Adapting French Legislation and Planning Solutions for Landscape Protection: the Case of Poland

Katarzyna Tokarczyk-Dorociak, Julia Jankowska

Możliwości adaptacji francuskich rozwiązań prawnych i planistycznych w zakresie ochrony krajobrazu do warunków polskich

Key words: landscape protection, law, France, Poland, comparison

The objectives, methods and scope of the paper

The objective of this paper is the analysis of legal instruments (documents, acts and regulations) aimed at protecting, managing and/or planning the landscape used in France and their comparison to those aimed at landscape protection in Poland.

The analysis concerns Polish and French legislation at governmental, national and regional levels.

Legal basis of landscape protection

The European Landscape Convention is the first international convention to focus specifically on landscape. It is dedicated exclusively to the protection, management and planning of all landscapes in Europe. Poland signed the European Landscape Convention in December, 2001, and after its ratification in September 2004, the Convention came into force on 1 January 2005. It is thus far the only Act which defines and is directly concerned with landscape in Poland. It is further found that Poland has neither its own legal definition of "landscape", nor regulations specifically oriented towards landscape and the ELC Since the ELC's ratification on 27th September 2004 to the present day it has not been implemented into the Polish national legal system.

In Poland, legal bases of landscape design are included in various documents. However, as the term "landscape" does not have a univocal meaning in Polish law, the meaning of "landscape" varies according to different laws. For example, the protection and conservation of monuments in Poland is subject to state legislation, and "cultural landscape" is mentioned under one of the act's administrative competences. This act introduces the possibility of implementing landscape protection through the creation of cultural parks[1].

The Law on Nature Conservation defines landscape as an environmental resource and emphasizes the importance of its conservation. This act addresses protected areas, which directly or indirectly also protect landscapes[2]. Note, however, that protected areas within national parks, landscape parks, nature reserves, protected landscape areas, etc., constitute a small part of Poland's territory. Specific provisions apply only to areas of outstanding natural beauty and landscape and only within the borders of protected areas. Other Landscapes (approx. 80% of the country's geographical area) are not protected.

Słowa kluczowe: ochrona krajobrazu, prawo, Francja, Polska, porównanie

Cel, metoda i zakres pracy

Celem pracy jest analiza prawnych instrumentów ochrony krajobrazu stosowanych we Francji oraz ich porównanie z prawną ochroną krajobrazu w Polsce.

Analizie poddano prawodawstwo francuskie i polskie obowiązujące na poziomie rządowym, regionalnym i krajowym.

Podstawy prawne ochrony krajobrazu

Europejska Konwencja Krajobrazowa jako ratyfikowana umowa międzynarodowa znajduje się najwyżej w hierarchii aktów prawnych dotyczących krajobrazu[1]. W Polsce jest to jak dotąd jedyny akt bezpośrednio dotyczący krajobrazu i dokładnie go definiujący. Od ratyfikacji 27 września 2004 r. do dziś nie przystosowano konwencji do przepisów krajowych.

W polskich ustawach pojawiają się pojęcia związane z krajobrazem, jednak ich znaczenie różni się w zależności od przedmiotu ustawy. W ustawie o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami krajobraz kulturowy wymienia się jako jeden z przedmiotów ochrony. Ustawa ta wprowadza możliwość realizacji zagadnień ochrony dziedzictwa krajobrazowego poprzez tworzenie parków kulturowych[2].

Ustawa o ochronie przyrody definiuje krajobraz jako zasób środowiska i podkreśla istotność jego ochrony. Wprowadza formy ochrony obszarowej, które w sposób pośredni lub bezpośredni chronią także walory krajobrazowe[3]. Należy jednak pamiętać, iż tereny objęte ochroną w zakresie parków narodowych, parków krajobrazowych, rezerwatów przyrody, obszarów chronionego krajobrazu i in. to niewielka część powierzchni Polski. Przepisy szczegółowe dotyczą wyłącznie terenów o wybitnych walorach przyrodniczych i krajobrazowych (objętych ochroną) i tylko w granicach tych obszarów krajobraz podlega ochronie. Pozostałe krajobrazy (ok. 80% powierzchni kraju) nie są objęte ochroną.

Obowiązek uwzględniania aspektów krajobrazowych w trakcie sporządzania raportów oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko wprowadza „Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko"[4]. Ustawa „Prawo ochrony środowiska" natomiast zwraca uwagę na potrzebę zachowania walorów krajobrazowych przy sporządzaniu planów zagospodarowania przestrzeni[5].

Według ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wymogi ochrony krajobrazu powinny zostać uwzględnione w dokumentach planistycznych na wszystkich szczeblach, poczynając od polityki przestrzennej państwa, a kończąc na planach miejscowych. Narzuca ona również obowiązek powoływania przy każdej gminie komisji urbanistyczno-architektonicznej[6].

W prawodawstwie francuskim omawiane zagadnienia pojawiają się przede wszystkim w prawie środowiska (*code de l'environnement*), prawie urbanistycznym (*code de l'urbanisme*), prawie ruralistycznym (*code rural*) oraz prawie dziedzictwa (*code du patrimoine*) i nie różnią się znacznie od zapisów w prawie polskim. Z uwagi na obowiązek uwzględniania wymogów ochrony przyrody, krajobrazu i dziedzictwa kulturowego w działaniach planistycznych i ochronnych przepisy szczegółowe nie różnią się prawie wcale. We Francji istnieje za to specjalna ustawa poświęcona w całości problematyce krajobrazu (*loi paysage*[7]). Ma ona służyć ochronie i waloryzacji wszystkich krajobrazów, zarówno naturalnych, jak i zurbanizowanych, wyjątkowych jak i niewyróżniających się. Podkreśla również nadrzędność świadomego zarządzania krajobrazem nad strategią biernej ochrony.

