

Toruń, 18 czerwca 2013 r.



WICEMARSZAŁEK WOJEWÓDZTWA
KUJAWSKO-POMORSKIEGO
Dariusz Kurzawa

BD-II.800.1.13.2013

Pan
Bogdan Ciepielewski
Dyrektor Biura Związku
Województw RP

W nawiązaniu do pisma z dnia 23 maja 2013 r. dotyczącego wydania opinii do projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu, uprzejmie informuję, że przedmiotowy projekt opiniuję pozytywnie.

W projekcie ww. ustawy proponuję jednak uwzględnić wprowadzenie zmiany w ustawie z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo Budowlane w art. 5 ust. 1 pkt 3. do zapisu: „możliwość utrzymania właściwego stanu technicznego” dodać zapis: „i estetycznego”. Powyższe uzupełnienie spowoduje konieczność uwzględniania możliwości utrzymania obiektu budowlanego wraz ze związanymi z nim urządzeniami budowlanymi we właściwym stanie estetycznym na etapie projektowania i budowy. Przedstawione w projekcie rozwiązania dotyczące w szczególności reklam są zbieżne z naszymi oczekiwaniami.

Otrzymują:

1. Adresat
2. ZDW Bydgoszcz
3. A/a BD-II.GP


Wice Marszałek Województwa
Dariusz Kurzawa

Propozycje zmian i uwagi do projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu, zebrane i opracowane przez Departament Środowiska UM WK-P (Kujawsko-pomorskiego)

I. Propozycje zmian do projektu ustawy.

Art. 4 – zasada wprowadzenia opłat od reklamy jest w naszej ocenie jak najbardziej słuszną, jednakże proponuje się wprowadzenie zapisu określającego przeznaczenie opłaty pobieranej na terenach objętych ochroną prawną (formy ochrony przyrody wymienione w art. 6 ust. 1 pkt 3-4 i 7-9 ustawy o ochronie przyrody) na sfinansowanie zadań z zakresu ochrony przyrody i krajobrazu.

Proponuje się po pkt 9 dodać pkt 10 o następującej treści:

„10. Opłata od reklam umieszczonych w obszarach objętych formami ochrony przyrody wymienionymi w art. 6. ust. 1 pkt. 3-4 i 7-9 ustawy o ochronie przyrody przeznaczona jest na realizację zadań z zakresu ochrony przyrody oraz krajobrazu.”

Art. 5 – w związku ze słuszną propozycją ustanawiania planów ochrony parków jako aktów prawa miejscowego, co w istotny sposób poprawia ich skuteczność i jednoznacznie zakończy spory interpretacyjne dotyczące tego, czym jest akt woli sejmiku wojewódzkiego, a w efekcie jakie są jego powszechnie obowiązujące konsekwencje, proponuje się przeredagować pkt. 3 i 4:

3) w art. 48 w ust. 2 po pkt 1 dodaje się pkt 1a w brzmieniu:

„1a) jest zgodna z przepisami o ochronie przyrody, planami ochrony parków krajobrazowych, w szczególności z urbanistycznymi zasadami ochrony krajobrazu – jeśli obowiązują na danym obszarze”;

4) w art. 49 w ust. 1 po pkt 1 dodaje się pkt 1a w brzmieniu:

„1a) zgodność z planami ochrony parków krajobrazowych i urbanistycznymi zasadami ochrony krajobrazu – jeśli obowiązują na danym obszarze;”

Rozwiązanie takie umożliwi praktyczną realizację ochrony krajobrazu na terenie tych parków krajobrazowych, dla których opracowano i zatwierdzono plany ochrony, bez konieczności oczekiwania na opracowanie i uchwalenie urbanistycznych zasad ochrony krajobrazu – rozwiązanie takie umożliwi skuteczną ochronę krajobrazu.

Art. 7 – marszałek województwa jest organem ochrony przyrody, a w konsekwencji także krajobrazu, powinien więc móc aktywnie uczestniczyć w ich praktycznej ochronie. W związku z powyższym proponuje się przeredagować pkt 2 i 3 w następujący sposób:

2) po art. 37 dodaje się art. 37a w brzmieniu:

„Art. 37a. 1. Rada gminy.....

