

Uwagi Województwa Małopolskiego do projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu

UWAGI OGÓLNE

1. O ile samą ideę ochrony krajobrazu należy uznać za niezwykle uzasadnioną i pilną, to przedstawiony projekt budzi zbyt wiele wątpliwości. Wprowadzenie odpowiednich regulacji prawnych wymagałoby najpierw rozstrzygnięcia podstawowych problemów o znaczeniu ustrojowym, a następnie logicznego ułożenia stosownych przepisów systemie obowiązującego prawa w dziedzinie gospodarki przestrzennej. Projekt ustawy powinien również w uzasadnieniu odnieść się do zapowiadanych zmian legislacyjnych, szczególnie w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Problematyka zagospodarowania przestrzennego, oczekująca na zapowiadane zmiany (Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju (dalej: KPZK) zakłada fundamentalną zmianę prawa w dziedzinie gospodarki przestrzennej) jest coraz bardziej rozczłonkowana pomiędzy poszczególne resorty, ustawy, specustawy. Zastanowić się należy czy kolejny krok w postaci opiniowanego aktu idący w tym samym kierunku jest uzasadniony.

2. Projekt ustawy a Europejska Konwencja Krajobrazu (Rada Europy)

Autorzy projektu ustawy przywołują obowiązek przyjęcia rozwiązań prawnych umożliwiających wdrożenie w Polsce zapisów ratyfikowanej Europejskiej Konwencji Krajobrazu (dalej: EKK). Proponuje się rozważenie takiego przeformułowania projektu, który pozwoliłby na całościowe ujęcie przedmiotowego zagadnienia. Takie rozwiązanie byłoby wówczas zgodne z obowiązującymi zasadami techniki prawodawczej, zgodnie z którymi *akt powinien wyczerpująco regulować daną dziedzinę spraw, nie pozostawiając poza zakresem unormowań istotnych fragmentów tej dziedziny*. Kompleksowa regulacja wydaje się również łatwiejsza do przeprowadzenia przez proces legislacyjny.

Innym rozwiązaniem do rozważenia z punktu widzenia zapewnienia przejrzystości porządku prawnego, patrząc na proporcję zmienianych ustaw (najwięcej zmian dotyczy ustawy o ochronie przyrody) jest przeformułowanie projektu w taki sposób, by była to *ustawa o zmianie ustawy o ochronie przyrody i innych ustaw*.

Należy podkreślić, że **Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju** odnosi się również do różnorodności krajobrazowej, uwarunkowań przyrodniczych i dziedzictwa kulturowego, wskazując jako Cel 4 *Kształtowanie struktur przestrzennych wspierających osiągnięcie i utrzymanie wysokiej jakości środowiska przyrodniczego i walorów krajobrazowych Polski* oraz służące jego realizacji obszary:

4.1 Integracja działań (...) w celu ochrony najcenniejszych zasobów przyrodniczych i krajobrazowych;

4.2 Przeciwdziałanie fragmentacji przestrzeni przyrodniczej;

4.3 Wprowadzenie gospodarowania krajobrazem zgodnie z zapisami Europejskiej Konwencji Krajobrazowej.

Wydaje się zatem, że wbrew zarzutowi projektodawców o braku perspektyw wdrożeniowych jest to jeden z instrumentów służących realizacji zapisów EKK.

Podobnie w 2006 r. powstał projekt ustawy autorstwa resortu środowiska (Państwowej Rady Ochrony Przyrody), zawierający propozycje wdrożenia Konwencji na grunt polskiego porządku prawnego (zm. Prawa ochrony przyrody, Prawa ochrony środowiska i ust. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym). Projekt mniej kategoryczny, zakładający wprowadzenie definicji zgodnych z Konwencją, zasady ustalania standardów jakości krajobrazu w drodze rozporządzenia ministra, a same standardy-gminy w studium uwarunkowań, opracowanie krajowej polityki krajobrazu przez ministra środowiska, jako dokumentu wiążącego dla strategii i programów środowiskowych.

Z kolei w latach 2003-2004 w celu wdrożenia zasad i celów Konwencji na zlecenie Ministerstwa Środowiska przeprowadzono pilotażowy projekt, którego celem było opracowanie **Czerwonej Księgi Krajobrazów Polskich** (opis najcenniejszych krajobrazów w skali kraju). Prace polegały na sklasyfikowaniu rodzajów i typów krajobrazów, ich charakterystyce oraz na wyborze kryteriów kwalifikujących krajobrazy do czerwonej księgi. W efekcie Państwowa Rada Ochrony Przyrody – Ministerstwo Środowiska w 2004/2005 wytypowała **198 obszarów najcenniejszych krajobrazowo** na tle ponad 400 rozpatrywanych.

3. Krajobraz-kontekst UE

Kluczowym dokumentem z punktu widzenia porządku prawnego Unii Europejskiej jaki odnosi się do pojęcia krajobrazu jest **Dyrektywa 2001/42/WE** Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 27 czerwca 2001r. w sprawie oceny wpływu niektórych planów i programów na środowisko. W przypadku, gdy wymagana jest ocena wpływu na środowisko, przygotowuje się sprawozdanie, w którym zostanie zidentyfikowany **potencjalny znaczący wpływ na środowisko** wynikający z realizacji planu lub programu oraz rozwiązania alternatywne. Wśród informacji, które w tym celu mają być podane wymieniono m.in. kwestie różnorodności biologicznej, populacji, zdrowia ludzkiego, fauny, flory, powierzchni ziemi, wody, powietrza, czynników klimatycznych, dóbr materialnych, dziedzictwa kulturowego obejmującego dziedzictwo architektoniczne i archeologiczne, krajobrazu oraz wzajemne powiązania między powyższymi czynnikami.