Instrumenty zarządzania krajobrazem

Przy analizie zapisów prawa polskiego oraz codziennej praktyki

In Polish law, rules and procedures for environmental impact assessments are set out by the "Act on the provision of information about the environment and its protection, public participation in environmental protection and environmental impact assessment[3]". An "Environmental Protection Law" draws attention to the need to preserve the landscape in the preparation of land-use plans[4].

According to the Law on Spatial Planning and Development, landscape protection requirements should be taken into account in spatial planning documents at all levels, from the national spatial policy to those at a local level. It also imposes an obligation of appointing urban and architectural commissions within every municipality[5].

In French legislation, the discussed issues arise primarily in environmental law (*Code de l'environnement*), urban law (Code de l'urbanisme), rural raw (code rural) and heritage law (code du patrimoine) and do not differ significantly from the provisions of Polish law. In terms of the obligation to integrate natural, landscape and cultural heritage conservation into planning and conservatory policies, they hardly differ at all. In France, there is a special statute that is entirely dedicated to landscape (loi paysage[6]). It is intended to protect and valorize all landscapes, both natural and urban, both unique and unassuming. It also emphasizes the primacy of conscious landscape management above the strategy of passive protection.

The instruments of landscape management

When comparing the provisions of Polish law to the common practice (often so different from theoretical assumptions), the ineffectiveness of solutions proposed in the legislation is very visible. The most important problems are:

- small coverage of the country area by local spatial development plans,
- lack of skilled professionals in the field of landscape involved in planning and investment processes,
- relatively low effectiveness of nature and heritage conservation authorities,
- pressure from developers.

The effectiveness of the enforcement of environmental legislation in France can be helpful in solving the above-named problems. The tradition of protection and conscious management of the landscape in France is much longer than in Poland. Although in the opinion of French specialists the state of conservation and planning measures is insufficient, it can certainly serve as an example for Polish legislation.

French environmental legislation differs from the Polish in its use of multiple legal instruments to allow for the most effective adoption of plans and programs. The law requires the formation of lists of areas of high artistic, historical, scientific and landscape significance[7] at a departamental level[8]. It also defines the guidelines for the protection of areas of outstanding natural beauty, set by the State in consultation with local authorities[9]. They lay down the basic principles for the protection of landscape structures and local planning documents for the areas covered and have to comply with the conservation provisions contained therein. Environmental law also requires each department to establish a committee dedicated to nature and landscape issues[10], include sites of national importance and landscape in a federal inventory[11], and take into account the environmental impact of projects[12]. It also introduces The Landscape Award proposed by the Convention of Florence.

The manner of urban space management is typically discussed under the purview of Urban Law and a territorial management directive[13]. These documents refer to the terms of valuation, management, development and location of infrastructure of national importance and the protection of natural and cultural heritage, as well as the landscape. Territorial directives are adopted by the State in consultation with the lower-level administrative units.

The Urban Law also regulates issues related to planning docu-

(często tak różnej od założeń teoretycznych) uwagę zwraca nieskuteczność rozwiązań proponowanych w aktach prawnych. Najwyraźniejszymi problemami są:

- niewielkie pokrycie kraju miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego;
- brak wykwalifikowanych specjalistów w dziedzinie krajobrazu biorących udział w procesach planistycznych i inwestycyjnych;
- stosunkowo mała skuteczność działania konserwatorów przyrody i zabytków;
- zbyt duże znaczenie opinii publicznej i społeczności lokalnych w procesie decyzyjnym uchwalania planów miejscowych czy obszarów ochronnych;
- presja developerów.

Wykorzystanie przykładów francuskiego prawodawstwa i praktyki wykonawczej może być pomocne w rozwiązywaniu ww. problemów. Tradycja ochrony i świadomego kształtowania krajobrazu w tym kraju jest dużo dłuższa niż w Polsce. Pomimo iż w opinii francuskich specjalistów stan działań ochronnych i planistycznych nie jest wystarczający, może on bez wątpienia służyć za przykład dla ustawodawcy polskiego.

Francuskie przepisy prawne od polskich różni stosowanie wielu instrumentów wykonawczych umożliwiających skuteczną realizację zapisów teoretycznych. I tak, prawo środowiska wprowadza obowiązek tworzenia na poziomie departamentu[8] list obszarów o wysokiej wartości artystycznej, historycznej, naukowej i krajobrazowej[9]. Definiuje też wytyczne ochronne dla obszarów o wybitnych walorach krajobrazowych, ustalane przez państwo w konsultacji z władzami lokalnymi[10]. Dyrektywy te określają podstawowe zasady ochrony struktur krajobrazowych, a lokalne dokumenty planistyczne dla obszarów objętych dyrektywami muszą się zgadzać z zawartymi w nich zasadami ochrony. W prawie środowiska pojawia się także obowiązek ustanowienia dla każdego departamentu komisji do spraw natury i krajobrazu[11]. Znajdziemy w nim też obowiązek inwentaryzacji pomników przyrody i wybitnych krajobrazów[12] oraz konieczność uwzględniania wartości krajobrazowych przy sporządzaniu ocen oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko[13]. Wprowadza ono również nagrodę krajobrazową, której propozycje zostały zapisane w Konwencji Florenckiej.

Prawo urbanistyczne dostarcza instrument, jakim są dyrektywy terytorialne dotyczące zagospodarowania[14]. W dokumentach tych określane są główne założenia w zakresie ich waloryzacji, zagospodarowania, rozwoju i lokalizacji infrastruktury o znaczeniu krajowym oraz kwestie ochrony obszarów naturalnych, kulturowych, jak również krajobrazu. Dyrektywy terytorialne przyjmowane są przez państwo w porozumieniu z jednostkami administracyjnymi niższego szczebla.