4. Wójt (burmistrz, prezydent miasta) przed przedłożeniem radzie gminy projektu uchwały, o której mowa w ust.1:

1) zasięga opinii o projekcie od marszałka województwa, regionalnego dyrektora ochrony środowiska i wojewódzkiego konserwatora zabytków”,

3) w art. 53 w ust. 4 pkt 7 i 8 otrzymują brzmienie:

„7) dyrektorem parku narodowego w odniesieniu do obszarów położonych w granicach parku i jego otuliny, a także w odniesieniu do obszarów Natura 2000, nad którymi dyrektor parku narodowego sprawuje nadzór;

„8) marszałkiem województwa w odniesieniu do parków krajobrazowych i obszarów chronionego krajobrazu, w tym proponowanych na ich obszarze inwestycji o charakterze dominant krajobrazowych w rozumieniu ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 roku o ochronie przyrody”;

4) w art. 53 w ust. 4 dodaje się pkt 9 w brzmieniu:

„9) regionalnym dyrektorem ochrony środowiska – w odniesieniu do innych niż wymienione w pkt 7 i 8 obszarów objętych ochroną na podstawie przepisów o ochronie przyrody, w tym proponowanych na ich obszarze inwestycji o charakterze dominant krajobrazowych w rozumieniu ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 roku o ochronie przyrody.”.

Propozycje wyżej przedstawione są logiczną konsekwencją ustanowienia marszałka województwa organem ochrony przyrody: art. 91 pkt 2b dodany ustawą z dnia 18.08.2011 r. (Dz.U. Nr 224, poz. 1337) obowiązującą od 1.01.2012 r. Niestety przy tej regulacji nie wyposażono marszałka, jako organu ochrony przyrody, w żadne kompetencje władcze w stosunku do form ochrony przyrody stanowiących przez JST szczebla wojewódzkiego. Stanowi to istotną wadę prawną, stąd przyjęcie wyżej przedstawionych zapisów skutkować będzie jej usunięciem. Pozwoli jednocześnie na rozdzielenie zadań marszałka województwa i regionalnego dyrektora ochrony środowiska, co w istotny sposób powinno przyczynić się do wzrostu skuteczności ich działań i ułatwi społeczeństwu identyfikację poszczególnych organów ochrony przyrody wraz z zrozumieniem ich kompetencji.

Art. 9 - w celu usprawnienia funkcjonowania organów ochrony przyrody, administracji i Służb Parków Krajobrazowych oraz uporządkowania ich kompetencji i zadań, jak również wzajemnych relacji tych podmiotów proponuje się przeredagować zapisy projektu niniejszej ustawy w sposób niżej przedstawiony:

3) po rozdziale 1 dodaje się rozdział 1a w brzmieniu:

Art. 5a.1. Dla obszaru województwa sporządza się, nie rzadziej niż raz na 20 lat, audyt krajobrazowy.

4. Sporządzający projekt audytu krajobrazowego przy jego opracowaniu uwzględnia cele ochrony i ustalenia planów ochrony dla form ochrony przyrody, o których mowa w art. 6 pkt 3-4 i 9, jeżeli takie plany istnieją i obowiązują.

Proponowane rozwiązanie pozwala na wykorzystanie materiałów zgromadzonych przy ustanawianiu tych form ochrony przyrody oraz gotowych opracowań planów ochrony parków krajobrazowych. Dotychczasowy ust. 4 staje się automatycznie ust. 5.

„Art. 5b. 1. Projekt audytu krajobrazowego sporządza marszałek województwa.

2. Marszałek województwa przed przedłożeniem projektu audytu krajobrazowego do uchwalenia przez sejmik województwa:

1) zasięga opinii o projekcie od regionalnego dyrektora ochrony środowiska, dyrektorów parków narodowych i parków krajobrazowych położonych w granicach województwa, wojewódzkiego konserwatora zabytków i właściwych rad gmin położonych na terenie województwa z zastrzeżeniem, że brak przedstawienia stanowiska w terminie miesiąca od dnia otrzymania projektu urbanistycznych zasad ochrony krajobrazu jest uważane za wydanie opinii pozytywnej przez dany organ;”

„Art. 5d.1. Projekt urbanistycznych zasad ochrony krajobrazu opracowuje marszałek województwa.

2. Marszałek województwa przed przedłożeniem projektu urbanistycznych zasad ochrony krajobrazu do uchwalenia przez sejmik województwa:

2) zasięga opinii o projekcie od regionalnego dyrektora ochrony środowiska, dyrektorów parków narodowych i parków krajobrazowych położonych w granicach województwa, wojewódzkiego konserwatora zabytków i właściwych rad gmin z zastrzeżeniem, że brak przedstawienia stanowiska w terminie miesiąca od dnia otrzymania projektu urbanistycznych zasad ochrony krajobrazu jest uważane za wydanie opinii pozytywnej przez dany organ;”

Proponowane zapisy są konsekwencją ustawowego upoważnienia dla dyrektora parku krajobrazowego do kierowania nim i reprezentowania na zewnątrz.

