



Stowarzyszenie na rzecz
ochrony krajobrazu
kulturowego Mazur **SADYBA**

Kadzidłowo 1
12-210 Ukta
tel. (87) 4257474

Kadzidłowo, 20 czerwca 2013 roku

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

**Opinia dotycząca projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw
w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu**

Po zapoznaniu się z projektem ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu [zwanej dalej: projektem ustawy] pragniemy wyrazić swoją opinię: inicjatywa zmian obowiązujących przepisów w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu zasługuje na poparcie - wiele przedstawionych w projekcie ustawy zapisów jest bardzo potrzebnych (np. wprowadzenie brakujących definicji - lub ich doprecyzowanie: *krajobrazu, krajobrazu kulturowego, dominanty krajobrazowej*, regulacja prowadząca do uporządkowania chaosu reklamowego czy powstrzymanie oszpecania przestrzeni publicznej). Jednak część proponowanych rozwiązań prawnych wymaga naszym zdaniem uzupełnienia, poprawy lub uściślenia. Niektóre kwestie zostały pominięte lub zmarginalizowane, dlatego przesyłamy poniżej swoje uwagi i zastrzeżenia:

1).

w art. 3 pkt.1) projekt ustawy w definicji reklamy określa, że jest to "*...każda inna informacja wizualna, niebędąca znakiem w rozumieniu przepisów o znakach i sygnałach, znakiem informującym o obiektach użyteczności publicznej ustawionym przez gminę, znakiem informującym o formie ochrony zabytków lub tablicą informacyjną o nazwie formy ochrony przyrody w rozumieniu przepisów o ochronie przyrody;*"

- definicja wymaga doprecyzowania, bowiem wynika z niej, że reklamą są m.in. także tablice informujące inwestycjach zrealizowanych z wykorzystaniem środków unijnych (nie będące inwestycjami gminnymi), oznakowanie szlaków turystycznych oraz szyldy informujące o prowadzonej działalności czy urzędach i instytucjach nie należących i/lub nie oznakowanych przez gminy;

2).

w art. 7. pkt. 2) projektu ustawy dotyczącym ustawy z dnia 27 marca 2003 roku o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym zapisano:

"po art. 37 dodaje się art. 37a i 37b w brzmieniu:

„Art. 37a. 1. Rada gminy może ustalić w formie uchwały zasady i warunki sytuowania obiektów małej architektury, tablic i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabaryty, standardy jakościowe oraz rodzaje wyrobów, o których mowa w art. 10 ustawy z dnia 7 lipca 1994r. – Prawo budowlane, z jakich mogą być wykonane.”

- zgodnie z powyższym rada gminy może, ale wcale nie musi (!) ustalić zasad i warunków, o których mowa wyżej, a więc w praktyce przepis może okazać się narzędziem nieskutecznym - bo niewykorzystywanym. W uzasadnieniu projektu ustawy stwierdzono wprawdzie zupełnie słusznie, że *"choć katalog potencjalnych form ochrony jest obszerny, to jednak w ślad za ilością nie podąża skuteczność"*, jednak powyższy zapis pozostawia dowolność, co może prowadzić do małej skuteczności proponowanych rozwiązań;

3).

w art. 7. pkt. 2) projektu ustawy zapisano:

"po art. 37 dodaje się art. 37a i 37b w brzmieniu:

Art. 73a [...] ust. 4. Wójt (burmistrz, prezydent miasta) przed przedłożeniem radzie gminy projektu uchwały, o której mowa w ust. 1:

1) zasięga opinii o projekcie od regionalnego dyrektora ochrony środowiska i wojewódzkiego konserwatora zabytków;]

- przepis nakłada nowe obowiązki na regionalnych dyrektorów ochrony środowiska oraz wojewódzkiego konserwatora zabytków, choć stan osobowy i finansowy tych urzędów może okazać się niewydolny do spełnienia wymogu opiniowania uchwał o jakich mowa w przywołanym wyżej przepisie. Przykład z praktyki: warmińsko-mazurski wojewódzki konserwator zabytków w piśmie z dnia 13. maja 2013 r. poinformował Stowarzyszenie Sadyba, że nie może rozpatrywać wniosków o wpis do rejestru zabytków - co stanowi przecież jedno z podstawowych zadań tego urzędu, gdyż *"takich wniosków, o skomplikowanej merytorycznie strukturze wpłynęło do Wojewódzkiego Urzędu Ochrony Zabytków w Olsztynie ponad 170, co skutkuje paraliżem tut. Urzędu na dziesięć lat, bez możliwości załatwiania statutowych zadań, a także wszelkich nowych wniosków."* ;