Prawo urbanistyczne reguluje także kwestie związane z dokumentami planistycznymi na szczeblu lokalnym. Są to tzw. SCOT (*Schéma de cohérence territoriale* – tłumaczenie dosłowne: schemat spójności terytorialnej)[15]. SCOT to dokument urbanistyczny, który określa – w skali związków gmin – główne zamierzenia zagospodarowania terenu oraz rozwoju stref zurbanizowanych, z zachowaniem równowagi między nimi a strefami przemysłowymi, turystycznymi, rolniczymi i naturalnymi.

Kolejnym dokumentem urbanistycznym jest PLU (*Plan local d'urbanisme* – tłum. dosł.: lokalny plan urbanistyczny), odpowiednik miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego[16]. Składa się on z kilku obowiązkowych części, m.in. PADD (*Projet d'aménagement et du developpement durable* – dosł. projekt planowania i zrównoważonego rozwoju). PADD to dokument zarządzania rozwojem miasta lub gminy, aby spełniał on zasady zrównoważonego rozwoju w kontekście urbanistycznym. W PLU wyznaczane są strefy zurbanizowane, w przypadku których określana jest charakterystyka zabudowy. Te wytyczne powinny zostać utrzymane przy dalszych inwestycjach oraz dla stref przeznaczonych do zabudowy w przyszłości. Na jego podstawie wydawane są pozwolenia na budowę – każdy projekt nowej inwestycji czy przebudowy musi być zgodny z wytycznymi zawartymi w PLU. PLU może też wyznaczać strefy ochrony wartości

ments at the local level. Those are called SCOT (*Schéma de coherence territoriale – literal translation: territorial cohesion scheme*)[14]. SCOT is an urban planning document which defines – at a municipal level – the main land development plans and the development of urban areas, while maintaining balance between them and industrial, tourist, agricultural and natural zones.

Another urban planning document is PLU (*Plan d'urbanisme local – literal translation: the local urban plan*), the equivalent of the Polish local development plan[15]. It consists of a number of compulsory parts, among them is PADD (*Projet d'aménagement et du developpement durable – literally: the project of planning and sustainable development*). PADD is a document managing the development of the city or municipality to meet the principles of sustainable development in an urban context. The PLU determine urban zones, for which the characteristics of buildings are developed. These guidelines should be maintained during later investments and for the zones that will be built-up in the future. On the basis of this document the construction permits are issued – each new investment or construction project must comply with the guidelines contained in the PLU. The PLU can also set the landscape protection zones and define specific guidelines for them.

Additionally, the *secteur sauvegarde* (literally: protected sector)[16] is an urban zone in which development is defined by specific provisions because of outstanding historical and artistic significance of the area. For these areas, a special plan for protection and valorization is being developed (*PSMV – Plan de sauvegarde et de mise en valeur*), PSMV is being developed by the state (as opposed to the PLU, the responsibility of the municipality).

The most important legal provision for the protection of areas of great landscape value lies in Heritage Law and is the introduction of ZPPAUP zones (*Zone de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager* – literally: Zones of architectural, urban and landscape heritage protection)[17]. Those are zones created around the monuments and neighborhoods in need of protection and valorization for aesthetic, historical and cultural reasons. They are created on the request of the municipality. Within such zones detailed instructions in terms of architecture and landscape are defined (vantage points, protection from exposure, architectural guidelines). Instructions must then be placed in the PLU. All changes related to investments or restoration on the premises designated by ZPPAUP must be consulted with the local conservation officer.

A very important and effective legal instrument is the requirement to append a so-called *volet paysager* (literally: landscape component / attachment)[18] to the application for a building permit. This must include a photomontage or a drawing (visualization) showing the three-dimensional appearance of the future investment on the background of the surrounding landscape.

In France, there exist also other documents in addition to legal acts, including instructions for municipal officers and public officials, and many of them are associated with the landscape. One such example is Ministerial Order no. 95-23 responsible for environmental matters, which introduces a tool called Landscape Atlas (*Atlas de paysages*). To create the atlas of landscapes, a method of identification and typology of the landscape has been developed, which helps to identify and prioritize landscapes across the country. Research concerning the identification and typology of landscapes can be conducted by departments individually or jointly. This ordinance introduces principles for the development of spatial development plans associated with the landscape, and accurately defines the stages of preparation and implementation of the project.

The instruments of territorial protection

When comparing Polish and French models and methods for the protection of landscapes, numerous differences can be seen, mainly related to the possibility of the practical implementation of legal provisions.

krajobrazowych i określać dla nich szczegółowe wytyczne.

W prawie urbanistycznym pojawia się również tzw. *secteur sauvegardé* (tłum. dosł. sektor chroniony)[17] – strefa urbanistyczna, w której zagospodarowanie określają specjalne przepisy z racji wybitnych wartości historycznych i artystycznych. Dla tych stref tworzy się specjalny plan ochrony i waloryzacji (PSMV – *Plan de sauvegarde et de mise en valeur*), nadrzędny w stosunku do PLU. PSMV opracowywany jest przez państwo (w przeciwieństwie do PLU, za który odpowiedzialna jest gmina).

Najważniejszym dla ochrony walorów krajobrazu zapisem w prawie dziedzictwa jest wprowadzenie stref ZPPAUP (*Zone de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager* – tłum. dosł. strefa ochrony dziedzictwa architektonicznego, urbanistycznego i krajobrazowego)[18]. Są to strefy ochronne tworzone wokół zabytków oraz w dzielnicach wymagających ochrony i waloryzacji z powodów estetycznych, historycznych i kulturowych. Tworzone są na wniosek gminy. W obrębie strefy definiuje się szczegółowe dyspozycje w zakresie architektury oraz krajobrazu (zapewnienie punktów i osi widokowych, ochrona ekspozycji, wytyczne architektoniczne). Dyspozycje te muszą być następnie umieszczone w PLU. Wszystkie zmiany związane z inwestycjami lub restauracją na wyznaczonym przez ZPPAUP terenie muszą być konsultowane z lokalnym konserwatorem zabytków.

