura i Ekologia Terenów Wiejskich” t. 2 (2010).
- Skogstad G., *Ideas, Paradigms and Institutions: Agricultural Exceptionalism in the European Union and the United States*, „Governance: An International Journal of Policy and Administration” t. 11 nr 4 (1998).
- Skrenty Ż., *Podstawowe zasady planowania przestrzennego – istota i cele ustanowienia*, „Studia Lubuskie: Prace Instytutu Prawa i Administracji Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej w Sulechowie” t. VII (2010).
- Śługocki J., *Charakter prawny i praktyka sporządzania lokalnych programów opieki nad zabytkami*, „Forum Prawnicze” t. 61 nr 5 (2020).
- Śługocki J., *Dylematy ochrony prawnej krajobrazu kulturowego*, „Samorząd Terytorialny” nr 12 (2014).
- Śługocki J., *Opieka nad zabytkiem nieruchomym. Problemy administracyjnoprawne*, Warszawa 2017.
- Smyrski Ł., *Antropologia krajobrazu – na pograniczu dyscyplin*, „Etnografia Polska” t. 61 (2017).
- Smyrski Ł., *Między władzą spojrzenia a praktyką. Antropologia krajobrazu*, Warszawa 2018.

- Sobczak A., Opolski J., *Koncepcja stewardship w ochronie zdrowia*, „Prawo i Medycyna” t. 12 nr 4 (2010).
- Solecka I., *Polskie doświadczenia w identyfikacji i waloryzacji krajobrazu*, „Inżynieria Ekologiczna” t. 50 (2016).
- Solon J., *Krajobraz jako przestrzeń integrująca różne podejścia do ochrony dziedzictwa przyrodniczego i kulturowego oraz kształtowania warunków życia społeczeństwa*, [w:] S. Ratajski, M. Ziółkowski (red.), *Krajobraz kulturowo-przyrodniczy z perspektywy społecznej*, Warszawa 2015.
- Sommer J., *Miejsce prawa ochrony przyrody w systemie prawnym środowiska*, [w:] W. Radecki (red.), *Teoretyczne podstawy prawa ochrony przyrody*, Wrocław 2006.
- Sommer J., *Obszary specjalne w ochronie środowiska*, [w:] W. Radecki (red.), *Instytucje prawa ochrony środowiska. Geneza – rozwój – perspektywy*, Warszawa 2010.
- Sommer J., *Przedmiot prawa ochrony przyrody*, [w:] W. Radecki (red.), *Teoretyczne podstawy prawa ochrony przyrody*, Wrocław 2006.
- Stahl M., *Dobro wspólne w prawie administracyjnym*, [w:] J. Boć, A. Chajbowicz (red.), *Nowe problemy badawcze w teorii prawa administracyjnego*, Wrocław 2009.
- Staniewska A., *Potrzeba ochrony, zarządzania krajobrazem i racjonalnego kształtowania krajobrazu w odniesieniu do Europejskiej Konwencji Krajobrazowej i prezydenckiego projektu tzw. ustawy krajobrazowej*, „Samorząd Terytorialny” nr 12 (2014).
- Stanik-Filipowska K., *Ochrona krajobrazu kulturowego na gruncie polskiego prawa ochrony zabytków*, „Studia Iuridica Lublinensia” nr 11 (2008).
- Stanik-Filipowska K., *Ochrona krajobrazu kulturowego w procedurach ocen oddziaływania na środowisko*, [w:] B. Jeżyńska, E. Kruk (red.), *Prawne instrumenty ochrony środowiska*, Lublin 2016.
- Stanik-Filipowska K., *Park krajobrazowy a park kulturowy – analiza administracyjno-prawna*, [w:] E. Ura, J. Stelmasiak, S. Pieprzny (red.), *Człowiek a środowisko. Aspekty prawno-społeczne*, Rzeszów 2010.
- Stanny M., *Wieś, obszar wiejski, ludność wiejska – o problemach z ich definiowaniem. Wielowymiarowe spojrzenie*, „Wieś i Rolnictwo” t. 162 nr 1 (2014).
- Stelmach J., Brożek B., *Metody prawnicze*, Kraków 2006.
- Stelmachowski A., *Treść i wykonywanie prawa własności*, [w:] T. Dybowski (red.), *Prawo rzeczowe. System Prawa Prywatnego*, t. 3, Warszawa 2003.
- Stelmachowski A., *Własność rolnicza*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” nr 4 (1985).
- Stelmachowski A., *Współczesne zróżnicowanie własności*, „Studia Iuridica Agraria” t. III (2002).
- Stelmasiak J., *Administracyjnoprawne ograniczenia działalności gospodarczej na obszarach specjalnych o charakterze przyrodniczym. Wybrane zagadnienia*, „Przegląd Prawa Publicznego” nr 1 (2024).
- Stelmasiak J., *Ewolucja prawnej ochrony elementów przyrodniczych środowiska*, „International Journal of Legal Studies” t. 6 nr 2 (2019).
- Stelmasiak J., *Geneza prawnego pojęcia „środowisko” jako przedmiotu ochrony prawnej*, [w:] A. Korobowicz (red.), *Państwo – prawo – myśl prawnicza. Prace dedykowane Profesorowi Grzegorzowi Leopoldowi Seidlerowi w 90 rocznicę urodzin*, Lublin 2003.

- Stelmasiak J., *Interes indywidualny a interes publiczny w ochronie środowiska w obszarze specjalnym o charakterze ekologicznym*, Rzeszów 2013.
- Stelmasiak J., *Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jako prawny środek ochrony środowiska*, Lublin 1994.
- Stelmasiak J., *Nature Reserve as a Legal Form of Nature Protection*, „*Studia Iuridica Lublensia*” t. 29 nr 2 (2020).
- Stelmasiak J., *Rozdział XII. Instytucja obszaru specjalnego w materialnym prawie administracyjnym na przykładzie obszarów specjalnych o charakterze ekologicznym*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *Prawo administracyjne materialne. System Prawa Administracyjnego*, t. 7, Warszawa 2017.
- Stelmasiak J., Lebowa D., *Wykładnia sądów administracyjnych w zakresie parków krajobrazowych i obszarów chronionego krajobrazu*, „*Studia Prawnicze KUL*” t. 75 nr 3 (2018).
- Stelmasiak J., Woźniak M., *Spotkanie jednostki z krajobrazem z perspektywy prawnej*, [w:] B. Kowalczyk i in. (red.), *Prawo administracyjne jako miejsce spotkań: księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Jerzemu Supernatowi*, Wrocław 2024.
- Stępniewska M. i in., *System społeczno-ekologiczny w badaniach poznańskiej szkoły geografii kompleksowej*, „*Rozwój Regionalny i Polityka Regionalna*” t. 50 (2020).
- Strecker A., *Landscape Protection in International Law*, Oxford 2018.
- Strecker A., *The „Right to Landscape” in International Law*, [w:] S. Egoz, J. Makhzoumi, G. Pungetti (red.), *The Right to Landscape: Contesting Landscape and Human Rights*, London–New York 2016.
- Sypnicki A., *Prawo szlaku jako przykład korzystania z krajobrazu*, [w:] M. Nyka, T. Bojar-Fijałkowski (red.), *Prawo zarządzania środowiskiem – aspekty sprawiedliwości ekologicznej*, Gdańsk 2017.
- Szafrński W., Lasik P., *Prawo ochrony dziedzictwa kulturowego. Quo vadis?*, „*Santander Art and Culture Law Review*” t. 7 nr 1 (2022).
- Szewczyk M., *Nadzór w materialnym prawie administracyjnym*, Poznań 1995.
- Szlachetko K., *Konstrukcja prawna audytu krajobrazowego*, „*Internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny*” t. 1 nr 8 (2019).
- Szlachetko J., Szlachetko K., Olzacki K., *Rola strategii rozwoju w zreformowanym systemie planowania przestrzennego. Analiza prawna*, „*Samorząd Terytorialny*” nr 1–2 (2024).
- Szlachetko K., Szlachetko J. H. (red.), *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, Warszawa 2024.
- Szmygin B., *Ochrona zabytków architektury wiejskiej w zespole z ochroną krajobrazu i środowiska – możliwości i ograniczenia*, „*Ochrona Zabytków*” nr 1 (1998).
- Szmygin B., *System ochrony zabytków w Polsce – próba diagnozy*, [w:] B. Szmygin (red.), *System ochrony zabytków w Polsce – analiza, diagnoza, propozycje*, Lublin–Warszawa 2011.
- Szulcewska B., *Przyroda, środowisko, krajobraz w planowaniu przestrzennym*, [w:] B. Domański, W. Kurek (red.), *Gospodarka i przestrzeń. Prace dedykowane Profesor Danucie Ptaszyckiej-Jackowskiej*, Kraków 2009.
- Szuma K., *Prawne aspekty ochrony krajobrazu w ustawodawstwie włoskim*, „*Prawo i Środowisko*” t. 73 nr 1 (2013).