4) w art. 16:

d) ust. 5 otrzymuje brzmienie:

„5. Park krajobrazowy i zespół parków krajobrazowych jest wojewódzką samorządową jednostką organizacyjną działającą w formie jednostki budżetowej.”

e) po ust. 5 dodaje się ust. 5a i 5b w brzmieniu:

5a. Statut parku krajobrazowego lub zespołu parków krajobrazowych, określający strukturę organizacyjną parku lub zespołu parków, nadaje sejmik województwa w drodze uchwały.

5b. Statut parku krajobrazowego położonego na terenie więcej niż jednego województwa nadaje w drodze uchwały sejmik województwa, na którego obszarze działania znajduje się większa część parku, w porozumieniu z pozostałymi sejmikami województw.”

Proponowane zapisy jednoznacznie oddzielają formę ochrony przyrody, jaką jest park krajobrazowy i zespół parków krajobrazowych, od sposobu zarządzania nią przy pomocy jednostki budżetowej też nazywanej parkiem krajobrazowym. Porządkują również kwestie dotyczące parków krajobrazowych leżących na terenie kilku województw.

f) ust. 7 otrzymuje brzmienie:

„7. Projekty studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin, miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, planów zagospodarowania przestrzennego województw oraz planów zagospodarowania przestrzennego morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej w części dotyczącej parku krajobrazowego i jego otuliny, wymagają uzgodnienia z właściwym miejscowo marszałkiem województwa w zakresie ustaleń tych planów, mogących mieć negatywny wpływ na ochronę przyrody lub ochronę krajobrazu parku krajobrazowego”.

Proponowane zapisy są konsekwencją ustanowienia marszałka województwa organem ochrony przyrody: Art. 91 pkt 2b i propozycją wyposażenia go w kompetencje władcze w stosunku do form ochrony przyrody stanowiących przez JST szczebla wojewódzkiego.

5) w art. 17:

W art. 17, ust 1 w pkt 7 należy rozważyć dwie kwestie: konieczność podzielenia zakresu oraz rozszerzenie odstępstw od zakazu budowania nowych obiektów budowlanych w pasie

7) w art. 19 ust. 6a otrzymuje brzmienie:

„6a Sejmik województwa ustanawia, w drodze uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego, plan ochrony dla parku krajobrazowego w terminie 6 miesięcy od dnia otrzymania projektu planu albo odmawia jego ustanowienia, jeżeli projekt planu jest niezgodny z celami ochrony przyrody i krajobrazu. Plan ochrony może być zmieniony, jeżeli wynika to z potrzeb ochrony przyrody i krajobrazu,”;

9) w art. 23:

a) ust. 2 otrzymuje brzmienie:

„2. Wyznaczenie lub powiększenie obszaru chronionego krajobrazu następuje w drodze uchwały sejmiku województwa, która określa jego nazwę, położenie, obszar, sprawującego nadzór, ustalenia dotyczące czynnej ochrony ekosystemów oraz zakazy właściwe dla danego obszaru chronionego krajobrazu lub jego części, wybrane spośród zakazów wymienionych w art. 24 ust. 1, wynikające z potrzeb jego ochrony. Likwidacja lub zmniejszenie granic obszaru chronionego krajobrazu następuje w drodze uchwały sejmiku województwa, po zaopiniowaniu przez właściwe miejscowo rady gmin, wyłącznie z powodu bezpowrotnej utraty wyróżniającego się krajobrazu o zróżnicowanych ekosystemach i możliwości zaspokajania potrzeb związanych z turystyką i wypoczynkiem.”.

Proponowana w projekcie zmiana nie daje możliwości powiększenia obszaru chronionego krajobrazu, bez powoływania go od nowa. W naszej opinii zapis powinien brzmieć analogicznie jak do parku krajobrazowego, a na prawidłowość wniosku wskazuje brzmienie ust. 3b.

b) ust. 5 otrzymuje brzmienie:

*„5. Projekty studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin, miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, planów zagospodarowania przestrzennego województwa i planów zagospodarowania przestrzennego morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej, w części dotyczącej obszaru chronionego krajobrazu, wymagają uzgodnienia z właściwym *marszałkiem województwa* w zakresie ustaleń tych planów, mogących mieć negatywny wpływ na ochronę przyrody lub ochronę krajobrazu obszaru chronionego krajobrazu.”.*