Bardzo ważnym i skutecznym instrumentem prawnym jest obowiązek dołączania do wniosku o pozwolenie na budowę tzw. *volet paysager* (tłum. dosł. składnik/załącznik krajobrazowy)[19]. Musi on zawierać fotomontaż lub rysunek (wizualizację) przedstawiający w formie trójwymiarowej wygląd inwestycji na tle otaczającego krajobrazu.

We Francji funkcjonują również poza ustawami dokumenty dodatkowe, m.in. instrukcje dla urzędów i funkcjonariuszy publicznych, a wiele z nich związanych jest z krajobrazem. Przykładem może być zarządzenie ministra właściwego do spraw ochrony środowiska nr 95-23 połączone z instrumentami ochrony krajobrazu[20], które wprowadza narzędzie atlasu krajobrazów (*atlas de paysages*). Na potrzeby tworzenia atlasu krajobrazów opracowano jednolitą metodę identyfikacji i typologii krajobrazu, która umożliwia zidentyfikowanie i zhierarchizowanie krajobrazów całego kraju. Przeprowadzenie badań w zakresie identyfikacji i typologii krajobrazu może być prowadzone przez poszczególne departamenty indywidualnie lub we współpracy kilku departamentów Zarządzenie określa zasady opracowywania planów zagospodarowania przestrzennego związanego z krajobrazem i dokładnie definiuje etapy postępowania przy sporządzaniu i realizacji projektu.

Instrumenty ochrony obszarowej

Przy porównywaniu polskich i francuskich form ochrony obszarowej można zaobserwować wiele różnic, wynikających głównie z możliwości praktycznego wdrażania zapisów prawnych. Trzy główne formy obszarów ochronnych: park narodowy, park krajobrazowy i rezerwat przyrody rozumiane są w bardzo podobny sposób. Jednak parki krajobrazowe, za których francuskie odpowiedniki można uznać *parcs naturels regionaux*[21] (tłum. dosł. naturalne parki regionalne), zajmują we Francji dużo większą powierzchnię, zarówno ilościowo, jak i w stosunku do powierzchni całkowitej kraju. Nieco inaczej przebiega w nich też zarządzanie i ochrona oraz mają inny wizerunek w percepcji społecznej.

Odpowiednikiem planu ochrony parku krajobrazowego jest tzw. karta parku (*la charte du parc*). Zawiera ona kierunki ochrony, waloryzacji i rozwoju obszaru oraz propozycje sposobów realizacji tych zamierzeń. Załącznik graficzny do planu wskazuje podział parku na strefy ochrony. Karta zawiera także dokument określający wytyczne i zasady ochrony struktur krajobrazowych. Karta parku opracowywana jest przez region (odpowiednik województwa) razem z samorządami lokalnymi, których obszar dotyczy, i poddawana jest konsultacjom społecznym.

The three main types of protected areas: national parks, landscape parks and nature reserves are treated in a very similar way. However, landscape parks, for which the French equivalent is *parcs naturels régionaux*[19] (literally: natural regional parks) cover a much larger geographical area in France, both in terms of quantity and in relation to the total area of the country. They are also slightly different in terms of management and protection, and have a different image in the public perception.

The equivalent of landscape park protection is called "the Park Card" (*la Charte du parc*). It contains guidelines for the protection, valorisation and development of an area and suggestions for how to achieve set goals. The graphic annex to the plan shows the division of the park into protection zones. The Card also contains a document setting out the guidelines and rules for the protection of landscape structures in the park. The Park Card is developed by the region, together with local municipalities, and is a subject to public consultation.

The five main objectives of Park Management are:

- protection and management of natural and cultural heritage,
- spatial planning,
- social and economic development,
- tourism, education and information,
- scientific experiments and research,

which are based on three main principles:

- simplifying the procedure of establishing a protection plan[20],
- division of competences between the state and the region,
- the pursuit of persuasion not coercion.

The third principle emphasizes the primacy of education and awareness over prohibitions and restrictions. It is assumed that locals who know the heritage and significance of their surroundings, will contribute to the effective protection of the landscape and nature in the park.

The Polish Nature Conservation Act includes additional forms of protection, such as "areas of protected landscape" and "wildlife and landscape zones". The former occupy approx. 23% of the country (about 7 million hectares)[21]. French legislation, in addition to national parks (*parcs nationaux*), nature reserves (*reserves naturelles*) and landscape parks (*parcs naturels Régionaux*), recognise other forms such as a biological reserves (*réserve biologique*), zones of ecological faunistic and floristic interest (*ZNIEFF – Zone naturelle d'intéręt écologique, faunistique et floristique*) or protected forest areas (*espace Boisée clasée*). The emphasis is also on coastal areas and mountains. Forms of protection of coastal areas include: marine parks (*parc naturel marin*), coastal conservation areas (*conservatoire du littoral*) and a network of protected marine areas (*aires marines protegées*). Protected mountain areas are covered by the Salzburg Convention on the Protection of the Alps and by detailed provisions of environmental, urban and rural law. It should be noted that the French mountains and coast are one of the most visited areas in the world and all their intensive protection seems to be very reasonable.