- Szuma K., *Prawne uwarunkowania ochrony krajobrazu w planowaniu przestrzennym*, [w:] B. Rakoczy, M. Szalewska, K. Karpus (red.), *Prawne aspekty gospodarowania zasobami środowiska. Oddziaływanie na zasoby środowiska*, Toruń 2014.
- Tabernacka M., *Uniwersalny i demokratyczny wymiar aksjologii ochrony i kształtowania krajobrazu*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Aksjologia prawa administracyjnego*, t. II, Warszawa 2017.
- Thaxon M., Shames S., Scherr S. J., *Integrated Landscape Management: An approach to achieve equitable and participatory sustainable development*, „Global Land Outlook Working Paper” September (2017).
- Tilley C., *A Phenomenology of Landscape. Places, Paths and Monuments*, Oxford 1994.
- Tokarczyk R., *Uwagi ogólne o niektórych modelach systemów prawnych*, „Państwo i Prawo” nr 11 (1986).
- Tomczak A., *Utopia ochrony krajobrazu codziennego w lokalnej przestrzeni prawnej*, [w:] M. Górski (red.), *Prawo ochrony przyrody a wolność gospodarcza*, Poznań 2011.
- Tomczak J., *Park kulturowy w systemie ochrony zabytków w Polsce*, „Kwartalnik Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury” t. 36 nr 4 (2019).
- Tricaud P.-M., *Agricultural landscapes in a World Heritage context*, „World Heritage” t. 69 (2013).
- Trzcińska D., *Prawo planowania i zagospodarowania przestrzennego z perspektywy środowiska i jego ochrony*, Warszawa 2018.
- Trzewik J., *Publiczne prawa podmiotowe jednostki w systemie prawa ochrony środowiska*, Lublin 2016.
- Tuan Y.-F., *Przestrzeń i miejsce*, Warszawa 1987.
- Tuan Y.-F., *Thought and Landscape. The Eye and the Mind's Eye*, [w:] D. W. Meinig (red.), *The Interpretation of Ordinary Landscapes*, New York 1979.
- Turner J. R., Baker R. M., *Complexity theory: An overview with potential applications for the social sciences*, „Systems” t. 7 nr 1 (2019).
- Üngür E., *The undefinable space of architecture, Conference paper*, [w:] *Conference: Theory for the Sake of the Theory: ARCHTHEO '11*, 2011.
- Vâlceanu D.-G., Kosa R. A., Tămîrjan D.-G., *Urban landscape as palimpsest*, „Urbanism. Arhitectură. Construcții” t. 5 nr 4 (2014).
- Venkatachalam L., *Environmental economics and ecological economics: Where they can converge?*, „Ecological Economics” t. 61 (2007).
- Vink A. P. A., *Landscape Ecology and Land Use*, London 1983.
- Vonderach G., *Nowe zadania socjologii obszarów wiejskich*, [w:] A. Kaleta, G. Vonderach (red.), *Nowa socjologia wsi w Niemczech*, Toruń 2006.
- Wasilewski A., *Administracja wobec prawa własności nieruchomości gruntowych. Rozważania z zakresu nauki prawa administracyjnego*, Kraków 1972.
- Wasilewski A., *Obszar górniczy*, Warszawa 1969.
- Wathern P., *An Introductory guide to EIA*, [w:] P. Wathern (red.), *Environmental Impact Assessment. Theory and Practice*, London–New York 1990.
- Wieruszewska M., *Rural Landscape as a Value of Cultural Heritage*, „Wieś i Rolnictwo” t. 4 nr 173 (2016).
- Wierzchosławski S., *Wielodyscyplinowość i interdyscyplinarność statystycznych badań zjawisk społecznych*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” nr 1 (1996).

