

OSOBY FIZYCZNE

Kancelaria Prezydenta RP,
Biuro Projektów Programowych
ul. Wiejska 10, 00-902 Warszawa.

W związku z zaproszeniem do udziału w konsultacjach społecznych projektu *Ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu*, pozwalamy sobie przesłać naszą opinię i jednocześnie ofertę pomocy w tworzeniu ostatecznej jej formy, a także w realizacji zamierzeń zawartych w tej ustawie. Oto nasze wnioski i propozycje:

1. IDEA

Z wielkim zadowoleniem witamy inicjatywę Pana Prezydenta RP w dziedzinie, która od dawna oczekuje uregulowania. Od wielu lat środowiska zajmujące się ochroną i kształtowaniem krajobrazu dostrzegają degradację jego wartości, stanowiącą swego rodzaju efekt uboczny dynamicznego rozwoju naszego kraju. Od wielu lat sygnalizowana jest potrzeba stworzenia spójnego systemu ochrony krajobrazu traktowanego łącznie jako potencjał przyrodniczy, a jednocześnie jako materialne i duchowe świadectwo historii i tożsamości czyli jako dobro narodowe. Od ratyfikowania przez Polskę *Europejskiej Konwencji Krajobrazowej*, która tak właśnie traktuje krajobraz, mija 8 lat. Proponowana ustawa, chociaż nie jest rozwiązaniem wyczerpującym wszystkie zagadnienia, stwarza nadzieję na postęp w tej dziedzinie, co zbliża Polskę do regulacji prawnych, powszechnie stosowanych w krajach „starej” Unii Europejskiej.

2. SPÓR O DEFINICJĘ KRAJOBRAZU

Od lat słabą stroną polskiego ustawodawstwa w ramach działań ochronnych był spór o definicję krajobrazu toczony przez naukowców różnych dziedzin. Przyjęcie w projekcie ustawy definicji za *Europejską Konwencją Krajobrazową*, przynajmniej na gruncie prawnym, ucina dyskusję nad wielością i niekompletnością dotychczasowych definicji. Inicjatywę tę przyjmujemy pozytywnie, jako znaczący krok otwierający drogę do praktycznej współpracy i porozumienia między przedstawicielami różnych dziedzin (geografami, architektami krajobrazu, ekologami, konserwatorami zabytków itd.). Arbitralne przyjęcie proponowanej definicji określa kierunek metodologiczny w ustalaniu kryteriów dla waloryzacji i ostatecznego typowania do ochrony krajobrazów najbardziej cennych. Zdajemy sobie jednak sprawę, że definicja krajobrazu jako postrzeganej przestrzeni (*de facto* widoku) ogranicza rozumienie krajobrazu i może nadal budzić kontrowersje w niektórych środowiskach np. ekologów krajobrazu.

3. INTEGRACJA OCHRONY KRAJOBRAZÓW NATURALNYCH I KULTUROWYCH

Z zadowoleniem przyjmujemy inicjatywę integracji wielu ustaw wokół problematyki krajobrazu, którego ochrona z natury rzeczy wymaga syntetycznego myślenia i działania w wielu zakresach. Znamy niespójność i nieskuteczność zapisów rozproszonych w wielu ustawach i rozporządzeniach. Oczekujemy zatem ustawy spójnej i wyposażonej w takie narzędzia, które zagwarantują jej skuteczność.

Zwracamy uwagę, że pomimo, iż w proponowanej ustawie wprowadzono kategorię krajobrazu kulturowego, nadal istnieje dysproporcja między odniesieniami do zagadnień dziedzictwa przyrodniczego i kulturowego na niekorzyść tych ostatnich.

Zawracamy uwagę na nowe zdefiniowanie problematyki dotyczącej kontekstu krajobrazowego, które pojawia się po raz pierwszy w *Rekomendacji UNESCO z listopada 2011 r. w sprawie historycznego krajobrazu miejskiego*, co wyznacza wyraźny światowy kierunek działań w zakresie kształtowania i ochrony krajobrazu kulturowego.

4. ZAKRES MERYTORYCZNY USTAWY

Doceniając walory nowej propozycji ustawowej, która jako pierwsza w polskim prawie poświęcona jest wprost krajobrazowi, dostrzegamy też jej ograniczony charakter. Akt ten nie wyczerpuje problematyki ochrony krajobrazu, a zagadnienia w nim poruszane są nierównomiernie dopracowane. Na przykład, problemowi reklam przy drogach poświęcono wiele szczegółowych przypisów, niewspółmiernie do uwagi poświęconej innym zagadnieniom. Także uwzględnienie jedynie dominanty - najważniejszego, ale nie jedyne elementu widoku panoramicznego (subdominanty, akcenty, plany i przedpole panoramy) jest ograniczeniem problematyki. Uważając jednak, że skuteczność ustawy jest ważniejsza niż kompletność zakresu, akceptujemy ograniczony charakter ustawy.

Za istotny niedostatek uważamy brak przepisów dotyczących ochrony wartościowych dominant istniejących. Jest to sprawa równie ważna jak zakazy wprowadzania nowych dominant dysharmonijnych w stosunku do krajobrazu.

Zwracamy ponadto uwagę, że w polskim prawie (np. *Ustawa o drogach publicznych*) nie istnieje kategoria dróg widokowych, co w krajach, gdzie taka kategoria istnieje (*scenic route*) wiąże się z ich specjalnym oznakowaniem, wyznaczaniem punktów widokowych i parkingów. Kategorię drogi widokowej warto wprowadzić do projektowanej ustawy, gdyż drogi takie służyć mogą celom powszechnej edukacji krajobrazowej i rozwijaniu społecznej wrażliwości na krajobraz oraz podniesieniu atrakcyjności turystycznej naszego kraju.