4).

w art.7. pkt. 3)

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

po pkt 7 dodać pkt 7a w brzmieniu:

„7 a) dyrektorem parku krajobrazowego w odniesieniu do obszarów położonych w granicach parku i jego otuliny a także w odniesieniu do obszarów Natura 2000, pokrywających się w całości lub w części z parkiem krajobrazowym”;

W związku z powyższym w pkt. 8) dotyczącym regionalnego dyrektora ochrony środowiska po pkt 7 dopisuje się: *"oraz pkt 7 a"*;

5).

w art. 9. pkt. 3) projektu ustawy zapisano:

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

„Rozdział 1a. Planowanie ochrony krajobrazu

Art. 5a. [...] 3. Audyt krajobrazowy określa w szczególności:

1) lokalizację krajobrazów priorytetowych;

2) zagrożenia dla możliwości zachowania wartości krajobrazów priorytetowych;

3) planowane sposoby ochrony krajobrazów priorytetowych, w szczególności wskazanie obszarów, dla których jest uzasadnione uchwalenie urbanistycznych zasad ochrony krajobrazu oraz obszarów, które powinny zostać objęte formami ochrony przyrody, o których mowa w art. 6 pkt 3-4 i 9."

- uważamy że należy dodać:

"oraz formami ochrony wynikającą z ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, o których mowa w art.7" (zwłaszcza parków kulturowych - wyróżniających się krajobrazowo terenów z zabytkami nieruchomymi);

- ponadto uważamy że audyt - oprócz planowanych sposobów ochrony krajobrazów priorytetowych - powinien określać sposoby ochrony pozostałych krajobrazów (uwzględniając zróżnicowanie sposobu ochrony różnych krajobrazów) - by nie doprowadzić do wzrostu dysproporcji pomiędzy krajobrazami priorytetowymi, a krajobrazami „tylko” ładnymi czy nawet „pospolitymi" - ochrona krajobrazów priorytetowych może bowiem w praktyce ograniczyć się do już chronionych krajobrazów (na podstawie ustawy o ochronie przyrody - parki narodowe i krajobrazowe oraz obszary krajobrazu chronionego, oraz ustawę o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami - parki kulturowe);

6).

w art. 9. pkt. 3) projektu ustawy zapisano:

"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 położonych w granicach województwa, wojewódzkiego konserwatora zabytków i rad gmin położonych na terenie województwa [...]"

- dodać "dyrektorów parków krajobrazowych", gdyż - jak sama nazwa wskazuje są to jednostki wyspecjalizowane w ochronie krajobrazu, a poza tym w 5 województwach nie ma żadnych parków narodowych - np. w województwie warmińsko-mazurskich jest 8 parków krajobrazowych, których dyrektorzy ustawowo zostaliby pominięci w procesie opiniowania projektu audytu krajobrazowego;

- audyt, o którym mowa wyżej, w części dotyczącej parków krajobrazowych powinien być uzgadniany z dyrektorami odpowiednich parków krajobrazowych;

7).

w art. 9. pkt. 3) projektu ustawy zapisano:

"Art. 5c. 1. W celu ochrony walorów krajobrazów priorytetowych sejmik województwa określa w formie uchwały urbanistyczne zasady ochrony krajobrazu."

- po "krajobrazów priorytetowych: dodać "oraz pozostałych krajobrazów" (por. uwaga 5));

- należy określić termin przyjęcia takiej uchwały, a w przypadku bezskutecznego upływu tego terminu określić zasadę jej opracowania w drodze zarządzenia zastępczego przez wojewodę (analogicznie do artykułu 14 projektu ustawy);

- w części dotyczącej parków krajobrazowych powinien być uzgadniany z dyrektorami odpowiednich parków krajobrazowych;

8).

w art. 9. pkt. 3) projektu ustawy zapisano:

" Art. 5d. 1. Projekt urbanistycznych zasad ochrony krajobrazu opracowuje marszałek województwa. [...]"