- Wilkin J., *Wielofunkcyjność wsi i rolnictwa a rozwój zrównoważony*, „Wieś i Rolnictwo” t. 153 nr 4 (2011).
- Wodziczko A., *Na straży przyrody. Wiadomości i wskazania z dziedziny ochrony przyrody*, Kraków 1948.
- Wodziczko A., *Zieleń miast z punktu widzenia ochrony przyrody*, [w:] *Ochrona przyrody* t. 16 (1930).
- Wojciechowski A., *Z dziejów malarstwa pejzażowego: od renesansu do początków XX wieku*, Warszawa 1965.
- Wojciechowski P., *Pojęcie nieruchomości rolnej*, [w:] M. Korzycka (red.), *Instytucje prawa rolnego*, Warszawa 2019.
- Wojtyra B., *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne na obszarach wiejskich*, [w:] A. Kołodziejczak (red.), *Obszary wiejskie w zintegrowanym planowaniu rozwoju*, Poznań 2021.
- Wolska H., *Model jako forma poznania naukowego. Próba zdefiniowania*, „Prawo i Więź” t. 45 nr 2 (2023).
- Worrell R., Appleby M. C., *Stewardship of natural resources: Definition, ethical and practical aspects*, „Journal of Agricultural and Environmental Ethics” t. 12 (2000).
- Woźniak M., *Filary Europejskiej Konwencji Krajobrazowej a polska wizja ochrony krajobrazu w świetle „ustawy krajobrazowej”*, „Administracja. Teoria – Dydaktyka – Praktyka” nr 2 (2016).
- Woźniak M., *Interes publiczny i dobro publiczne w prawie administracyjnym na tle konstytucyjnej zasady dobra wspólnego*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” t. 38 nr 4 (2017).
- Woźniak M., *Interes publiczny i interes indywidualny w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, Opole 2018.
- Woźniak M., *Ład przestrzenny jako paradygmat zrównoważonego gospodarowania przestrzenią*, „Białostockie Studia Prawnicze” t. 18 (2015).
- Woźniak M., *Newralgiczne problemy gospodarowania przestrzenią i zarządzania krajobrazem na poziomie gminy*, [w:] B. Rakoczy, M. Szalewska, K. Karpus (red.), *Prawne aspekty gospodarowania zasobami środowiska. Korzystanie z zasobów środowiska*, Toruń 2014.
- Woźniak M., *Prawna koncepcja ochrony krajobrazu jako dobra publicznego*, [w:] M. Woźniak, E. Pierzchała (red.), *Dobra publiczne w administracji*, Toruń 2014.
- Woźniak M., *The European Landscape Convention with respect to the cultural landscape – a Polish perspective*, „Santander Art and Culture Law Review” t. 1 nr 8 (2022).
- Wójcicki M., *Pojęcie, istota i formy partycypacji społecznej w procesie planowania przestrzennego*, „Rozwój Regionalny i Polityka Regionalna” t. 24 (2013).
- Wronkowska S., Ziemiński Z., *Zarys teorii prawa*, Poznań 2001.
- Wróblewski J., *Teoria racjonalnego tworzenia prawa*, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk–Łódź 1985.
- Wu J., *Landscape sustainability science (II): core questions and key approaches*, „Landscape Ecology” t. 36 (2021).
- Wu J., *Landscape sustainability science: ecosystem services and human well-being in changing landscapes*, „Landscape Ecology” t. 28 (2013).
- Zaborniak P., *Prawo dostępu do dóbr publicznych*, Warszawa 2017.
- Zachariasz I., *Funkcje planu miejscowego*, „Biuletyn Polskiej Akademii Nauk. Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju” nr 257–258 (2015).

- Zalasińska K., *Decentralizacja w systemie ochrony zabytków – niewykorzystana szansa?*, „Samorząd Terytorialny” nr 6 (2022).
- Zalasińska K., *Konserwatorska ochrona zabytków a ochrona przyrody*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” t. VIII nr 3–4 (2008).
- Zalasińska K., *Ochrona miejsc światowego dziedzictwa w prawie polskim – plan naprawczy*, „Ochrona Zabytków” nr 3–4 (2012).
- Zalasińska K., *Ochrona zabytków. Orzecznictwo z komentarzem*, Warszawa 2010.
- Zalasińska K., *Prawna ochrona zabytków nieruchomości w Polsce*, Warszawa 2010.
- Zalasińska K., *Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Komentarz*, Warszawa 2020.
- Zalasińska K., Zeidler K., *Wykład prawa ochrony zabytków*, Warszawa–Gdańsk 2015.
- Zanten B. T. van i in., *European agricultural landscapes, common agricultural policy and ecosystem services: A review*, „Agronomy for Sustainable Development” t. 34 nr 2 (2014).
- Zaradkiewicz K., *Instytucjonalizacja wolności majątkowej. Koncepcja prawa podstawowego własności i jej urzeczywistnienie w prawie prywatnym*, Warszawa 2013.
- Zeidler K., *Ograniczenia prawa własności w świetle sporu liberalizmu z komunitaryzmem*, „Gdańskie Studia Prawnicze” t. 36 (2016).
- Zeidler K., *Prawo ochrony dziedzictwa kultury jako nowa gałąź prawa*, [w:] K. Zeidler (red.), *Prawo ochrony zabytków*, Warszawa–Gdańsk 2014.
- Zeidler K., *Prawo ochrony dziedzictwa kultury*, Warszawa 2007.
- Zeidler K., *Zasady prawa ochrony dziedzictwa kultury – propozycja katalogu*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” t. LXXX nr 4 (2018).
- Zevi B., *Architecture as Space. How to Look at Architecture*, New York 1974.
- Zieliński A., *Orzecznictwo sądownoadministracyjne w sprawach odrolnienia gruntów*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” t. 5–6 (2010).
- Zieliński M., *Wykładnia prawa. Zasady – reguły – wskazówki*, Warszawa 2017.
- Ziemiński Z., *Logiczne podstawy prawoznawstwa*, Warszawa 1966.
- Ziemiński Z., *Metodologiczne zagadnienia prawoznawstwa*, Warszawa 1974.
- Ziemiński Z., *O pojmowaniu celu, zadania, roli i funkcji prawa*, „Państwo i Prawo” nr 12 (1987).
- Ziemiński Z., *Szkice z metodologii szczegółowych nauk prawnych*, Warszawa–Poznań 1983.
- Zimmermann J., *Alfabet prawa administracyjnego*, Warszawa 2022.
- Zimmermann J., *Wprowadzenie*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Przestrzeń w prawie administracyjnym*, Warszawa 2013.
- Zirk-Sadowski M., *Metodologia nauk administracyjnych na tle metodologii prawoznawstwa*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Koncepcja systemu prawa administracyjnego. Zjazd Katedr Prawa Administracyjnego i Postępowania Administracyjnego, Zakopane 24–27 września 2006 r.*, Warszawa 2007.
- Zoido Naranjo F., *Landscape and spatial planning policies*, [w:] *Landscape and sustainable development: challenges of the European Landscape Convention*, Strasbourg 2006.
- Zwiech T., *Krajobraz – zupełnie inna wartość, zabytek, ochrona*, „Ochrona Zabytków” nr 3–4 (1995).

Wykaz aktów prawnych

Akty prawa międzynarodowego

- Konwencja o ochronie dóbr kulturalnych w razie konfliktu zbrojnego wraz z Regulaminem wykonawczym do tej Konwencji oraz Protokół o ochronie dóbr kulturalnych w razie konfliktu zbrojnego, podpisane w Hadze dnia 14 maja 1954 r., Dz.U. z 1957 r. Nr 46 poz. 212.
- Konwencja o obszarach wodno-błotnych mających znaczenie międzynarodowe, zwłaszcza jako środowisko życiowe ptactwa wodnego, sporządzona w Ramsarze dnia 2 lutego 1971 r., Dz.U. z 1978 r. Nr 7 poz. 24.
- Konwencja w sprawie ochrony światowego dziedzictwa kulturalnego i naturalnego, przyjęta w Paryżu dnia 16 listopada 1972 r. przez Konferencję Generalną Organizacji Narodów Zjednoczonych dla Wychowania, Nauki i Kultury na jej siedemnastej sesji, Dz.U. z 1976 r. Nr 32 poz. 190.
- Konwencja o ochronie gatunków dzikiej flory i fauny europejskiej oraz ich siedlisk, sporządzona w Bernie dnia 19 września 1979 r., Dz.U. z 1996 r. Nr 58 poz. 263.
- Konwencja o różnorodności biologicznej, sporządzona w Rio de Janeiro dnia 5 czerwca 1992 r., Dz.U. z 2002 Nr 184 poz. 1532.
- Konwencja Rady Europy o ochronie dziedzictwa architektonicznego Europy sporządzona w Grenadzie 3 października 1985 r., Dz.U. z 2012 r. poz. 210.
- Europejska Konwencja Krajobrazowa Rady Europy sporządzona we Florencji 20 października 2000 r., Dz.U. z 2006 r. Nr 14 poz. 98.
- Konwencja Narodów Zjednoczonych w sprawie zwalczania pustynnienia w państwach dotkniętych poważnymi suszami i/lub pustynnieniem, zwłaszcza w Afryce, sporządzona w Paryżu 17 czerwca 1994 r., Dz.U. z 2002 r. Nr 185 poz. 1538.
- Konwencja o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska, sporządzona 25 czerwca 1998 r. w Aarhus, Dz.U. z 2003 r. Nr 78 poz. 706.
- Konwencja UNESCO w sprawie ochrony niematerialnego dziedzictwa kulturowego, sporządzona w Paryżu 17 października 2003 r., Dz.U. z 2011 r. Nr 172 poz. 1018.