Proponowane zapisy są konsekwencją ustanowienia marszałka województwa organem ochrony przyrody: Art. 91 pkt 2b i potrzebą wyposażenia go w odpowiednie kompetencje

szerokości 100m od linii brzegów rzek, jezior i innych naturalnych zbiorników wodnych o obiekty służące amatorskiemu polowowi ryb. Praktyka wykazała, iż nie wszystkie organy ochrony środowiska oraz podmioty opiniujące w tym zakresie, zaliczają amatorski polów ryb do gospodarki rybackiej. Dzieje się tak pomimo faktu, że ma on swoje umocowanie prawne w ustawie z dnia 18 kwietnia 1985r. o rybactwie śródlądowym (Dz.U. z 2009r. Nr 189, poz. 1471 z późn. zm.) i interpretacjach prawnych różnych organów. Dopisanie w tym artykule „amatorskiego polowu ryb” rozwiąże wątpliwości co do budowy infrastruktury wędkarskiej na obszarach objętych formami ochrony przyrody, umożliwiając podnoszenie walorów rekreacyjno-turystycznych parków krajobrazowych oraz gmin i regionu. Natomiast na obszarach tych parków krajobrazowych, gdzie występuje długoletnia a nawet wielowiekowa tradycji uprawiania roli bardzo trudno będzie wykazać organom, że inny zbiornik wodny ma charakter (wyłącznie) naturalny lub jest pochodzenia antropogenicznego.

a) w ust. 1 w pkt 7 proponuje się:

- pkt 7 otrzymuje brzmienie: *„budowania nowych obiektów budowlanych w pasie szerokości 100 m od linii brzegów rzek i jezior, z wyjątkiem obiektów służących turystyce wodnej, gospodarce wodnej lub rybackiej, a także służących amatorskiemu polowowi ryb”*,

- wprowadzić pkt 7a o brzmieniu: *„budowania nowych obiektów budowlanych w pasie szerokości 100 m od linii brzegów innych niż jeziora naturalnych zbiorników wodnych, z wyjątkiem obiektów służących turystyce wodnej, gospodarce wodnej lub rybackiej, a także służących amatorskiemu polowowi ryb”*,

b) w ust. 3 proponuje się:

„3. Zakaz, o którym mowa w ust. 1 pkt 1 i 6a, nie dotyczy realizacji przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko, dla których sporządzenie raportu oddziaływania na środowisko jest obowiązkowe i przeprowadzona procedura oceny oddziaływania na środowisko wykazała brak niekorzystnego wpływu na przyrodę i krajobraz parku krajobrazowego”.

Wprowadzenie zakazu zmiany sposobu użytkowaniu gruntów, zarówno w parkach krajobrazowych, jak i na obszarach chronionego krajobrazu jest sprzeczne z brzmieniem art. 16 ust. 6 ustawy o ochronie przyrody: „Grunty rolne i leśne oraz inne nieruchomości znajdujące się w granicach parku krajobrazowego pozostawia się w gospodarczym wykorzystaniu”.

władcze w stosunku do form ochrony przyrody stanowiących przez JST szczebla wojewódzkiego.

11) w art. 24:

b) ust. 3 otrzymuje brzmienie:

„3. Zakaz, o którym mowa w ust. 1 pkt 2 i 6a, nie dotyczy realizacji przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko, dla których przeprowadzona ocena oddziaływania na środowisko wykazała brak negatywnego wpływu na ochronę przyrody i ochronę krajobrazu obszaru chronionego krajobrazu.”.

Uzasadnienie takie, jak w przypadku parku krajobrazowego.

14) po art. 45 dodaje się art. 45a w brzmieniu:

„Art. 45a. 1. Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska monitoruje funkcjonowanie form ochrony przyrody, o których mowa w art. 6 pkt 2-4 i 6-9.

2. Monitoring, o którym mowa w ust. 1, polega w szczególności na wydawaniu wskazówek i zaleceń w zakresie funkcjonowania form ochrony przyrody, wskazanych w ust 1, oraz prawie uzyskiwania informacji dotyczących funkcjonowania tych form ochrony przyrody.”;

Zapis powyższy gwarantuje równoprawność podmiotów: rządowego – Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska i samorządowych – wójt, burmistrz, prezydent, marszałek województwa i sejmik województwa. Nie stwarza pozoru podległości organów samorządowych organowi rządowemu. Skutecznie niweluje pole potencjalnych kontaktów kompetencyjnych między poszczególnymi organami.

15) w art. 105:

a) ust. 1 otrzymuje brzmienie:

1. Organem parku krajobrazowego jest dyrektor parku krajobrazowego

b) ust. 4 otrzymuje brzmienie:

„4. Do zadań dyrektora parku krajobrazowego należy:

- 1) kierowanie działalnością parku krajobrazowego oraz reprezentowanie parku na zewnątrz;*
- 2) ochrona przyrody, walorów krajobrazowych oraz wartości historycznych i kulturowych;*
- 3) organizacja działalności edukacyjnej, turystycznej oraz rekreacyjnej;*
- 4) nadzór i koordynacja zadań z zakresu realizacji ustaleń planu ochrony parku,*

5) wykonywanie zadań marszałka województw na terenie parku krajobrazowego w zakresie ochrony przyrody i krajobrazu, jeżeli marszałek nie postanowi inaczej;

6) składanie wniosków oraz uzgadnianie (lub opiniowanie) projektów studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin i miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego dotyczących zagospodarowania przestrzennego obszarów wchodzących w skład parku krajobrazowego i jego otuliny."