2) zasięga opinii o projekcie od regionalnego dyrektora ochrony środowiska, dyrektorów parków narodowych położonych w granicach województwa, wojewódzkiego konserwatora zabytków i właściwych rad gmin [...]"

- dodać "dyrektorów parków krajobrazowych";

- uważamy że w części dotyczącej parków krajobrazowych projekt ten powinien być uzgadniany z dyrektorami odpowiednich parków krajobrazowych;

9).

w art. 9. pkt. 3) projektu ustawy do art.5b.4. "Urbanistyczne zasady ochrony krajobrazu mogą określać:[...], proponujemy dodać:

"10) wytyczne dla kształtowania terenów zieleni i zadrzewień, w tym w szczególności zadrzewień przydrożnych i śródpolnych;"

- uważamy, że kwestia zadrzewień stanowi ważny problem, a aleje w szczególności przydrożne są ważnym elementem tradycyjnych krajobrazów Polski (zwłaszcza Północnej i Zachodnie);

10).

w art. 9. pkt. 3) projektu ustawy wątpliwości budzą przepisy art. 5e., art. 5f. oraz art. 5g.

- uważamy, że obawa przed koniecznością pokrycia kosztów i odszkodowań - o których mowa w tych przepisach, może doprowadzić do zminimalizowania obszarów i zasad ochrony krajobrazów priorytetowych (por.: uzasadnienie opinii);

11).

w art. 9 pkt 4) pkt. e) projektu ustawy ust.7 powinien mieć brzmienie:

"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 dyrektorem parku krajobrazowego w zakresie ustaleń tych planów, mogących mieć negatywny wpływ na ochronę przyrody lub ochronę krajobrazu parku krajobrazowego.";

12).

w art. 9. pkt. 5) projektu ustawy po pkt 1 dodaje się pkt 1a w brzmieniu:

„1a) umieszczania tablic, napisów, ogłoszeń reklamowych i innych znaków niezwiązanych z ochroną przyrody, z wyjątkiem znaków drogowych i znaków związanych z ochroną porządku i bezpieczeństwa publicznego oraz z ochroną zabytków;"

- por. uwaga 1) opinii;

13).

w art. 9. pkt. 6) projektu ustawy w Art. 17a. 1 po słowach "Na terenie parku krajobrazowego...."

- dodać "oraz jego otulinie";

14).

w art. 9. pkt. 11) w brzmieniu „2a) *umieszczania tablic, napisów, ogłoszeń reklamowych i innych znaków niezwiązanych z ochroną przyrody, z wyjątkiem znaków drogowych i znaków związanych z ochroną porządku i bezpieczeństwa publicznego oraz ochroną zabytków;*”,

- por. uwaga 1) opinii;

15).

w art. 9. pkt. 15) w art. 105, ust. 1 otrzymuje brzmienie:

„1. Dyrektor parku krajobrazowego *realizuje plan ochrony parku krajobrazowego oraz reprezentuje park na zewnątrz.*”

16).

w art. 9. pkt. 15) w art. 105, ust. 1 pkt 6 otrzymał w projekcie ustawy brzmienie:

„6) *prowadzenie edukacji przyrodniczej w szkołach i wśród społeczeństwa, promowanie wartości krajobrazowych, przyrodniczych, historycznych, kulturowych i turystycznych parku krajobrazowego, a także podnoszenie świadomości społeczeństwa w zakresie wartości krajobrazów, ich roli oraz konsekwencji wprowadzanych w nich zmian;*”

- prowadzenie edukacji wśród społeczeństwa jest niezmiernie istotne, ale z praktyki wiadomo, że stan osobowy (w szczególności brak z reguły personelu fachowo przygotowanego pod względem kulturowym i historycznym) oraz sytuacja finansowa parków krajobrazowych nie zezwala na prowadzeniu edukacji o której mowa wyżej - dla przykładu Mazurski Park krajobrazowy, jeden z największych w Polsce, zatrudnia tylko 6 etatowych pracowników!;

17).

w art. 13. pkt. 1) po zapisie:

"1. Zezwolenia na zajęcie pasa drogowego w celu umieszczenia reklamy wydane przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy zachowują swoją moc do upływu wyznaczonego w nich okresu zajęcia pasa drogowego"

- dodać: *"jednak nie dłużej niż do uchwalenie audytu krajobrazowego o jakim mowa w art. 9 pkt. 3) projektu ustawy";*

Uzasadnienie i uwagi ogólne

W przedłożonym projekcie ustawy odpowiedzialność za krajobraz nadal zostaje rozdzielona pomiędzy ministrów właściwych do spraw środowiska oraz do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego (np. w art. 9. 3) projektu ustawy - art. 5a ust.3) pkt.4.); przy niewielkim udziale ministra właściwego do spraw budownictwa (np. w art. 9 projektu ustawy art. 5c ust. 6).