5. ROLA SAMORZĄDÓW WOJEWÓDZKICH

Z zadowoleniem przyjmujemy powierzenie zadań z zakresu ochrony krajobrazu samorządowi województwa, którego udział w tej sprawie był dotychczas ograniczony. Powiększenie zadań samorządowych jest wyrazem uspołecznienia procesów gospodarowania dobrem narodowym, jakim jest krajobraz.

6. SPOŁECZNA PERCEPCJA KRAJOBRAZU

Z zadowoleniem też witamy wprowadzenie definicji krajobrazu zaczerpniętej z Europejskiej Konwencji Krajobrazowej. Uwzględnienie udziału percepcji społecznej w definiowaniu krajobrazu i co stanowi o jego wartości, jest zmianą ważną zarówno dla badań naukowych jak i sposobu zarządzania krajobrazem. Ważne jest jednak także, aby udział społeczny rozumiany nie tylko przez pryzmat samorządności terytorialnej, lecz także jako bezpośredni udział obywateli stał się faktem, a nie tylko deklaracją dodawaną pod dyktando Konwencji.

7. KRAJOBRAZY PRIORYTETOWE

Naszym zdaniem, jakkolwiek zasada identyfikowania krajobrazów o szczególnej wartości jest ze wszech miar godna poparcia, to określenie „krajobrazy priorytetowe” nie jest właściwe. Priorytet to pierwszeństwo w określonym działaniu, a nie cecha wyróżniająca. Jakkolwiek na podstawie definicji pojęcia, zawartej w proponowanej ustawie można się domyślić, że idzie tu o priorytet w działaniach ochronnych, wydaje się jednak, że lepiej byłoby odnieść się do cechy wyróżniającej. Dlatego proponujemy zamiast tego określenie „krajobrazy o najwyższej wartości” lub „krajobrazy szczególnie cenne”.

8. AUDYT KRAJOBRAZOWY

Popieramy propozycję wprowadzenia jednolicie opracowywanych, okresowych audytów, jako formy monitorowania stanu krajobrazu. Eksperckie metody identyfikacji i waloryzacji krajobrazu od lat są stosowane w związku z powoływaniem różnych form ochrony przyrody i zabytków, a także w ramach studiów poprzedzających sporządzanie planów zagospodarowania przestrzennego. W związku z tym wypracowanie jednolitego sposobu przeprowadzania tego audytu nie powinno być trudne. Proponowany w ustawie udział opinii społecznej jest elementem nowym, co wymaga szczególnie starannego dopracowania, aby nie było to działanie pozorne.

9. ZASADY OCHRONY KRAJOBRAZU

Wysoko oceniamy obowiązek wykonywania analiz krajobrazowych w ramach dokumentacji Ocen Oddziaływania na Środowisko.

Popieramy propozycję opracowywania i obligatoryjnego wprowadzania w planowanie przestrzenne zasad ochrony krajobrazu. Skuteczność tego działania zależy będzie jednak od skuteczności planowania przestrzennego jako takiego. Wiadomo jednak, że obowiązujący stan prawny wcale takiej gwarancji nie daje, czego dowodem jest fakt, iż właśnie nieskuteczność planowania jest podstawową przyczyną obserwowanej obecnie degradacji krajobrazu w Polsce.

10. UDZIAŁ SPOŁECZEŃSTWA OBYWATELSKIEGO W OCHRONIE KRAJOBRAZU

Udział społeczny w konkretnych działaniach na rzecz krajobrazu sprzyja podniesieniu poziomu społecznej akceptacji dla ochrony, co z kolei powinno przyczynić się do realnej skuteczności przedsięwzięć.

Powołując się na własny dorobek naukowy i doświadczenia w tej dziedzinie, **zgłaszamy gotowość opracowania metod partycypacji obywatelskiej w sporządzaniu audytu krajobrazowego, wyznaczaniu krajobrazów o najwyższej wartości i wartościowych dominant. Proponujemy metody badań internetowych, w tym prowadzonych przy użyciu popularnych urządzeń mobilnych typu smartfon.** Tego typu metody pozwalają dotrzeć do szerokich kręgów społeczeństwa, a jednocześnie są stosunkowo tanie. Z uwagi na te zalety, są one coraz powszechniej stosowane w krajach dojrzałej demokracji. W ten sposób zasada udziału społecznego w ochronie dobra publicznego, jakim jest krajobraz, staje się nie tylko deklaracją, lecz także faktem.

11. KRAJOBRAZ A EDUKACJA

Zwracamy uwagę na duże braki w zakresie edukacji krajobrazowej. Wnioskujemy o to, aby za jedno z narzędzi wzmocnienia ochrony krajobrazu uznać edukację prokrajobrazową. Sugerujemy, aby rozważyć możliwość związania projektowanej ustawy także z *Ustawą z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty*, szczególnie w odniesieniu do zapisów (art. 22 ust. 2 pkt 2) dotyczących podstawy programowej kształcenia ogólnego. Proponujemy wzmocnienie w niej zapisów dotyczących treści krajobrazowych połączonych z edukacją estetyczną i regionalną w odniesieniu do walorów przestrzeni.

Mamy nadzieję, że nasze wnioski i propozycje przyczynią się do udoskonalenia proponowanej ustawy.

Z poważaniem

OSOBY FIZYCZNE