Proponowane zapisy porządkują zarządzanie parkiem krajobrazowym oraz umożliwiają na jego terenie sprawną realizację zadań ustawowych w zakresie ochrony krajobrazu i przyrody.

16) w art. 107.

e) ust. 3 otrzymuje brzmienie:

„3. Zadania wymienione w ust. 2 pkt.4,7,9 i 10 realizowane są na podstawie odpowiednich porozumień określających ich rzeczowy i czasowy oraz ewentualnie finansowy zakres”;

Proponowany zapis umożliwia praktyczną realizację współpracy i współdziałania parku krajobrazowego z organami i podmiotami wymienionymi w tych punktach. Przy aktualnie obowiązujących zapisach ustawowych takie współdziałanie i współpraca były jak najbardziej możliwe, ale ich realizacja napotykała na przeszkody w zakresie formalno-prawnym oraz także finansowym. W zakresie współpracy i współdziałania między JST istnieją odpowiednie regulacje prawne i były wielokrotnie stosowane w praktyce. Proponowany zapis wprowadza unormowania w relacjach pomiędzy JST a organami i administracją państwową oraz innymi podmiotami. Bez wprowadzenia takich uregulowań zapisy zaproponowane w ust.2 pkt 4,7,9 i 10 pozostają praktycznie niewykonywalne. Jednocześnie zwraca się uwagę na fakt, że bez doprecyzowania zaproponowanego wyżej, mogą one stanowić zarzewie potencjalnych sporów i konfliktów kompetencyjnych. Z obawy o możliwość spełnienia się negatywnego scenariusza wynika propozycja zapisu dotyczącego sporządzania porozumień. Porozumienia winny precyzyjnie określać zakres rzeczowy i czasowy oraz zobowiązania i odpowiedzialność stron za ich realizację. Z dotychczasowych doświadczeń wynika, że takie porozumienia są skutecznym i praktycznym rozwiązaniem.

f) ust. 4 otrzymuje brzmienie:

„4. Pracownik Służby Parku Krajobrazowego ma prawo do:

1) legitymowania osób naruszających przepisy o ochronie przyrody i krajobrazu, a w razie odmowy okazania dokumentu pozwalającego na ustalenie tożsamości - zwracania się do Policji lub innych właściwych organów o ustalenie tożsamości;

2) kontroli i zatrzymania, za pokwitowaniem, dokumentów w zakresie legalności posiadania tworów lub składników przyrody i obrotu nimi, pochodzących z obszaru parku krajobrazowego;

3) kontroli podmiotów prowadzących działalność gospodarczą na obszarze parku krajobrazowego w zakresie przestrzegania przepisów ustawy."

Proponowane zapisy w istotny sposób podniosą skuteczność działań Służby Parku Krajobrazowego w zakresie przestrzegania przepisów ustawy na terenie parku krajobrazowego. Przy dotychczas obowiązujących zapisach skuteczność działań prewencyjnych podejmowanych przez pracowników Służby Parku Krajobrazowego jest praktycznie znikoma.

17) art. 108 ust. 9 pkt.2 otrzymuje brzmienie:

„2) dla Służby Parku Krajobrazowego:

a) legitymowania osób naruszających przepisy o ochronie przyrody, a w razie odmowy okazania dokumentu pozwalającego na ustalenie tożsamości zwracania się do Policji lub innych właściwych organów o ustalenie ich tożsamości,

c) kontroli i zatrzymania, za pokwitowaniem, dokumentów dotyczących legalności posiadania tworów lub składników przyrody pochodzących z obszaru parku krajobrazowego i obrotu nimi,

d) kontroli podmiotów prowadzących działalność gospodarczą na obszarze parku krajobrazowego w zakresie przestrzegania przepisów ustawy. ";

Proponowane zapisy są konsekwencją przyjęcia zmian zaproponowanych w punkcie 16.

II. Uwagi do zapisów projektu ustawy

1. W ustawie z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w dodanym artykule 37a ust.1 znalazł się zapis, iż „Rada Gminy może ustalić w formie uchwały zasady i warunki sytuowania obiektów malej infrastruktury, tablic (...)”