Institutions involved in landscape management

The French equivalent of a Polish heritage protection officer is called *ABF – architecte des bâtiments de France* (literally: the architect of buildings / constructions of France). ABF works for the preservation of architectural heritage, regardless of whether the site is listed in the official register of historic monuments. He therefore has an impact on all administrative decisions concerning new investments in areas with a defined architectural or landscape value – areas identified as valuable in all the aforementioned areas, directives or recommendations of local law. This allows the active protection of structures not listed in the register and the control of investments in the fields of architecture, landscape design, infrastructure and spatial planning. A Polish heritage protection officer's power is limited to registry monuments and there are no legal instruments for him to decide on the protection of

W zarządzaniu parkiem realizuje się pięć głównych celów:

- ochrona i zarządzanie dziedzictwem naturalnym i kulturowym,
- planowanie przestrzenne,
- rozwój ekonomiczny i socjalny,
- turystyka, edukacja i informacja,
- eksperymenty i badania naukowe,

a opiera się ono na trzech głównych zasadach:

- uproszczenie procedury sporządzania planu ochrony[22],
- podział kompetencji między państwem i regionem,
- dążenie do przekonywania, a nie zmuszania.

Trzecia zasada podkreśla nadrzędność edukacji i zwiększania świadomości nad zakazami i ograniczeniami prawnymi. Zakłada się, iż mieszkańcy, którzy będą znali dziedzictwo i wartość swoich okolic, sami przyczynią się do skutecznej ochrony krajobrazu i przyrody w parku.

Polska ustawa o ochronie przyrody wprowadza dodatkowo takie formy ochrony jak obszary chronionego krajobrazu i zespoły przyrodniczo-krajobrazowe. Te pierwsze zajmują ok. 23% powierzchni kraju (ok. 7 mln ha)[23] i wprowadzają stosunkowo niewielkie ograniczenia. Ustawodawstwo francuskie przewiduje poza parkami narodowymi (*parcs nationaux*), rezerwatami przyrody (*réserves naturelles*) i parkami krajobrazowymi (*parcs naturels regionaux*) takie formy jak: rezerwat biologiczny (*réserve biologique*), strefy interesu ekologicznego, faunistycznego i florystycznego (ZNIEFF – *Zone naturelle d'intérêt écologique, faunistique et floristique*) czy chronione obszary leśne (*espace boisée clasée*). Duży nacisk położony jest również na obszary nadmorskie oraz górskie. Formy ochrony obszarów nadmorskich to: morski park naturalny (*parc naturel marin*), obszar konserwacji wybrzeża (*conservatoire du litoral*) oraz sieć chronionych obszarów morskich (*aires marines protegées*). Obszary górskie ochroną obejmuje Konwencja Salzburska o ochronie Alp i szczegółowe zapisy w prawie środowiska, prawie urbanistycznym i prawie ruralistycznym. Należy tu zwrócić uwagę, że francuskie góry i wybrzeża są jednymi z miejsc o najbardziej natężonym ruchu turystycznym na świecie i tym bardziej uzasadniona wydaje się być ich przemyślana ochrona.

Podmioty mające swój udział w zarządzaniu krajobrazem

Odpowiednikiem polskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków we Francji jest tzw. ABF – *architecte des bâtiments de France* (tłum. dosł. architekt budynków/budownictwa Francji). ABF zajmują się ochroną dziedzictwa architektonicznego bez względu na to, czy dany obiekt jest wpisany do rejestru zabytków. Mają zatem wpływ na decyzje administracyjne dotyczące inwestowania na obszarach o zdefiniowanej wartości architektonicznej czy krajobrazowej – obszarach określonych jako wartościowe we wszystkich wcześniej wymienionych strefach, dyrektywach czy zaleceniach dokumentów lokalnych. Umożliwia to czynną ochronę obiektów niewpisanych do rejestru oraz kontrolę inwestycji z zakresu architektury, architektury krajobrazu, infrastruktury i gospodarki przestrzennej. Kompetencje polskiego konserwatora zabytków są ograniczone tylko do zabytków rejestrowych i nie ma on żadnych instrumentów prawnych do podejmowania decyzji w zakresie ochrony krajobrazu urbanistycznego czy ruralistycznego poza strefami ochrony. Wzorując się na przykładzie francuskim, kompetencje te należałoby rozszerzyć, jednocześnie dbając, aby biuro konserwatora zabytków zatrudniało specjalistów nie tylko w dziedzinie architektury i historii sztuki, ale też wyspecjalizowanych architektów krajobrazu.

Francuskie prawo urbanistyczne wprowadza również instytucję krajowej rady do spraw krajobrazu (*Conseil national du paysage*)[24] przy właściwym ministerstwie. Rada jest organem doradczym, który co roku przedstawia ministrowi raport o ewolucji krajobrazów we Francji, podsumowuje wprowadzanie w życie ustawy krajobrazowej (*loi paysages*) oraz wysuwa propozycje poprawy sytuacji krajobrazów w kraju. Dodatkowo we Francji istnieje organ architekta-doradcy i architekta kra-

the urban or rural landscape outside protected areas. Following the French example, these powers should be extended, ensuring at the same time, that the office employs professionals not only in the field of architecture and art history, but also specialized landscape designers.

To support and observe the integration of landscape into town planning policies, the French urban planning law has introduce the National Council for Landscape (*Conseil national du paysage*)[22] at ministerial level. The Council is an advisory body, which annually submits a report to the Minister on the evolution of landscapes in France, summarizes the implementation of the landscape law (*loi paysages*) and puts forward proposals to improve the situation of the country's landscapes. In addition, in France, there is a body of architect-advisers and landscape architect advisors (*architecte-conseil, paysagiste-conseil*)[23] whose functions are performed on a case by case basis. The introduction of such institutions in Poland would not only ensure the continuous participation of professionals in the decision-making processes related to the protection and management of the landscape, but also significantly raise the prestige of the landscape design profession.

