

## **Uwagi do projektu *Ustawy o zmianie niektórych ustaw, w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu***

### **1. Uwaga dotycząca założeń do *Ustawy krajobrazowej***

Brak jest czytelnych podstaw opracowanego projektu *Ustawy*. Przedstawiono uzasadnienie wyjaśniające potrzeby i cel wydania ustawy, powołując się wyłącznie na wybrane źródła krajowe. Nie wykorzystano, w przygotowaniu *Ustawy*, dobrze funkcjonujących rozwiązań zagranicznych, choćby rozwiązań stosowanych w Niemczech, gdzie podstawą systemu ochrony i kształtowania krajobrazu jest jego systematyczne badanie i monitorowanie (*Landschaftsforschung*), na tych podstawach planowanie krajobrazu (*Landschaftsplanung*), następnie - budowa krajobrazu (*Landschaftsbau*), pielęgnowanie krajobrazu (*Landschaftspflege*) i w końcu - ochrona krajobrazu (*Landschaftsschutz*). Jest to dobry przykład powszechnej ochrony i kształtowania krajobrazu. Ochrona krajobrazu jest w tym systemie jednym z jego elementów, ale nie jedynym. Tymczasem treść projektu *Ustawy* dotyczy wyłącznie ochrony, z pominięciem tego co dla uzyskania efektów ochrony krajobrazu najważniejsze, czyli – planowania, opartego na badaniu, budowania i pielęgnowania krajobrazu. Ponadto *Ustawa* koncentruje uwagę na tzw. *krajobrazach priorytetowych*, brakuje w niej stwierdzenia, że celem jest **powszechna ochrona i kształtowanie krajobrazu**.

Proponuję uzupełnienie nazwy *Ustawy* o wyraz *kształtowanie*. W wyniku proponowanego uzupełnienia *Ustawa* miałaby następującą nazwę: *Ustawa o zmianie niektórych ustaw, w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony i kształtowania krajobrazu*.

### **2. Uwaga dotycząca definicji *krajobrazu*, czyli podstawy projektu *Ustawy krajobrazowej***

1.1 Przytoczona poniżej definicja *krajobrazu*, przyjęta w projekcie *Ustawy krajobrazowej*, pochodzi od oryginalnej definicji krajobrazu podanej w Europejskiej Konwencji Krajobrazowej.

W projekcie *Ustawy krajobrazowej* krajobraz, to „ – postrzegana przez ludzi przestrzeń, zawierająca elementy przyrodnicze lub wytwory cywilizacji, ukształtowana w wyniku działania czynników naturalnych lub działalności człowieka”.

W Europejskiej Konwencji Krajobrazowej: “Landscape” means an area, as perceived by people, whose character is the result of the action and interaction of natural and/or human factors (EUROPEAN LANDSCAPE CONVENTION, Florence, 20.X.2000).

Z pozoru są to niemal identyczne definicje. Jednak różnią się między sobą znaczeniem angielskiego *perceive* i polskiego *postrzegać*, na co zwrócił uwagę prof. Jerzy Solon, podczas konferencji pt. *Wdrażanie Europejskiej Konwencji Krajobrazowej w Polsce*, zorganizowanej przez GDOŚ, która odbyła się 20 września 2012 roku w Józefowie k/ Warszawy. W wyniku różnicy, pomiędzy *perceive* i *postrzegać*, mamy dwa różne rozumienia pojęcia krajobrazu. W projekcie *Ustawy krajobrazowej*, krajobraz ma znaczenie wyłącznie sensoryczne, podczas gdy, w Europejskiej Konwencji Krajobrazowej, ma on znaczenie zarówno sensoryczne, jak i kognitywne. Co należy interpretować w sposób następujący, że krajobraz, to nie tylko widok, ale struktura materialna, a zarazem fenomenem, znajdujący odzworowanie w odbiorze sensoryczno-kognitywnym.

Chodzi o to by krajobraz w projekcie *Ustawy krajobrazowej* był **postrzegany** w takim znaczeniu jak w angielskim *perceive*. Zarówno w obowiązujących ustawach, jak i w projekcie *Ustawy krajobrazowej* krajobraz jest jedynie „widokiem”, obiektem percepcji, a nie: ustrojem przyrodniczych obiektów materialnych - o konkretnych cechach fizycznych, chemicznych i biologicznych - oraz zdeterminowanych przez nie, a jednocześnie wpływających na nie - obiektów i zjawisk kulturowych, które są źródłem percepcji, prowadzącej do procesu poznawczego i świadomości krajobrazu. Tak właśnie rozumiany jest krajobraz z pozycji Architektury krajobrazu.

## Uzasadnienie

Poniżej przedstawiam porównanie dwóch określeń, angielskiego *perceive* i polskiego *postrzegać* (*postrzegalność*, *postrzegalny*).