Mając na względzie fakt, iż tylko nieliczne gminy mają przyjęty plan zagospodarowania przestrzennego oraz spostrzeżenie, że większość z nich nie dąży usilnie do wprowadzenia

planów miejscowych, należy przyjąć, że i w tym przypadku nie skorzystają z takiej możliwości. Pozostanie więc indywidualne rozpatrywanie przez urzędników samorządowych stosownych wniosków. Z dużym prawdopodobieństwem można przewidywać rozstrzygnięcie niekoniecznie korzystne dla walorów krajobrazowych.

2. Proponowane instrumenty ochrony krajobrazu o charakterze obligatoryjnym (audyt krajobrazowy, urbanistyczne zasady ochrony krajobrazu) proponuje się uzupełnić o instrumenty o charakterze fakultatywnym, jak np.:

- cykliczne konkursy architektoniczne na najlepsze projekty (budynków i innych obiektów gospodarczych) skojarzone z lokalnym krajobrazem (taki konkurs zorganizowano przed kilkunastoma laty w b. województwie toruńskim przez Wojewódzki Zarząd Parków Krajobrazowych i Obszarów Chronionego Krajobrazu).
- promocja firm budowlanych oferujących regionalne projekty architektoniczne i lokalne materiały.

3. Uwagi szczegółowe do projektu ustawy:

- Art.5a.pkt 3. Audyt określa w szczególności:

- proponuje się użyć słowa położenie krajobrazów priorytetowych, a nie lokalizację – (lokalizacja identyfikuje obiekt, a położenie identyfikuje obszar);

- Art.5a pkt 4, ppkt 1) – kryteria muszą być możliwie precyzyjne, a określenie „charakter dominujących w krajobrazie czynników” od razu stwarza problem – jakich czynników? – czy są one określone?

- Art.5c pkt 4 – urbanistyczne zasady ochrony krajobrazu proponuje się uzupełnić o

- dopuszczalne rozwiązania architektoniczne w zakresie typu budownictwa.

3. Brakuje propozycji zmian w ustawie 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

- wydaje się, że kryteria dotyczące urbanistycznych zasad ochrony krajobrazu, w tym zwłaszcza ustalania parametrów obiektów mogących stanowić dominanty krajobrazowe, powinny być brane pod uwagę przy ocenie oddziaływania na środowisko planowanych przedsięwzięć.

Propozycje zmian i uwagi do projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu, zebrane i opracowane przez Kujawsko-Pomorskie Biuro Planowania Przestrzennego i Regionalnego Oddział w Bydgoszczy

Projekt ustawy wprowadza zmiany do wielu ustaw, ale odniesiono się tu jedynie do propozycji zmian przepisów dot. prawa budowlanego, planowania przestrzennego i ochrony przyrody.

- przepisy dot. prawa budowlanego

Wprowadza się wymogi (na równi z bezpieczeństwem obiektów) dotyczące wymogów niedopuszczenia stanu, kiedy obiekt budowlany „oszepeca otoczenie”. Za szpecące otoczenie uznaje się obiekty, które naruszają Urbanistyczne Zasady Ochrony Krajobrazu („UZOKi” sporządzane przez Marszałka, a uchwalane przez sejmik jako akt prawa miejscowego – efekt pośredni wojewódzkiego audytu krajobrazowego). Co istotne, jest też propozycja przepisów regulujących sytuację, kiedy obiekt sprzeczny UZOKami powstał na podstawie przepisów prawa. Wtedy „uzasadnione koszty wykonania decyzji” (brak tu precyzyjnego określenia jak ten termin rozumieć, dlatego jest tu konieczne uszczegółowienie) ma ponosić samorząd województwa, a nie jednostka, która taką decyzję wydała. W efekcie np. wójt/burmistrz/prezydent wydaje decyzję niezgodną z UZOKami, a koszty tego ma ponosić samorząd województwa. Ten zapis jest sprzeczny z interesem województwa. Co więcej prezentowany w innym miejscu zakres UZOKów dotyczy takich kwestii jak lokalizacja obiektu, jego gabaryty lub wykorzystane w budowie materiały, więc niemożliwym jest dostosowanie istniejących obiektów do tak skonstruowanych wymogów (np. likwidacja kondygnacji budynków, „przestawianie” ich względem dróg itp.), a tym bardziej trudno się spodziewać, że samorząd będzie finansować tak ogromne prace inwestycyjne w formie odszkodowań. Istotną kwestią jest też obarczenie inspekcji budowlanej obowiązkiem kontroli obiektów względem zapisów UZOKów (skąd założenie, że inspekcja budowlana będzie poprawnie weryfikować ustalenia stworzone na poziomie regionu?) – z drugiej strony trudno jest szukać innego kompetentnego organu w zakresie budownictwa.