Protokół w sprawie stosowania Konwencji alpejskiej z 1991 roku w zakresie rolnictwa na terenach górskich – Protokół „Rolnictwo na terenach górskich”, sporządzony w Chaméry 20 grudnia 1994 r., Dz.Urz. UE L z 2006 r. Nr 271, s. 63.

Protokół o ochronie środowiska do Układu Antarktycznego, sporządzony w Madrycie dnia 4 października 1991 r., Dz.U. z 2001 r. Nr 6 poz. 52.

Protokół z Nagoi do Konwencji o różnorodności biologicznej o dostępie do zasobów genetycznych oraz sprawiedliwym i równym podziale korzyści wynikających z wykorzystania tych zasobów, przyjęty w 2010 r. (CBD COP10), Dz.Urz. UE L 150 z 20.05.2014 r., s. 234.

Akty prawa Unii Europejskiej

Rozporządzenie 228/2013 Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) z dnia 13 marca 2013 r. ustanawiające szczególne środki w dziedzinie rolnictwa na rzecz regionów najbardziej oddalonych w Unii Europejskiej i uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 247/2006, Dz.Urz. UE L 78 z 20.03.2013 r., s. 23.

Rozporządzenie nr 1305/2013 Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) i uchylającym rozporządzenie Rady (WE) nr 1698/2005, Dz.Urz. UE L 347 z 20.12.2013 r., s. 487 ze zm.

Rozporządzenie 2016/2031 Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) z dnia 26 października 2016 r. w sprawie środków ochronnych przeciwko agrofagom roślin, zmieniające rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 228/2013, (UE) nr 652/2014 i (UE) nr 1143/2014 oraz uchylające dyrektywy Rady 69/464/EWG, 74/647/EWG, 93/85/EWG, 98/57/WE, 2000/29/WE, 2006/91/WE i 2007/33/WE, Dz.Urz. UE L 317 z 23.11.2016 r., s. 4.

Rozporządzenie 2021/2115 Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) z dnia 2 grudnia 2021 r. ustanawiające przepisy dotyczące wsparcia planów strategicznych sporządzanych przez państwa członkowskie w ramach wspólnej polityki rolnej (planów strategicznych WPR) i finansowanych z Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji (EFRG) i z Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) oraz uchylające rozporządzenia (UE) nr 1305/2013 i (UE) nr 1307/2013, Dz.Urz. UE L 435 z 6.12.2021 r., s. 1.

Rozporządzenie 2021/2116 Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) z dnia 2 grudnia 2021 r. w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej, zarządzania nią i monitorowania jej oraz uchylenia rozporządzenia (UE) nr 1306/2013, Dz.Urz. UE L 435 z 6.12.2021 r., s. 187.

Rozporządzenie 2024/1143 Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) z dnia 11 kwietnia 2024 r. w sprawie oznaczeń geograficznych w odniesieniu do wina, napojów spirytusowych i produktów rolnych oraz gwarantowanych tradycyjnych specjalności i określeń jakościowych stosowanych fakultatywnie w odniesieniu do produktów rolnych, zmieniające rozporządzenia (UE) nr 1308/2013, (UE) 2019/787 i (UE) 2019/1753 oraz uchylające rozporządzenie (UE) nr 1151/2012, Dz.Urz. UE L z 23.04.2024 r.

- Rozporządzenie 2024/1991 Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) z 24 czerwca 2024 r. w sprawie odbudowy zasobów przyrodniczych i zmiany rozporządzenia (UE) 2022/869, Dz.Urz. UE L z 29.07.2024 r.
- Dyrektywa 85/337/EWG Rady z dnia 27 czerwca 1985 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko naturalne, Dz.Urz. UE L 175 z 5.07.1985 r., s. 40.
- Dyrektywa Rady 92/43/EWG z dnia 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory, Dz.Urz. UE L 206 z 22.07.1992 r., s. 7.
- Dyrektywa 2001/42/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 27 czerwca 2001 r. w sprawie oceny wpływu niektórych planów i programów na środowisko, Dz.Urz. UE L 197 z 21.07.2001 r., s. 30.
- Dyrektywa 2003/4/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 28 stycznia 2003 r. w sprawie publicznego dostępu do informacji dotyczących środowiska i uchylająca dyrektywę Rady 90/313/EWG, Dz.Urz. UE L 41 z 14.02.2003 r., s. 263.
- Dyrektywa 2006/21/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 marca 2006 r. w sprawie gospodarowania odpadami pochodzącymi z przemysłu wydobywczego oraz zmieniająca dyrektywę 2004/35/WE, Dz.Urz. UE L 102 z 11.04.2006 r., s. 15.
- Dyrektywa 2011/92/UE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko, Dz.Urz. UE L 26 z 28.01.2012 r., s. 1, ze zm.
- Dyrektywa 2014/52/UE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 16 kwietnia 2014 r. zmieniająca dyrektywę 2011/52/UE w sprawie oceny wpływu wywieranego przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko, Dz.Urz. UE L 124 z 25.04.2014 r., s. 1.
- Dyrektywa 2015/412 Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) z dnia 11 marca 2015 r. w sprawie zmiany dyrektywy 2001/18/WE w zakresie umożliwienia państwom członkowskim ograniczenia lub zakazu uprawy organizmów zmodyfikowanych genetycznie (GMO) na swoim terytorium, Dz.Urz. UE L 68 z 13.03.2015 r., s. 1.
- Rozporządzenie 2023/1115 Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) z dnia 31 maja 2023 r. w sprawie udostępniania na rynku unijnym i wywozu z Unii niektórych towarów i produktów związanych z wylesianiem i degradacją lasów oraz uchylenia rozporządzenia (UE) nr 995/2010, Dz.Urz. UE L 150 z 9.06.2023 r., s. 206.

Akty prawa krajowego

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. z 1997 r. Nr 78 poz. 483 ze zm.
- Ustawa z dnia 15 lutego 1962 r. o ochronie dóbr kultury, Dz.U. z 1962 r. Nr 10 poz. 48.
- Ustawa z dnia 25 lutego 1964 r. Kodeks rodzinny i opiekuńczy, t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 2809 ze zm.
- Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny, t.j. Dz.U. z 2025 r. poz. 1071 ze zm.
- Ustawa z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń, t.j. Dz.U. z 2025 r. poz. 734.
- Ustawa z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne, t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 1151 ze zm.

- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, t.j. Dz.U. z 2025 r. poz. 1153 ze zm.
- Ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych, t.j. Dz.U. z 2025 r. poz. 707.
- Ustawa z dnia 21 marca 1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej, t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 1125.
- Ustawa z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych, Dz.U. z 2025 r. poz. 163 ze zm.
- Ustawa z dnia 28 września 1991 r. o lasach, t.j. Dz.U. z 2025 r. poz. 567.
- Ustawa z dnia 4 lutego 1994 r. Prawo autorskie i prawa pokrewne, t.j. Dz.U. z 2025 r. poz. 24.
- Ustawa z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych, t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 82 ze zm.
- Ustawa z dnia 14 grudnia 1995 r. o izbach rolniczych, t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 183 ze zm.
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, t.j. Dz.U. z 2025 r. poz. 581 ze zm.
- Ustawa z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych, t.j. Dz.U. z 2025 r. poz. 350 ze zm.
- Ustawa z dnia 3 lutego 2001 r. o ochronie dziedzictwa Fryderyka Chopina, t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 1578.
- Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska, t.j. Dz.U. z 2025 r. poz. 647 ze zm.
- Ustawa z dnia 11 sierpnia 2001 r. o szczególnych zasadach odbudowy, remontów i rozbiórek obiektów budowlanych zniszczonych lub uszkodzonych w wyniku działania żywiołu, t.j. Dz.U. z 2025 r. poz. 1094.
- Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 1130 ze zm.
- Ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 1292 ze zm.
- Ustawa z dnia 18 grudnia 2003 r. o krajowym systemie ewidencji producentów, ewidencji gospodarstw rolnych oraz ewidencji wniosków o przyznanie płatności, t.j. Dz.U. z 2025 r. poz. 865.
- Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody, t.j. Dz.U. z 2026 r. poz. 13.
- Ustawa z dnia 28 lipca 2005 r. o lecznictwie uzdrowiskowym, uzdrowiskach i obszarach ochrony uzdrowiskowej oraz o gminach uzdrowiskowych, t.j. Dz.U. z 2025 r. poz. 1135.
- Ustawa z dnia 28 lipca 2005 r. o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych, t.j. Dz.U. z 2025 r. poz. 311.
- Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, t.j. Dz.U. z 2025 r. poz. 198 ze zm.
- Ustawa z dnia 13 kwietnia 2007 r. o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie, t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 2187.
- Ustawa z dnia 10 lipca 2008 r. o odpadach wydobywczych, t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 2336.
- Ustawa z dnia 9 maja 2008 r. o Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, t.j. Dz.U. z 2025 r. poz. 1363.
- Ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 1112 ze zm.

- Ustawa z dnia 18 marca 2010 r. o zmianie ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oraz o zmianie innych niektórych ustaw, Dz.U. z 2010 r. Nr 75 poz. 474.
- Ustawa z dnia 9 listopada 2012 r. o nasiennictwie, t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 129.
- Ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach, t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 1587 ze zm.
- Ustawa z dnia 29 sierpnia 2014 r. o charakterystyce energetycznej budynków, t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 101.
- Ustawa z dnia 20 lutego 2015 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020 r., t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 2298.
- Ustawa z dnia 24 kwietnia 2015 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu, Dz.U. z 2015 r. poz. 774.
- Ustawa z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji, t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 278.
- Ustawa z dnia 20 lipca 2017 r. o Krajowym Zasobie Nieruchomości, t.j. Dz.U. z 2025 r. poz. 834.
- Ustawa z dnia 20 maja 2016 r. o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych, t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 317.
- Ustawa z dnia 15 września 2017 r. o Narodowym Instytucie Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego, t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 1287 ze zm.
- Ustawa z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne, t.j. Dz.U. z 2025 r. poz. 960 ze zm.
- Ustawa z dnia 10 maja 2018 r. o Centralnym Porcie Komunikacyjnym, t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 1747 ze zm.
- Ustawa z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych, t.j. Dz.U. z 2025 r. poz. 764.
- Ustawa z dnia 15 lipca 2020 r. o zmianie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz niektórych ustaw, Dz.U. z 2020 r. poz. 1378.
- Ustawa z dnia 22 lipca 2022 r. o usprawnieniu procesu inwestycyjnego Centralnego Portu Komunikacyjnego, Dz.U. z 2022 r. poz. 1846.
- Ustawa z dnia 14 kwietnia 2023 r. o przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie elektrowni szczytowo-pompowych oraz inwestycji towarzyszących, t.j. Dz.U. z 2025 r. poz. 264.
- Ustawa z dnia 13 lipca 2023 r. o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie biogazowni rolniczych, a także ich funkcjonowaniu, Dz.U. z 2023 r. poz. 1597 ze zm.
- Ustawa z dnia 1 października 2024 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, Dz.U. z 2024 r. poz. 1572 ze zm.
- Rozporządzenie z dnia 4 października 1974 r. w sprawie wspólnej odpowiedzialności materialnej pracowników za powierzone mienie, t.j. Dz.U. z 1996 r. Nr 143 poz. 663.
- Rozporządzenie Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z 29.03.2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków, t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 219 ze zm.
- Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 października 2000 r. w sprawie uznania za pomnik historii, Dz.U. z 2000 r. Nr 98 poz. 1062.

Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” z 20 czerwca 2002 r., t.j. Dz.U. z 2016 r. poz. 283.

Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Technologii z 8 grudnia 2023 r. w sprawie projektu planu ogólnego gminy, dokumentowania prac planistycznych w zakresie tego planu oraz wydawania z niego wypisów i wyrysów „Charakterystyka stref planistycznych”, Dz.U. z 2023 r. poz. 2758 ze zm.

Wykaz orzecnictwa

Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego

Wyrok TK z dnia 9.02.1999 r., U 4/98, OTK 1999, nr 1 poz. 4.

Wyrok TK z dnia 13.07.2011 r., sygn. akt K 10/09, OTK-A 2011, nr 6 poz. 56.

Wyrok TK z dnia 11.05.2023 r., sygn. akt P 12/18, Dz.U. z 2023 r. poz. 951.

Orzeczenia Sądu Najwyższego

Wyrok SN z dnia 19.07.1975 r., sygn. akt I CR 356/75, OSPiKA 1976, Nr 12 poz. 232 z glosą S. Grzybowskiego.

Wyrok SN z dnia 11.12.1981 r., sygn. akt IV CR 193/81, LEX 8381.

Orzeczenia Naczelnego Sądu Administracyjnego

Wyrok NSA z dnia 4.04.2007 r., II OSK 7/07, CBOSA.

Wyrok NSA z dnia 13.09.2007 r., sygn. akt II OSK 423/07, CBOSA.

Wyrok NSA z dnia 8.12.2015 r., sygn. akt II OSK 923/14, CBOSA.

Wyrok NSA z dnia 17.12.2015 r., sygn. akt II OSK 993/14, CBOSA.

Wyrok NSA z dnia 19.11.2015 r., sygn. akt II OSK 671/14, CBOSA.

Wyrok NSA z dnia 8.05.2018 r., sygn. akt II OSK 1357/17, CBOSA.