Spowoduje to, że już chronione - na podstawie istniejących ustaw - krajobrazy charakteryzujące się wyjątkowymi wartościami i pięknem - w projekcie ustawy nazywane *priorytetowymi*, będą nadal chronione, natomiast pozbawione ochrony pozostaną nadal (lub mogą być) „*krajobrazy ładne*”, choć nie najcenniejsze oraz „*obszary popolite*”, a sytuacja taka doprowadzić może do powiększenia dysproporcji pomiędzy tymi krajobrazami. Jest to naszym zdaniem niezgodne z jednym z podstawowych założeń Europejskiej Konwencji Krajobrazowej "że krajobraz jest ważną częścią jakości życia ludzi zamieszkujących wszędzie: w obszarach miejskich i na wsi, na obszarach zdegradowanych, jak również w obszarach o wysokiej jakości, na obszarach uznawanych jako charakteryzujące się wyjątkowym pięknem, jak i w obszarach popolitych."

Proponowane zmiany utrwalają obecny stan zarządzania krajobrazem - w dalszym ciągu brak jest organu odpowiedzialnego całościowo za ochronę krajobrazu (koordynującego, kontrolującego, egzekwującego w skali kraju), z jego wszystkimi elementami oraz gospodarke przestrzenną - co jest w Europie ewenementem!

Projekt ustawy zwiększa kompetencje samorządów w tym wojewódzkich i nakłada na nie m.in. obowiązek sporządzania audytów krajobrazowych, ale poza przepisami art. 14 nie określa jednak sposobu kontroli tego obowiązku - w przypadku gdy na przykład samorząd wojewódzki w sposób niezadowolający lub marginalny dokona waloryzacji i określi sposób ochrony krajobrazów priorytetowych (o braku woli stosowania przez samorzady dostępnych już obecnie mechanizmów prawnych poniżej). Podobnie samorzady gminne mogą, ale wcale nie muszą ustalić zasady i warunki o których mowa w art. 7. pkt. 2) projektu ustawy (por.: uwaga 2).

Wprawdzie w uzasadnieniu projektu ustawy stwierdzono zupełnie słusznie, że "*choć katalog potencjalnych form ochrony jest obszerny, to jednak w ślad za ilością nie podąża skuteczność*", jednak część zapisów projektu może prowadzić do małej skuteczności proponowanych rozwiązań. Obawy te wynikają także z tego, że w projekcie ustawy zbyt mały nacisk nałożono na edukację oraz poprawę świadomości społeczeństwa w zakresie wartości i konieczności ochrony krajobraz - mowa o nich jest wprawdzie w art. 9. pkt. 15) projektu ustawy, ale to za mało (por. uwaga 15) oraz nie stanowi wypełnienia obowiązku wynikającego z Europejskiej Konwencji Krajobrazowej ("*Każda ze Stron podejmie działania na rzecz podnoszenia świadomości społeczeństwa obywatelskiego, organizacji prywatnych i organów publicznych w zakresie wartości krajobrazów, ich roli i wprowadzanych w nich zmian*").

W tym miejscu należy zwrócić uwagę, że wszystkie ustawowe formy ochrony, a zwłaszcza ochrony powierzchniowej i mające w swojej nazwie „park” - są postrzegane w Polsce jako „hamulec rozwoju”! Dlatego wszelkie inicjatywy zmierzające do ustanowienia nowych „parków” są przez znaczną (większą) część społeczeństwa traktowane jako próba wstrzymania rozwoju i skutecznie blokowane. Ilustrują to następujące przykłady:

- od 2001 roku nie utworzono w Polsce żadnego nowego parku narodowego (a od 2004 roku żadnego nie powiększono), wstrzymany został także proces tworzenia i powiększania parków krajobrazowych, obszarów chronionego krajobrazu, a nawet ustanawiania pomników przyrody, użytków ekologicznych lub zespołów przyrodniczo-krajobrazowych (por.: nieudana próba powiększenia - i to o tereny należące do Skarbu Państwa! - obszaru Białowieskiego Parku Narodowego, czy utworzenia parku narodowego na Mazurach;
- w "Krajowej strategii ochrony i zrównoważonego użytkowania różnorodności biologicznej oraz Programie działań na lata 2007-2013" przyjęto, że do priorytetowych zadań Państwa należy m.in.: powołanie ok. 20 parków krajobrazowych, w tym: Kurpiowskiego PK, Bobolicko - Polanowskiego PK, PK Środkowej Wisły, PK Puszczy Drawskiej, PK Bory Dolnośląskie, Napiwodzko-Ramuckiego PK, PK Puszczy Boreckiej i innych, powiększenie PK Nadbużańskiego, Bolimowskiego, Górznieńsko-Lidzbarskiego, Łagowskiego, Pszczewskiego, tymczasem samorządy nie tylko nie są skore do tworzenia nowych parków krajobrazowych, ale podejmują niekiedy próby ograniczania ich znaczenia (np. wojewoda warmińsko-mazurski Rozporządzeniem nr 41 z 17.10. 2005 r., uchylił plany ochrony czterech parków krajobrazowych, przez co Mazurski PK nie posiadał najważniejszego narzędzia, a samorządy lokalne przez 7 lat nie uzgadniały planu ochrony tego parku);
- zgodnie z ustawą o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami samorządy gminne mają od 2005 roku prawo tworzenia parków kulturowych, stanowiących obecnie najskuteczniejsze narzędzie pozwalające na ingerencję w kształtowanie miejskiej przestrzeni publicznej (por.: opinia prawna Biura Analiz Sejmowych BAS-WAL-2531/09), jednak od momentu wprowadzenia tej możliwości w 2005 roku utworzono zaledwie 24 parki kulturowe - pomimo, że wiele samorządów boryka się z problemami chaosu w krajobrazie (Stowarzyszenie Sadyba 2-krotnie bezskutecznie zgłaszało projekt utworzenia parku kulturowego w celu ochrony unikatowego w skali kraju zespołu wiosek starowierskich na Mazurach, ale projekt został odrzucony.... z powodu konieczności sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla tego obszaru!).

Tak więc istniejące prawo zezwala już na ochronę wybranych krajobrazów (cennych ze względów przyrodniczych lub kulturowych), ale brak jest jednak woli do stosowania tych możliwości działania, co wynika z wielu powodów, w tym także braku świadomości społecznej na temat wartości krajobrazów, jak też braku mechanizmów finansowych wspierających te działania (por. uwaga 15). Z powyższego wynika - co podkreślaliśmy w obu spotkaniach w ramach Forum Debaty Publicznej - że niezbędne jest podjęcie szeroko zakrojonej i długotrwałej (nie jednorazowej!) ogólnopolskiej kampanii edukacyjno – uświadamiającej oraz promującej potrzebę ochrony krajobrazu, traktowanego kompleksowo jako nasze wspólne dobro.

Ponadto uważamy, że w projekcie ustawy w niewystarczający sposób określono zasady udziału ogółu społeczeństwa, a zwłaszcza organizacji społecznych na wczesnych etapach procesu przygotowania zasad ochrony krajobrazu. W kilku przepisach projektu ustawy wprowadzono możliwość składania uwag i opinii do już przygotowanych projektów np. audytu czy urbanistycznych zasad ochrony krajobrazu, jednak czym innym jest opiniowanie gotowego projektu, a czym innym współudział (partycypacja) w ich tworzeniu - dotychczasowa praktyka wskazuje na fasadowy charakter takich konsultacji (mających na celu spełnienie wymogu formalnego, a nie rzeczywistej i konstruktywnej współpracy), i nie stanowi wypełnienia obowiązku o którym mowa w Europejskiej Konwencji Krajobrazowej ("*Każda ze Stron podejmie działania na rzecz: [...] c) ustanowienia procedur udziału ogółu społeczeństwa [...]*").

Z poważaniem

Krzysztof A. Worobiec
Prezes Stowarzyszenia