The official labels in France

Another tool for supporting the management and conservation of the landscape in France are national official labels (*labels officiels Francais*). It is a form of official recognition of places, areas and products that meet certain criteria and are exceptional in specific terms. The labels are issued by the appropriate ministries in specific fields. Places that are outstanding in terms of landscape, nature, architecture and culture, are assigned the following labels:

- *Site naturel classé* (literally: classified natural area) and *site naturel inscrit* (literally: listed natural area) – the official label of the Ministry of Ecology, Sustainable Development, Transport and Housing (*Ministčre de l'Écologie, du Développement Durable, des Transports et du Logement*). Such recognition is given to areas of significant landscape, artistic, historical, scientific and cultural values. Its main purpose is to protect traditional, distinctive landscapes. In classified areas no modification is permitted without the consent of the State and in listed areas the constraints are somewhat smaller (changes are subject to consultation with local heritage conservation authorities).
- *Grand Site de France* (literally: Great place of France) – the label assigned by the Ministry of Ecology to famous and recognizable places, which often are subject to very intense tourism. The policy of the label is to promote the conservation and rehabilitation of such sites.
- *Villes et Pays d'art et d'histoire* (literally: Cities and regions of art and history) – the official label assigned by the Directorate of Architecture and Heritage by the Ministry of Culture and Communication (*Ministčre de la Culture et de la Communication*). Granted to cities, municipalities or historical areas involved in the promotion and valorization of their architectural, natural and cultural heritage. Places that have received the label are entitled to financial and technical assistance from the State.
- *Jardin remarquable* (literally: Outstanding garden) – the official label assigned by the Ministry of Culture, granted to well-maintained parks and gardens open to visitors.
- *Villages et cités de caractčre* (literally: Villages and towns with character) – the official label assigned by the Departmental Committees of Tourism (*Comité départemental du tourisme*), granted to sites having high architectural value and a distinctive cultural landscape. Its aim is the touristic promotion of such places. Sites with this label are granted funds for the restoration of historic buildings and support for tourism promotion.

jobrazu-doradcy (*architecte-conseil, paysagiste-conseil*)[25]. Specjaliści mają pełnić funkcje doradcze w sprawach na bieżąco zlecanych przez właściwe ministerstwo, nie porzucając wykonywania przez siebie zawodu na rachunek prywatny. Wprowadzenie tego typu instytucji w Polsce nie tylko zapewniłoby ciągły udział specjalistów w sprawach decyzyjnych dotyczących ochrony i zarządzania krajobrazem, ale również znacznie podniosło rangę zawodu architekta krajobrazu.

Etykiety oficjalne we Francji

Kolejnym narzędziem wspierającym zarządzanie i ochronę krajobrazu są francuskie krajowe etykiety oficjalne (*labels officiels Francais*). To forma oficjalnej gratyfikacji miejsc, obszarów, a także produktów spełniających dane kryteria i wyjątkowych pod pewnymi względami. Nadawane są przez ministerstwa kompetentne w danych dziedzinach. W kategoriach miejsc wybitnych pod względem krajobrazowym, przyrodniczym, architektonicznym i kulturowym nadawane są następujące etykiety:

- *Site naturel classé* (tłum. dosł. obszar naturalny sklasyfikowany) i *site naturel inscrit* (tłum. dosł. obszar naturalny wpisany) – oficjalna etykieta Ministerstwa Ekologii, Zrównoważonego Rozwoju, Transportu i Mieszkalnictwa (*Ministčre de l'Écologie, du Développement Durable, des Transports et du Logement*). Nadawana obszarom o wysokich wartościach krajobrazowych, artystycznych, historycznych, naukowych i kulturowych. Jej głównym celem jest ochrona tradycyjnego, charakterystycznego krajobrazu. Na obszarach sklasyfikowanych żadna modyfikacja stanu istniejącego nie jest dozwolona bez zgody państwa, na obszarach wpisanych ograniczenia są nieco mniejsze (zmiany podlegają konsultacji u lokalnych konserwatorów zabytków).
- *Grand Site de France* (tłum. dosł. wielkie miejsca Francji) – etykieta nadawana przez Ministerstwo Ekologii słynnym i rozpoznawalnym miejscom, w których często odbywa się intensywna turystyka. Polityką tej etykiety jest promowanie ochrony i rehabilitacji takich miejsc.
- *Villes et pays d'art et d'histoire* (tłum. dosł. miasta i regiony sztuki i historii) – etykieta oficjalna nadawana przez Dyrekcję Architektury i Dziedzictwa Ministerstwa Kultury i Komunikacji (*Ministčre de la Culture et de la Communication*). Przyznawana miastom, gminom lub obszarom historycznym zaangażowanym w promocję i waloryzację swojego dziedzictwa architektonicznego, naturalnego i kulturalnego. Miejsca, które otrzymały etykietę, mają prawo do finansowego i technicznego wsparcia ze strony państwa.
- *Jardin remarquable* (tłum. dosł. wybitny ogród) – etykieta oficjalna nadawana przez Ministerstwo Kultury dobrze utrzymanym parkom i ogrodom, otwartym dla odwiedzających.
- *Villages et cités de caractčre* (tłum. dosł. wsie i miasta z charakterem) – etykieta oficjalna nadawana przez Departamentalne Komitety Turystyki (*Comité départemental du tourisme*) miejscom o wysokich walorach architektonicznych i charakterystycznym krajobrazie kulturowym. Mają na celu promocję turystyki. Miejscom z tą etykietą przyznawane są fundusze na restaurację obiektów zabytkowych oraz wsparcie w zakresie promocji turystycznej. Miejscom i obszarom o wysokich wartościach krajobrazowych poświęcono również kilka etykiet nieoficjalnych, nadawanych przez niezależne stowarzyszenia lub w wyniku krajowych konkursów.
- *Les plus beaux villages de France* (tłum. dosł. najpiękniejsze wsie Francji) – etykieta nieoficjalna nadawana przez *Association des plus beaux villages de France* najpiękniejszym wsiom. Powstała w celu promowania dziedzictwa i krajobrazu kulturowego wsi oraz podnoszenia ich reputacji przy jednoczesnym podtrzymaniu turystyki i rozwoju ekonomicznego (podobną funkcję w Polsce

Several unofficial labels are also dedicated to places and areas of high landscape values. They are granted by independent associations or through national competitions.