- przepisy dot. planowania przestrzennego

Pojawia się nowy typ inwestycji „o charakterze dominanty krajobrazowej” (propozycja definiowana w prawie ochrony przyrody), której nie można lokalizować za pomocą decyzji o warunkach zabudowy (tzw. DWZ). To jest bardzo ważny zapis, który może mieć znacząco

i obowiązującymi UZOKami (szczególnie problem w zakresie DWZ i ICP, obecnie brak przymusu uzgodnienia z Marszałkiem, kiedy nie ma zagrożenia kolizji z ICP o znaczeniu krajowym i wojewódzkim). Może więc dojść do sytuacji, że przepisy przepisami, a życie życiem (a dodatkowo Marszałek płaci odszkodowania mimo, że na etapie przed-inwestycyjnym nie miał możliwości zareagować i zablokować konfliktowe przedsięwzięcie). Dodatkowo, wprowadzenie UZOKów to działanie prawa wstecz – jeśli przy zbyciu nieruchomości właściciel wykaze, że straciła ona wartość przez wprowadzenie UZOKu może żądać od województwa odszkodowania równego obniżeniu wartości nieruchomości. Tak samo działa zapis, który mówi, że kiedy w efekcie wprowadzenia UZOKu korzystanie z nieruchomości w dotychczasowy sposób lub zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem stało się niemożliwe lub istotnie ograniczone (?) również województwo wypłaca odszkodowanie lub wykupi nieruchomość (!). To chyba typowe działanie prawa wstecz, które jest niekonstytucyjne. Dwie duże zmiany zachodzą w przypadku form ochrony przyrody. Jedna to powiększenie katalogu zakazów jakie mogą obowiązywać w Parkach Krajobrazowych (PK) i Obszarach Chronionego Krajobrazu (OChK). Chodzi o zapis, że zabrania się tam „zmiany sposobu użytkowania terenu”. Taki zapis jest chyba także niezgodny z prawem – nie można z zasady takiego zakazu wprowadzić (władztwo planistyczne). Druga sprawa to fakt, że taki zapis „zamraża” pod kątem rozwoju tereny w granicach tych obszarów i z tego punktu widzenia jest nie do przyjęcia, bo doprowadziłby do degradacji funkcjonalnej i rozwojowej tego terenu. Inna, (zbyt) bardzo daleko idąca propozycja, to wprowadzenie na obszarze PK i OChK zakazu lokalizacji dominant wysokościowych. To również ogranicza rozwój tych terenów (a przynajmniej traktowanie ad hoc takich inwestycji), a do tego jest sprzeczne z innymi przepisami (np. ICP – stacje bazowe telefonii komórkowej).

Podsumowanie

W sytuacji stanu chaosu krajobrazowego i antyplanowania w polskiej przestrzeni (decyzje lokalizacyjne, specustawy), każdą propozycję, która tę sytuację mogłaby poprawić należy popierać. Istotny jest tu fakt doboru narzędzi do takiej poprawy, a w przypadku omawianej propozycji jest zasadniczy problem, iż legitymują one podejście, że ich zapisy działają wstecz. Pomijam już w tym miejscu niezrozumiałą propozycję, że to działanie prawa wstecz ma finansować jedynie samorząd województwa (a nie np. samorządy lokalne, które są odpowiedzialne za taki, a nie inny stan krajobrazu). Ważne jest w tym miejscu podkreślenie, że autorzy propozycji postrzegają krajobraz jako optymalny stan przestrzeni, który w sytuacji zdewastowania należy do stanu poprzedniego przywrócić. Jest to pogląd

pozytywny wpływ na jakość przestrzeni i może niwelować obecny stan chaosu planistycznego. Problem polega na tym, że nie wyznaczono organu, który będzie kontrolował, czy dla inwestycji o charakterze dominanty krajobrazowej nie będą wydawane DWZ. Obecnie wystarczy, że w decyzji będzie zawarta informacja, że dana inwestycja nie jest uznawana za dominantę krajobrazową – wobec czego nie stosuje się przepisów omawianej ustawy.