Wyrok NSA z dnia 2.04.2019 r., sygn. akt II OSK 2016/18, CBOSA.

Wyrok NSA z dnia 27.04.2021 r., sygn. akt II OSK 1688/18, CBOSA.

Wyrok NSA z dnia 2.02.2022 r., sygn. akt II OSK 260/19, CBOSA.

Wyrok NSA z dnia 14.06.2022 r., sygn. akt II OSK 1937/19, CBOSA.

Orzeczenia Wojewódzkich Sądów Administracyjnych

Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 31.01.2008 r., II SA/Go 726/07, CBOSA.

Wyrok WSA w Lublinie z dnia 1.07.2010 r., sygn. akt II SA/Lu 117/10, CBOSA.

Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 1.10.2014 r., sygn. akt II SA/GD 398/14, CBOSA.

Wyrok WSA w Warszawie z dnia 13.06.2017 r., sygn. akt IV SA/Wa 2757/16, CBOSA.

Wyrok WSA w Warszawie z dnia 11.10.2021 r., sygn. akt VII SA/Wa 1051/21, CBOSA Wy-

rok WSA w Warszawie z dnia 28.04.2022 r., sygn. akt VII SA/Wa 264/22, CBOSA.

Wyrok WSA w Warszawie z dnia 24.05.2023 r., sygn. akt VII SA/Wa 265/23, CBOSA.

Wykaz skrótów

Akty normatywne

- dyrektywa 2011/92/UE – dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2011/92/UE z 13 grudnia 2011 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko (Dz.Urz. UE L 26 z 28.01.2012 r., s. 1 ze zm.)
- EKK – Europejska Konwencja Krajobrazowa Rady Europy sporządzona we Florencji 20 października 2000 r., ratyfikowana przez Polskę 27 września 2004 r. (Dz.U. z 2006 r. Nr 14 poz. 98)
- k.c. – ustawa z 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (t.j. Dz.U. z 2025 r. poz. 1071)
- Konwencja o różnorodności biologicznej – Konwencja o różnorodności biologicznej, sporządzona w Rio de Janeiro dnia 5 czerwca 1992 r. (Dz.U. z 2002 r. Nr 184 poz. 1532)
- Konwencja UNCDD – Konwencja Narodów Zjednoczonych w sprawie zwalczania pustynnienia w państwach dotkniętych poważnymi suszami i/lub pustynnieniem, zwłaszcza w Afryce, sporządzona w Paryżu 17 czerwca 1994 r. (Dz.U. z 2002 r. Nr 185 poz. 1538)
- Konwencja UNESCO – Konwencja w sprawie ochrony światowego dziedzictwa kulturalnego i naturalnego, przyjęta w Paryżu dnia 16 listopada 1972 r. przez Konferencję Generalną Organizacji Narodów Zjednoczonych dla Wychowania, Nauki i Kultury na jej siedemnastej sesji (Dz.U. z 1976 r. Nr 32 poz. 190)
- Konwencja z Aarhus – Konwencja o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska podpisana 25.06.1998 r. w Aarhus (Dz.U. z 2003 r. Nr 78 poz. 706)
- Protokół do Konwencji alpejskiej – Protokół w sprawie stosowania Konwencji alpejskiej z 1991 r. w zakresie rolnictwa na terenach górskich – Protokół „Rolnictwo na terenach górskich” (Dz.Urz. UE L 271 z 30.09.2006 r., s. 63)
- Rozporządzenie 1305/2013 – rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1305/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) i uchylającym rozporządzenie Rady (WE) nr 1698/2005 (Dz.Urz. UE L 347 z 20.12.2013 r., s. 487 ze zm.)

- Rozporządzenie 2021/2115 – Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/2115 z 2 grudnia 2021 r. ustanawiające przepisy dotyczące wsparcia planów strategicznych sporządzanych przez państwa członkowskie w ramach wspólnej polityki rolnej (planów strategicznych WPR) i finansowanych z Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji (EFRG) i z Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) oraz uchylające rozporządzenia (UE) nr 1305/2013 i (UE) nr 1307/2013 (Dz.Urz. UE L 435 z 6.12.2021 r., s. 1)
- Rozporządzenie 2021/2116 – Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/2116 z dnia 2 grudnia 2021 r. w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej, zarządzania nią i monitorowania jej oraz uchylenia rozporządzenia (UE) nr 1306/2013 (Dz.Urz. L 435 z 6.12.2021 r., s. 187)
- Rozporządzenie 2024/1143 – Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1143 z dnia 11 kwietnia 2024 r. w sprawie oznaczeń geograficznych w odniesieniu do wina, napojów spirytusowych i produktów rolnych oraz gwarantowanych tradycyjnych specjalności i określeń jakościowych stosowanych fakultatywnie w odniesieniu do produktów rolnych, zmieniające rozporządzenia (UE) nr 1308/2013, (UE) 2019/787 i (UE) 2019/1753 oraz uchylające rozporządzenie (UE) nr 1151/2012, (Dz.Urz. UE L 1143 z 23.04.2024 r.)
- Rozporządzenie 2024/1991 – Rozporządzenie (UE) 2024/1991 Parlamentu Europejskiego i Rady z 24 czerwca 2024 r. w sprawie odbudowy zasobów przyrodniczych i zmiany rozporządzenia (UE) 2022/869 (Dz.Urz. UE L, 2024/1991)
- rozporządzenie w sprawie projektu planu ogólnego – Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Technologii z 8 grudnia 2023 r. w sprawie projektu planu ogólnego gminy, dokumentowania prac planistycznych w zakresie tego planu oraz wydawania z niego wypisów i wyrysów (Dz.U. z 2023 r. poz. 2758 ze zm.)
- rozporządzenie w sprawie sporządzania audytów krajobrazowych – Rozporządzenie RM z 11.01.2019 r. w sprawie sporządzania audytów krajobrazowych (Dz.U. z 2019 r. poz. 394)
- u.l.u. – ustawa z 28 lipca 2005 r. o lecznictwie uzdrowiskowym, uzdrowiskach i obszarach ochrony uzdrowiskowej oraz o gminach uzdrowiskowych (t.j. Dz.U. z 2025 r. poz. 1135)
- u.o.d.k. – ustawa z 15 lutego 1962 r. o ochronie dóbr kultury (Dz.U. Nr 10 poz. 48)
- u.o.g.r.l. – ustawa z 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 82 ze zm.)
- u.o.p. – ustawa z 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (t.j. Dz.U. z 2026 r. poz. 13 ze zm.)
- u.o.z.o.z. – ustawa z 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 1292 ze zm.)
- u.p.o.ś. – ustawa z 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (t.j. Dz.U. z 2025 r. poz. 647 ze zm.)
- u.p.z.p. – ustawa z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 1130 ze zm.)
- u.s.g. – ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2025 r. poz. 1153 ze zm.)
- u.u.i.ś. – ustawa z 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 1112 ze zm.)