- *Les plus beaux villages de France* (literally: The most beautiful villages of France) – unofficial label assigned by the *Association des plus beaux villages de France*, granted to the most beautiful villages. It was established in order to promote the heritage and cultural landscapes of rural areas and to improve their reputation while sustaining their touristic functions and economic development (a similar function in Poland is performed by a competition organized by the marshals' offices for the most beautiful village in the region).
- *Les plus beaux detours de France* (literally: The most beautiful detours in France) – an association dedicated to small tourist villages located at the peripheries of major roads and cities. It aims to promote tourism in towns of from two thousand to twenty thousand inhabitants and to enable the exchange of experiences between them. According to data from 2009 it brings together 98 villages in mainland France.
- *Villes et villages fleuries* (literally: Flowery towns and villages) – label granted to the winner of a national competition to towns and villages with plenty of well-maintained green areas.

The labeling system has proven to be very popular and effective in the promotion of tourism. Labels play an important role in raising awareness in local communities, which must actively contribute in order for their towns to be awarded a particular label. This idea could be successfully implemented in Poland, especially since there exist many associations whose statutory objective is the protection and promotion of places in their respective regions of influence.

Summary and conclusions

Landscape protection systems in Poland and France have a similar base; in both countries, landscape protection is particularly strong in protected areas (national parks, landscape parks). Both the Polish and French systems provide the possibility of spatial management in accordance with developed planning guidelines. However, in Poland, local spatial plans are not mandatory in the whole country, and investments are carried out everywhere, even where plans do not exist. In France, a system that works on all levels of governance has been developed and implemented. A number of tools have been established, whose preparation and application is mandatory. This study has indicated that in France it is very important to identify landscapes – a step necessary for adequate protection. With the implementation of the European Landscape Convention in Poland, the proven experience of France can be beneficial, serving as an inspiration. Territorial directives are very effective in France. They contain specific guidelines on the valuation, management and development of particular areas. Developing them for larger regions would allow for the preservation of territorial cohesion and the formulation of guidelines for the protection of the larger landscape units.

The so called *landscape annex* is worth transferring into Polish law. The municipality officer issuing building permits based on a visualization of the background of the surrounding landscape can better assess compliance with spatial planning the guidelines.

Strengthening Polish landscape awards (similar to the awards granted in the rural renewal program) is also worth considering. In France such awards are called official labels and positively distinguish the awarded sites. The system implemented in France is worth following. The possibility of certification in Poland using labels is useful for marketing and is important for brand building in the region.

Katarzyna Tokarczyk-Dorociak
Julia Jankowska
Institute of Landscape Architecture
Wrocław University of Environmental and Life Sciences

spełnia nagroda w konkursie organizowanym przez urzędy marszałkowskie w ramach programu Odnowa wsi na najpiękniejszą wieś w województwie).

- *Les plus beaux détours de France* (tłum. dosł. najpiękniejsze objazdy Francji) – stowarzyszenie grupujące małe miejscowości turystyczne zlokalizowane poza największymi osiami drogowymi. Ma na celu promowanie turystyczne miejscowości od 2 do 20 tys. mieszkańców oraz umożliwienie wymiany doświadczeń między nimi. Według danych na rok 2009 skupia 98 miejscowości we Francji metropolitalnej.
- *Villes et villages fleuries* (tłum. dosł. ukwiecone miasta i wioski) – etykieta nadawana w wyniku krajowego konkursu miastom i wsiom z dużą ilością dobrze utrzymanych terenów zieleni.

System etykiet okazał być się bardzo popularny oraz sprawdził się w promocji turystycznej. Etykiety odgrywają dużą rolę w podnoszeniu świadomości społeczności lokalnych, które muszą aktywnie działać na rzecz swojej miejscowości, aby daną etykietę otrzymać. Pomysł ten mógłby z powodzeniem zostać wprowadzony w Polsce, zwłaszcza że w kraju istnieje wiele stowarzyszeń, których celami statutowymi są ochrona i promocja miejsc, z jakimi są związane.

Podsumowanie i wnioski

Systemy ochrony krajobrazu w Polsce i we Francji mają podobne założenia, przede wszystkim w obu krajach ochrona krajobrazu realizowana jest na podstawie obszarów chronionych (parki narodowe, parki krajobrazowe). Polski i francuski system przewidują kształtowanie przestrzeni zgodnie z opracowanymi wytycznymi urbanistycznymi. Jednak w Polsce miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego nie są obowiązkowe dla całego kraju, a inwestycje realizowane są wszędzie, także tam, gdzie tych planów nie ma. We Francji opracowano system, który działa na wszystkich szczeblach administracji. Wdrożono szereg narzędzi, których przygotowanie i stosowanie jest obowiązkowe. W pracy wskazano, iż we Francji bardzo istotne jest identyfikowanie krajobrazów – etap niezbędny do właściwej ich ochrony. Przy wdrażaniu Europejskiej Konwencji Krajobrazowej w Polsce można skorzystać ze sprawdzonych doświadczeń francuskich, przede wszystkim doprowadzić do przyjęcia ustawy krajobrazowej. Bardzo dużą skuteczność we Francji mają dyrektywy terytorialne. Zawierają konkretne wytyczne odnośnie waloryzacji, zagospodarowania i rozwoju poszczególnym obszarów. Opracowanie ich w przypadku większych regionów pozwala zachować spójność przestrzenną regionów, a także sformułować wytyczne do ochrony krajobrazu większych jednostek.