- przepisy dot. ochrony przyrody

Wprowadza jednolitą definicję krajobrazu (odniesienie do definicji w prawie ochrony środowiska) oraz kilka innych definicji. Najważniejszą jest definicja „dominanty krajobrazowej” rozumianej jako „obiekt o wiodącym oddziaływaniu wizualnym w krajobrazie”. Definicja jest jednak na pozór tylko jasna – konieczne jest sparametryzowanie tego oddziaływania. W obecnym kształcie może to powodować powszechny zapis w innych problemowych dokumentach np. DWZ, że „uznaje się, że obiekt X nie stanowi dominanty krajobrazowej” pomimo, że będzie obiektem o wiodącym oddziaływaniu wizualnym. Definicja jest po prostu subiektywna i jest groźba celowej manipulacji, tym bardziej, że wprowadzenie tych przepisów utrudni żywiołowe inwestowanie „odwiązane” od systemu planowania przestrzennego. Tworzy się cały nowy rozdział pn. „planowanie ochrony krajobrazu”. Wprowadza się w nim zapisy dotyczące konieczności sporządzania dla obszaru województwa audytu krajobrazowego. Na wstępie trzeba uznać sam taki zamiar za bardzo pożądanym. Określenie w propozycji, aby był on sporządzany raz na 20 lat wydaje się być okresem zbyt długim w stosunku do zmian i trendów – praktyka pokazuje, że takie zmiany są czasem dość dynamiczne (vide energetyka wiatrowa). Być może okres dwa lub trzy razy krótszy byłby wystarczający. Audyt jest tu określany jako kompleksowa analiza i waloryzacja krajobrazu, co jest bardzo przydatne. Szczególnie ważną sprawą są tzw. „krajobrazy priorytetowe”, bo w oparciu o nie sejmik tworzy następnie tzw. Urbanistyczne Zasady Ochrony Krajobrazu (UZOK), które są aktem prawa miejscowego. Są one nie tyle kodeksem dobrych praktyk planistycznych w zakresie ochrony krajobrazu, ale konieczną do uwzględnienia wytyczną m.in. dla dokumentów planistycznych i decyzji lokalizacyjnych. Problemem jest fakt, że wprowadzając zasadę, iż UZOKi mają być wiążące nie tylko dla SUiKZPG i MPZP, ale i decyzji lokalizacyjnych (decyzja o lokalizacji inwestycji celu publicznego, w skrócie ICP i DWZ) nie przewidziano żadnego trybu, czy nawet prawnego przymusu uzgadniania nowych dokumentów planistycznych z już uchwalonymi

błędny, bo krajobraz jest zawsze aktualnym stanem przestrzeni, który podlega antropopresji, a kierunku i pewnej skali zmian nie można de facto cofnąć. Skupić się należy na ochronie krajobrazu uznanego za wartościowy poprzez ograniczanie zmian w przyszłości, a nie niwelowanie takich, które już zaszły. Ze względu na koszty „przywracania optymalnego krajobrazu” (finansowe, społeczne, funkcjonalne) należy przyjąć, że wprowadzane zmiany są nieodwracalne i trzeba skupić się na niepogarszaniu stanu przestrzeni. W sytuacji dużej ingerencji w zasady i możliwości ochrony krajobrazu w obszarach ochrony przyrody (parki krajobrazowe, obszary chronionego krajobrazu), należy podkreślić, że obecnie funkcjonujący system obszarów ochrony przyrody jest niewłaściwie delimitowany. Należy podjąć działania w celu zrewidowania położenia, wielkości, obowiązujących ograniczeń użytkowania, a nawet sensu funkcjonowania wielu takich obszarów wraz z podjęciem działań ochronnych dla obszarów, które pomimo swojej wartości krajobrazowej, nie są obecnie chronione. Bez takiej rewizji przestrzennej zmiany legislacyjne nie będą w pożądany sposób poprawić stanu polskiej przestrzeni. Bardzo ważną kwestią jest propozycja częściowego przeniesienia realnego planowania przestrzennego miejscowego i władztwa planistycznego z samorządów gminnych na samorzady wojewódzkie. Są to propozycje w zakresie ochrony krajobrazu, ale zagadnienie to ingeruje w wiele innych sfer (taki jest charakter zagadnienia ochrony krajobrazu, jako zespołu różnych czynników w przestrzeni), więc w efekcie przenosi się część kompetencji z poziomu gminy na poziom województwa. Praktyka pokazała, że obecne umiejscowienie całościowego władztwa planistycznego jedynie na poziomie gminy doprowadza do dewastowania krajobrazu (liczy się interes samorządu lokalnego), więc taką propozycję należy rozpatrywać pozytywnie. Warto jedynie zaznaczyć, że perspektywicznie kwestia spotka się z bardzo dużym oporem środowisk lokalnych, które sprzeciwiają się jakimkolwiek przejawom ograniczania władztwa planistycznego. Podkreślić też należy konieczność wprowadzenia do przedmiotowej ustawy przepisów o charakterze wdrożeniowym (w ramach ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym), np. zmian w procedurze planistycznej.

Dr hab. inż. Andrzej W. Wójcik
Wydział Inżynierii i Techniki
Katedra Inżynierii i Techniki (2)