- u.w.n.o.k. – ustawa z 24 kwietnia 2015 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu (Dz.U. z 2015 r. poz. 774)
- u.z.p.p.r. – ustawa z 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (t.j. Dz.U. z 2025 r. poz. 198 ze zm.)
- ustawa EFRROW – ustawa z 20 lutego 2015 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020 (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 2298)

Inne

- Agenda na rzecz zrównoważonego rozwoju 2030 – Rezolucja przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne w dniu 25 września 2015 r. „Przekształcamy nasz świat: Agenda na rzecz zrównoważonego rozwoju 2030”, A/70/L.1. www.un.org.pl
- CBOSA – Polska Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>
- Dz.Urz. UE – Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej
- Dz.U. – Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej
- ICOMOS-IFLA Principles – ICOMOS-IFLA Principles concerning rural landscapes as heritage przyjęte przez 19 Zgromadzenie Ogólne ICOMOS w New Delhi w Indiach 15 grudnia 2017, GA 2017 6-3-1 – Doctrinal Texts Ver. 30/07/2017, www.icomos.org
- Karta z Baezy – *Charter of Baeza on Agrarian Heritage* (2013) and *Protocol for its updating and implementation at the international level* (2023), J. Castillo Ruiz, C. Martínez Yáñez (cords.), Universidad Internacional de Andalucía, <https://www.unia.es/vida-universitaria/biblioteca-y-publicaciones/publicaciones/publicaciones-acceso-abierto/carta-protocolo-baeza>
- Komunikat Komisji Długoterminowa wizja dla obszarów wiejskich UE – Komunikat Komisji z 30.06.2021 r.: Długoterminowa wizja dla obszarów wiejskich UE – W kierunku silniejszych, lepiej skomunikowanych, odpornych i zamożnych obszarów wiejskich do 2040 r., COM(2021) 345 final
- NSA – Naczelny Sąd Administracyjny
- OSPİKA – Orzecznictwo Sądów Polskich i Komisji Arbitrażowych
- OTK – Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego
- Plan Strategiczny WPR 2023–2027 – Polski plan strategiczny WPR na lata 2023–2027 dotyczący unijnego wsparcia finansowanego z Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji oraz Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich zatwierdzony Decyzją wykonawczą Komisji z 31 sierpnia 2022 r., C(2022) 6018 final
- Raport wyjaśniający EKK – Council of Europe, *Explanatory Report to the European Landscape Convention, European Treaty Series – No. 176*, 2000 r., www.coe.int
- Recommendation CM/Rec(2008)3 – Recommendation CM/Rec(2008)3 of the Committee of Ministers of the Council of Europe to Member States on the guidelines for the implementation of the European Landscape Convention, www.coe.int

RM – Rada Ministrów

SN – Sąd Najwyższy

TK – Trybunał Konstytucyjny

WSA – Wojewódzki Sąd Administracyjny

Wytyczne operacyjne – Wytyczne operacyjne do realizacji Konwencji światowego dziedzictwa, WHC. 12/01, luty 2012; Decision 16COM XIII.1-3, <https://whc.unesco.org/archive/opguide08-en.pdf#annex3>

Summary

Legal protection of the rural landscape

The monograph concerns the legal aspects of rural landscape protection, and thus the concept of rural landscape as a legally protected good, as well as the role of law in its protection. The rural landscape is a special type of landscape with a rich natural and cultural identity shaped by historical processes, and currently subject to enormous anthropogenic pressure and radical transformations. The aim of this book is to characterize the system of legal norms concerning the protection of the rural landscape and to formulate a model of this system in order to draw conclusions about its essence. The aim is therefore to answer two questions. Firstly, what is protected by law as the rural landscape? Secondly, how is the rural landscape protected by law? This aim is complemented by a practical goal, which is to evaluate the system of legal norms concerning rural landscape protection and to formulate comments on its possible improvement.

Two research hypotheses are put forward in the study. According to the first, while legal norms relating to the protection of the rural landscape are diverse and scattered throughout the legal system, they exhibit functional and content-related connections due to the specificity of the rural landscape they protect, and their purpose and protective function. The second hypothesis is that within the legal system for protecting the rural landscape, it is possible to identify directions of protection in which legal norms are grouped together. However, at the same time, these norms retain their character determined by their branch-specific normative contexts. In order to verify these hypotheses, research was conducted based on the research questions. It was necessary to consider and resolve specific issues. These included: defining the concept of rural landscape; defining it as an object of legal protection and its relationship to other related protected goods; identifying the impact of other than legal and interdisciplinary concepts of rural landscape on the legal system for its protection; defining the structure of this system (the arrangement of its legal instruments and institutions and their form); and formulating a model of this legal system and explaining its essence. As a result of this research, the hypotheses were successfully verified and conclusions were formulated.

In answering the question about the subject of protection, the legal concept of rural landscape was defined. It constitutes a legally protected good with specific characteristics,

which allows it to be distinguished from the broader legal concept of “landscape.” This overarching concept is the starting point for developing the concept of “rural landscape.” The legal definition of landscape contained in Article 2(16e) of the Act on Spatial Planning and Development must be taken into account. It indicates the following characteristics: spatiality, complexity, subjectivity (humanistic and social dimension), processuality/dynamism. The specific characteristics of landscape as a legally protected good are also revealed through comparisons with other (to some extent related) objects of legal protection, such as space and spatial order, the environment and nature, cultural heritage and monuments, land and land ownership. The concept of “rural landscape” has been distinguished from the concept of “landscape” characterized in this way. Its specificity stems from its connection with rurality and specific features that can be identified by differentiating it from the concepts of rural area, agricultural landscape, urban landscape, and by defining its relationship to the concepts of “working landscape” and rural cultural heritage. On this basis, the concept of “rural landscape” was defined. It is a legally protected good constituting a specific rural type of landscape with the following attributes: genetic connection with agriculture, multifunctionality, biocultural diversity, status of a working landscape, rural dimension of cultural landscape heritage, visual and structural openness. The concept of rural landscape forms the basis for establishing a system of legal norms that regulate human behaviour that affects the rural landscape. Its specific characteristics shape its protection needs and influence the structure of the legal system for its protection.

In response to the question about ways of protecting the rural landscape in law, it should first be noted that rural landscape protection operates in various regulatory contexts, with these regulations also being influenced by protection concepts developed within specific branches of law and their links to non-legal areas in which different approaches to landscape are applied. Despite this dispersion and diversity, a permanent mechanism exists which connects the norms within the legal system for the protection of the rural landscape. This is the concept of the rural landscape, as well as the common goal of protection and the protective function of legal instruments and institutions within this system. This leads to the conclusion that, in response to the protection needs of the protected good—the rural landscape—in terms of building a specific legal protection system (especially one that differs from the approach to urban space management), such a subsystem is beginning to emerge and crystallize within the entire legal system.

Analysing the model for the legal protection of rural landscapes led to the conclusion that its elements—legal norms—can be grouped together, thereby revealing a pattern. This allows three directions for rural landscape protection to be identified: special, subjective, and systemic. While these directions are not formally distinguished in legal provisions, legal norms within the framework of these directions operate in diverse regulatory areas and therefore retain their branch specificity. Nevertheless, they can be seen to converge due to the similarity of their legal structure and the common context of specific theoretical concepts (non-legal and interdisciplinary). These include complexity theory (in particular, the concept of landscape as a complex adaptive system), the theory of protected goods (especially public goods and commons), and the concept of landscape stewardship.