**Perceive** – 1. to become aware of, know or identify by means of the senses: *I perceived an object looming through the mist.* 2. To recognize, discern, envision, or understand: *I perceive a note of sarcasm in your voice. This is a nice idea but I perceive difficulties in putting it into practice* (wg słownika – encyklopedii „*Webster’s ...*”, 1993).

**Postrzegać** – uświadomić sobie wrażenie wywołane działaniem bodźca zewnętrznego na analizator zmysłowy; dawniej ogólnie: spostrzec, zauważyć, zobaczyć (Słownik języka polskiego. PWN, Warszawa, 1988).

**Postrzegalność** – postrzegalność słuchowa, wzrokowa (Słownik języka polskiego. PWN, Warszawa, 1988).

**Postrzegalny** – być postrzeżonym. Świat postrzegalny zmysłami. Postrzegalne przedmioty (Słownik języka polskiego. PWN, Warszawa, 1988).

Różnice w znaczeniach *perceive* i *postrzegać* są wyraźnie widoczne. *Perceive*, w pierwszym znaczeniu, to: być świadomym, wiedzieć, lub identyfikować poprzez zmysły, a w drugim znaczeniu, to: rozpoznawać, dostrzec, przewidywać (planować zrobienie czegoś, wyobrazić sobie), czy zrozumieć (Wielki słownik angielsko – polski, PWN, 2002).

**1.2** Definicja krajobrazu, z odpowiednim komentarzem, powinna być podana w preambule do Ustawy.

**1.3** Nieuzasadnione jest wprowadzenie do ustaw dwóch różnych definicji krajobrazu, a mianowicie **definicji krajobrazu** oraz **definicji krajobrazu kulturowego**. Definicja krajobrazu kulturowego różni się od definicji krajobrazu „niekulturowego” podkreśleniem, że jest to *przestrzeń historycznie ukształtowana*. Należy zauważyć, że każda przestrzeń jest ukształtowana historycznie. Te krajobrazy, które mają szczególne znaczenie historyczne należałoby raczej nazwać krajobrazami historycznymi, lub zabytkowymi, ale nie kulturowymi.

### **3. Uwaga dotycząca zakresu *Ustawy krajobrazowej***

Uważamy za konieczne uzupełnienie nazwy Ustawy o wyraz *kształtowanie*. W wyniku proponowanego uzupełnienia Ustawa miałaby następującą nazwę: ***Ustawa o zmianie niektórych ustaw, w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony i kształtowania krajobrazu***.

Kształtowanie krajobrazu jest procesem prewencyjnym, którego podstawą jest badanie krajobrazu mającym na celu nie tylko ochronę zasobów krajobrazowych, ale także ich pomnażanie. Kształtowanie krajobrazu powinno pozostawać w bezpośrednim, ścisłym związku z systemami mieszkalnictwa, transportu, infrastruktury technicznej, produkcji rolniczej i przemysłowej, handlu, edukacji, kultury, ochrony zdrowia. Polskie ustawodawstwo nie daje podstaw do tak rozumianego kształtowania krajobrazu.

Pojęcie *kształtowanie krajobrazu* nie zostało dotychczas wprowadzone do polskiego ustawodawstwa. Jedynym ustawowym pojęciem, odnoszącym się do krajobrazu, jest *ochrona krajobrazu*. Umocowany w prawie termin *ochrona krajobrazu*, który ma zabarwienie pasywne, nie wystarcza dla urzeczywistnienia idei zintegrowanego kształtowania krajobrazu.

W przedstawionym projekcie Ustawy nie zostały uwzględnione cele związane z kształtowaniem krajobrazu.

#### **4. Uwaga dotycząca opracowań w formie audytów krajobrazowych**

Gdyby audyty krajobrazowe były systematycznie wykonywanymi ocenami efektów ochrony i kształtowania krajobrazu, ustalanych w planach zagospodarowania przestrzennego województw, suikzp oraz mpzp, wówczas, jako narzędzia kontroli, przy określonych sankcjach, mogłyby dobrze służyć ochronie. Natomiast cel i przyjęta metodyka audytu budzą wątpliwości. Tak zwany audyt będzie wyłącznie oceną stanu krajobrazu wykonaną po 20 letnim procesie przekształceń, i prawdopodobnie będzie, w większości przypadków, płaczem nad rozlanym mlekiem.

Propozycja ta jest niezrozumiała. Audyt ma być wykonywany w skali województwa, a zatem w skalach 1:200 000/ 1: 100 000), a jego efektem mają być szczegółowe *urbanistyczne zasady ochrony krajobrazu*. Może należałoby, przed wprowadzeniem tak niejasnego zapisu w Ustawie, wypróbować czy to jest realne.

Tu, powtórnie, należy odwołać się do doświadczeń zagranicznych, przede wszystkim doświadczeń niemieckich. Tam się nie wykonuje audytów, ale sporządza plany krajobrazu. W naszym systemie planowania przestrzennego plan krajobrazu może być elementem planu województwa, studium krajobrazu może być elementem suikzp, a projekt krajobrazu elementem mpzp.