Do polskiego prawa warto przenieść tzw. załącznik krajobrazowy. Urzędnik wydający pozwolenie na budowę na podstawie wizualizacji inwestycji na tle otaczającego krajobrazu może lepiej ocenić zgodność danej inwestycji z wytycznymi urbanistycznymi.

Należy rozważyć wzmocnienie w Polsce nagród krajobrazowych (podobnych do wyróżnień nadawanych w programie Odnowa wsi). We Francji nazywane są one etykietami oficjalnymi i spełniają rolę pozytywnego wyróżnika danego miejsca. System wdrożony we Francji w tym zakresie też jest godny naśladowania. Możliwość certyfikowania obszarów czy miejsc i używania etykiety w marketingu ma znaczenie w budowaniu marki regionu.

Katarzyna Tokarczyk-Dorociak
Julia Jankowska
Instytut Architektury Krajobrazu
Uniwersytet Przyrodniczy we Wrocławiu

Przypisy

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

[2] Ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, Dz.U. 2003 Nr 162, poz. 1568.

[3] Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody, Dz.U. 2004 Nr 92, poz. 880.

[4] Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 26 sierpnia 2013 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego

Endnotes

[1] Ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, Dz.U. 2003 nr 162 poz. 1568.

[2] Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody, Dz.U. 2004 nr 92 poz. 880.

[3] Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 26 sierpnia 2013 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, Dz.U. 2013 poz. 1235.

[4] Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska, Dz.U. 2001 nr 62 poz. 627.

[5] Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Dz.U. 2003 nr 80 poz. 717.

[6] Loi n°93-24 du 8 janvier 1993 sur la protection et la mise en valeur des paysages et modifiant certaines dispositions legislatives en matičre d'enquętes publiques.

[7] Code de l'environnement, L 341-1 do L 341-15 i L 341-19 do L 341-22.

[8] Department is a unit of administrative division of France, for the equivalent in Poland can be considered district, but the role of the department in the French system of administration is much more important than the county in Poland.

[9] Code de l'environnement, L 350-1.

[10] Ibidem: L 341-16.

[11] Ibidem: L 341-1.

[12] Ibidem: L 122-1.

[13] Code de l'urbanisme, L 111-1-1.

[14] Ibidem: L 122-1 do L 122-2.

[15] Ibidem: L 123-1.

[16] Ibidem: L 313-1.

[17] Code du patrimoine, L 642-1 do L 642-7.

[18] Code de l'urbanisme, L 421-2.

[19] Code de l'environnement, L 331-1.

[20] Once made the park card is valid for 12 years, then it is sufficient that it will renew the management of the park.

[21] Environmental Protection 2010. Statistical information and reports the Polish Central Statistical Office.

[22] Code de l'environnement: L 341-17.

[23] Code de l'urbanisme: A 614-1 do A 614-4.

ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, Dz.U. 2013 poz. 1235.

[5] Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska, Dz.U. 2001 Nr 62, poz. 627.

[6] Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Dz.U. 2003 Nr 80, poz. 717.

[7] Loi n°93-24 du 8 janvier 1993 sur la protection et la mise en valeur des paysages et modifiant certaines dispositions legislatives en matičre d'enquętes publiques.

[8] Departament to jednostka podziału administracyjnego Francji, za którego odpowiednik w Polsce można uznać powiat, jednak rola departamentu we francuskim systemie administracji jest o wiele istotniejsza niż powiatu w Polsce.

[9] Code de l'environnement, L 341-1 do L 341-15 i L 341-19 do L 341-22.

[10] Tamże, L 350-1.

[11] Tamże, L 341-16.

[12] Tamże, L 341-1.

[13] Tamże, L 122-1.

[14] Code de l'urbanisme, L 111-1-1.

[15] Tamże, L 122-1 do L 122-2.

[16] Tamże, L 123-1.

[17] Tamże, L 313-1.

[18] Code du patrimoine, L 642-1 do L 642-7.

[19] Code de l'urbanisme, L 421-2.

[20] Circulaire n° 95-23 du 15 mars 1995 relative aux instruments de protection et de mise en valeur des paysages, Bulletin officiel du ministčre chargé de la protection de l'environnement n° 95/13 p. 149–151.

[21] Code de l'environnement, L 331-1.

[22] Raz sporządzona karta parku obowiązuje przez 12 lat, później wystarczy, że odnowi ją dyrekcja parku.

[23] Ochrona środowiska 2010. Informacje i opracowania statystyczne Głównego Urzędu Statystycznego.

[24] Code de l'environnement: L 341-17.

[25] Code de l'urbanisme: A 614-1 do A 614-4.

Literature – Literatura

1. Circulaire n° 95-23 du 15 mars 1995 relative aux instruments de protection et de mise en valeur des paysages.
2. Code de l'environnement, Livre III, le décret no 2005-935 du 2 août 2005 relatif ŕ la partie réglementaire du code de l'environnement officiel de la Republique Francaise.
3. Code de l'urbanisme, version consolidée au 20 janvier 2013, officiel de la Republique Francaise.
4. Code du patrimoine, décrets 2011-573 et 2011-574 du 24 mai 2011, officiel de la Republique Francaise.
5. Guttinger P., 2007. Approche du paysage en droit français. Cahiers d'économie et sociologie rurales, n° 84–85.
6. Loi no 93-24 du 8 janvier 1993 sur la protection et la mise en valeur des paysages et modifiant certaines dispositions legislatives en matičre d'enquętes publiques.
7. Rocznik Statystyczny Ochrona środowiska 2010. Informacje i opracowania statystyczne Głównego Urzędu Statystycznego, Warszawa.
8. Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska, Dz.U. 2001 Nr 62, poz. 627.
9. Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Dz.U. 2003 Nr 80, poz. 717.
10. Ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, Dz.U. 2003 Nr 162, poz. 1568.
11. Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody, Dz.U. 2004 Nr 92, poz. 880.