An important integrating element for the model of legal protection of rural landscapes is the regulatory model set out in the European Landscape Convention (ELC). It not only

defined a holistic concept of landscape, integrating various approaches, but also formulated a model of an integrated and sustainable approach to landscape and landscape policy. Therefore, compliance with the model set by the ELC was adopted as a criterion for evaluating the Polish model of legal protection of rural landscapes. The results of this assessment indicate incomplete compliance with the ELC model, both in terms of the general model of landscape protection and its specific type—the rural landscape. Among these inconsistencies, the following can be mentioned in particular: lack of conceptual uniformity (despite the adoption of a legal definition of landscape in line with the ELC concept); incomplete compliance of individual legal protection instruments and institutions with the principles of the ELC (this applies in particular to the principle of participation, but also to integration and coherence in the approach to landscape); incomplete establishment and implementation of landscape policy (this applies in particular to the setting of landscape quality objectives in accordance with Article 6D of the ELC).

As regards the protection of rural landscapes, the following inconsistencies can be identified: lack of an integrated approach to rural landscapes; only formal universal protection (the protection of all rural landscapes is only declarative); a predominant focus on landscapes considered valuable; a sectoral approach to rural landscape (most often as a nature protection issue); insufficient consideration of the biocultural dimension of rural landscape (including uncoordinated protection regimes focused on its particular dimension); insufficient public participation; limited implementation of landscape approaches.

As regards the rural landscape, an important element of the ELC model involves integrating the landscape with other policies, in particular, spatial planning, cultural, environmental, agricultural, social, and economic policies. Research shows that landscape issues in the legal basis of agricultural policy (both at the national and EU level) are marginalized or confined to the sectoral, nature protection dimension. However, there have been some attempts (especially in soft law, strategic documents) to recognize the systemic concept of landscape and draw attention to the issue of resilience.

In the context of assessing the legal model for the protection of rural landscapes, the question finally arises as to whether this matter needs to be regulated within a single legal act. In light of the research conducted, it must be acknowledged that such a solution is impossible to implement due to the complex, multifaceted nature of rural landscapes as a legally protected good. It also seems that it would not be appropriate for the needs of protection (their diversity). It is therefore suggested to strive to coordinate individual legal instruments and institutions, especially around the ideas and concepts indicated above. In this respect, the concept of rural landscape has significant integrative potential.

In terms of the optimal model structure of the legal system for rural landscape protection and the relationship between separate areas of protection, it can be concluded that this system should have the following structure: At the highest level (ideological and conceptual), the regulation forming the basis for protection instruments should be based on a systemic approach (especially landscape approaches) and draw on the discussed concepts of landscape (especially those derived from complexity theory and the approach to landscape as a complex adaptive system). The concept of resilience has particular untapped potential in this regard. In terms of the concept of legal protection of rural landscape, it is suggested to include the objective of supporting its resilience. At lower levels, executive instruments

should be specified in terms of the impact of protective legal norms on their addressees—people who take action in relation to the rural landscape. At this level of the system, it is important to strive for the integration and coordination of legal instruments. An adequate guiding principle in this regard may be landscape approaches, understood as an integrated land-sharing philosophy. Regarding the issue of rural landscape protection in agricultural policy (and its legal basis), the general postulate is to base this policy on landscape approaches, and in particular to move away from narrow concept of landscape protection as a nature conservation issue and to incorporate the concept of landscape stewardship (protection of landscape “workers”).

An assessment of the current model of legal protection of the rural landscape has shown that the concept of landscape policy adopted in Poland is not suited to the specific nature of the rural landscape. This policy has been approached mainly as an issue of spatial planning. However, given the dominance of urban issues in this planning and the inadequacy of its tools to the specific nature of the rural spatial context, as well as the general crisis of spatial planning in Poland, this approach does not provide a good basis for an effective rural landscape protection system. This leads to the final proposal, which is to introduce mandatory landscape plans at the local level. Their main purpose should be to define landscape quality objectives (in accordance with Article 6D of the ELC).

Justyna Goździewicz-Biechońska, doktor nauk prawnych i magister inżynier architekt, adiunkt w Zakładzie Prawa Rolnego, Żywnościowego i Ochrony Środowiska na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu. Specjalizuje się w prawie ochrony środowiska, prawnych aspektach planowania przestrzennego i procesu inwestycyjno-budowlanego oraz rozwoju obszarów wiejskich (zwłaszcza w kontekście przestrzennym), zmian klimatu i środowiskowych aspektów prowadzenia działalności rolniczej. Autorka licznych publikacji z tego zakresu. Jest członkiem międzynarodowych i krajowych organizacji naukowych i eksperckich, m.in. The European Environmental Law Forum (EELF), The International Academic Association on Planning, Law, and Property Rights (PLPR), Zespołu Prawno-Urbanistycznego przy Komitecie Przestrzennego Zagospodarowania Kraju Polskiej Akademii Nauk (KPZK PAN), Stowarzyszenia Prawników Agrarystów.



Niniejsza monografia stanowi wartościową pozycję w polskiej literaturze przedmiotu. Jest pracą o niekwestionowanych walorach naukowych, a jednocześnie dużej przydatności praktycznej. Jest pierwszą obszerniejszą monografią na temat prawnej ochrony krajobrazu wiejskiego. Twórcze uogólnienia, logiczny i jasny tok wywodu, wreszcie duża kultura słowa czynią z recenzowanej pracy pozycję zauważalną w literaturze przedmiotu. [...] Jest pracą oryginalną, nie tylko w warstwie informacyjnej, ale przede wszystkim analityczno-badawczej. Autorka zawarła w niej szeroki wachlarz własnych uogólnień i przemyśleń, co jest tym bardziej interesujące, że czyni to w oparciu o wysoce niedoskonały stan prawny wymagający analiz, badań i komentarzy. W rezultacie na rynku wydawniczym ma szansę pojawić się monografia o istotnych walorach teoretycznych i poznawczych, a jednocześnie bogata w warstwie aplikacyjnej, stając się atrakcyjną zarówno dla zainteresowanych środowisk naukowych, jak również szerszego kręgu odbiorców.

prof. dr hab. Zygmunt Niewiadomski
(z recenzji wydawniczej)

Autorka przeprowadziła po raz pierwszy w doktrynie prawa udaną kompleksową analizę i ocenę problematyki badawczej dotyczącej prawnej ochrony krajobrazu wiejskiego. Jest to analiza wielopłaszczyznowa [...]. Na pełną aprobatę zasługuje przyjęcie interdyscyplinarnego charakteru krajobrazu jako zjawiska prawnego i wykorzystania koncepcji pozaprawnych dla wypracowania optymalnego zakresu przedmiotowego prawnej ochrony krajobrazu wiejskiego [...]. Jest to bardzo dobre i pierwsze w doktrynie prawa opracowanie monograficzne, które kompleksowo i spójnie analizuje i ocenia to złożone zagadnienie badawcze, jakim jest ochrona krajobrazu wiejskiego [...].

prof. dr hab. Jerzy Stelmasiak
(z recenzji wydawniczej)

ISBN 978-83-232-4538-4 (Print)
ISBN 978-83-232-4539-1 (e-book)