#### **5. Uwaga dotycząca struktury treści Ustawy**

Rozpoczynając czytanie projektu Ustawy odnosi się wrażenie, że jest to „ustawa reklamowa”, a nie krajobrazowa. Pierwsza wymieniona regulacja dotyczy *Ustawy z dnia 17 czerwca 1966 roku o postępowaniu egzekucyjnym w administracji*. Przyjęto porządek chronologiczny, ale właściwy byłby porządek merytoryczny (tematyczny), według hierarchii celów. Proponuję przyjęcie następującego porządku regulacji poszczególnych ustaw: 1. Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym; 2. Prawo budowlane; 3. Prawo ochrony środowiska ; 4. Ustawa o ochronie przyrody; 5. Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, i następnie pozostałe ustawy

#### **6. Uwaga dotycząca proponowanych zmian w Art. 5. W ustawie z dnia 7 lipca 1994 roku – Prawo budowlane (Dz. U. z 2010 r., Nr 243, poz. 1623 z późn. zm.)**

Według projektu *Ustawy krajobrazowej*, art. 3 pkt 3 otrzymuje następujące brzmienie:

„3) budowli - należy przez to rozumieć każdy obiekt budowlany niebędący budynkiem lub obiektem małej architektury, jak: obiekty liniowe, lotniska, mosty, wiadukty, estakady, tunele, przepusty, sieci techniczne, wolno stojące maszty antenowe, wolno stojące trwale związane z gruntem tablice i urządzenia reklamowe, budowle ziemne, obronne (fortyfikacje), ochronne, hydrotechniczne, zbiorniki, wolno stojące instalacje przemysłowe lub urządzenia techniczne, oczyszczalnie ścieków, składowiska odpadów, stacje uzdatniania wody, konstrukcje oporowe, nadziemne i podziemne przejścia dla

pieszych, sieci uzbrojenia terenu, **budowle sportowe**, cmentarze, pomniki, a także części budowlane urządzeń technicznych (kotłów, pieców przemysłowych, elektrowni wiatrowych, elektrowni jądrowych i innych urządzeń) oraz fundamenty pod maszyny i urządzenia, jako odrębne pod względem technicznym części przedmiotów składających się na całość użytkową.”

Na, przytoczonej powyżej, liście budowli, wymienionych w art. 3 pkt 3, pominięto ***budowle rekreacyjne***. Wymienione są jedynie ***budowle sportowe***. Błędem tym obarczone jest również obowiązujące dotychczas Prawo Budowlane. Nie dodano do budowli sportowych, budowli rekreacyjnych, do których, w Polskiej Klasyfikacji Obiektów Budowlanych, wprowadzonej Rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 30 grudnia 1999 r. (Dz. U. Nr 112, poz. 1316) wraz ze zmianami z 2002 r. (Dz. U. Nr 18, poz. 170), w Grupie 241 ***Budowle sportowe i rekreacyjne***, a w niej, w Klasie 2412 ***Budowle sportowe i rekreacyjne pozostałe***, zalicza się m.in. „***ogrody i parki publiczne, skwery, ogrody botaniczne i zoologiczne***”. Pominięto wprawdzie tylko jedno słowo: „***rekreacyjne***”, ale istotne, po pierwsze - dla spójności Prawa Budowlanego z Polską Klasyfikacją Obiektów Budowlanych, i po drugie – ważne, dla umocowania w Prawie budowlanym ***ogrodów i parków publicznych, skwerów, ogrodów botanicznych i zoologicznych***.

## 7. Uwagi dotyczące terminologii

Art. 2. 1. (Rozdz. 1) Ustawy o ochronie przyrody, w którym *krajobraz* zaliczono do *zasobów, tworów i składników przyrody*, jest sprzeczny z Art. 1. (Rozdz. 1), tejże Ustawy, o następującym brzmieniu: „*Ustawa określa cele, zasady i formy ochrony przyrody żywej i nieożywionej oraz krajobrazu*”, w którym krajobraz nie jest utożsamiany wyłącznie z przyrodą.

Według definicji krajobrazu, przyjętej w *Ustawie krajobrazowej*, krajobraz to – „*przestrzeń, zawierająca elementy przyrodnicze lub wytwory cywilizacji, ukształtowana w wyniku działania czynników naturalnych lub działalności człowieka*”. Jak to wynika z przytoczonej definicji, krajobraz nie jest zasobem, tworem i składnikiem przyrody.

Taka sama uwaga dotyczy „*zieleni w miastach i wsiach*”, która także nie jest wyłącznie zasobem, tworem i składnikiem przyrody.

## 8. Uwaga dotycząca Uzasadnienia Ustawy

W Uzasadnieniu (s. 12) autorzy projektu przytaczają zdanie z mojej wypowiedzi, ale przepisano je z błędem zamieniając słowo *wykorzeniem* na *wykorzystaniem*. Powinno być: „... *chroni przed wykorzeniem*...”.

OSOBA FIZYCZNA

Warszawa, 18.06.2013