4. System ochrony krajobrazu - audyt krajobrazowy/urbanistyczne zasady ochrony krajobrazu

- W pierwszej kolejności należy zastanowić się czy właściwe jest, z punktu widzenia czytelności porządku prawnego, usytuowanie planowania ochrony krajobrazu, w tym procedur uchwalania audytu krajobrazowego i urbanistycznych zasad ochrony krajobrazu, w ustawie dotyczącej ochrony przyrody. Wydaje się iż z tego punktu widzenia materia ta powinna zostać uregulowana w aktach prawnych dotyczących planowania i zagospodarowania przestrzennego.

- **Zadanie własne samorządu województwa z wątpliwym źródłem finansowania.** Zakłada się wprowadzenie zapisów w ustawie Prawo ochrony środowiska wskazujących, że *finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej obejmuje opracowanie audytów krajobrazowych* (finansowanie ze środków NFOŚ lub WFOŚ). Nie zaproponowano żadnych rozwiązań co do sposobu finansowania tych zadań-dotacja celowa, pomoc finansowa, konkurs, wg jakich kryteriów, nie wskazano procedury ubiegania się o te środki.

- Przepisanie samorządowi województwa nowego zadania własnego powinno pociągać za sobą **bezwarunkowe przekazanie środków finansowych** na ten cel, które stanowiąc będą odrębną pozycję w budżecie jst- konstytucyjna zasada.

- **Brak odniesienia do prawa ustrojowego** - ustawy o samorządzie województwa- celowym wydaje się wymienienie wśród kompetencji wyłącznych sejmiku województwa zadania

polegającego na opracowaniu audytu krajobrazowego, jak również urbanistycznych zasad ochrony krajobrazu.

- Wprowadzenie **3 letniego terminu** liczonego od dnia wejścia w życie nowej regulacji na wywiązanie się z obowiązku sporządzenia audytu przez samorząd województwa wraz z **sankcją wydania zarządzenia zastępczego wojewody** i pokryciem kosztów jego sporządzenia przez samorząd województwa (błędnie wskazane w projekcie ustawy jako „sejmik województwa”, który jest wyłącznie organem samorządu), wydaje się bezzasadne w sytuacji gdy kluczowa materia niezbędna do jego opracowania ma zostać określona w akcie delegowanym. Proponuje się wskazanie terminu liczonego od momentu wydania aktu delegowanego.

- Należy zastanowić się nad różnicami między **dotychczasowymi formami kategoryzacji** różnych form krajobrazu (parki narodowe, rezerwy przyrody, parki krajobrazowe, obszary chronione krajobrazowo, parki kulturowe, i inne) a nowym narzędziem. Przewidziano, iż nowe kategorie określone zostaną w akcie delegowanym (porozumienie dwóch resortów), co niesie za sobą poważne ryzyko opóźnień (propozycja dołączenia do projektu ustawy również projektów rozporządzeń przewidzianych w ustawie).

- Nie określono wpływu, jaki wywrzeć ma audyt krajobrazowy na podmioty zaangażowane w finansowanie i zarządzanie poszczególnymi formami ochrony krajobrazu (administrację rządową szczebla krajowego i terenowego, jst). Niesie to za sobą ryzyko ingerencji w zadania innych organów i jednostek. Podkreślić trzeba, że nie istnieje hierarchiczna podległość między poszczególnymi szczeblami samorządu, a nadzór wojewody nad samorządem województwa prowadzony jest jedynie w wymiarze legalności działania. W założeniu audyt krajobrazowy w przeciwieństwie do urbanistycznych zasad ochrony krajobrazu **nie jest aktem prawa miejscowego**. Pojawia się wątpliwość w zakresie **oddziaływania sporządzonego dokumentu na wspomniane podmioty (na ile priorytety wskazane przez samorząd województwa będą wiążące dla poszczególnych gmin/resortów; na ile zapisy audytu krajobrazu znajdą odzwierciedlenie w dokumentach programowych/planach poszczególnych ministerstw i wojewody w postaci finansowania działań, o ich wzajemną komplementarność; w tym miejscu pojawia się pytanie o konflikt kompetencyjny i samodzielność w wyborze zadań do realizacji, a co za tym idzie i ich źródeł finansowania)**.

- Zarówno w odniesieniu do audytu krajobrazowego, jak i urbanistycznych zasad ochrony krajobrazu wskazano, że wobec tych dokumentów marszałek ma **obowiązek zasięgnąć opinii regionalnego dyrektora ochrony środowiska, dyrektorów parków narodowych położonych w**

granicach województwa, wojewódzkiego konserwatora zabytków i rad gmin położonych na terenie województwa. Nie przesądzono jednak czy opinia taka jest dla niego wiążąca, jak również nie wskazano co może zrobić marszałek w sytuacji gdy otrzyma opinię **negatywną**, chyba że należy przyjąć że jest to element konsultacji społecznych i opinię traktować należy jako wniesione uwagi, do rozpatrzenia których właściwym jest marszałek/sejmik.

- Wobec charakteru dokumentów (audytu i urbanistycznych zasad) nasuwa się pytanie o konieczność sporządzenia dla nich strategicznej oceny oddziaływania na środowisko, chyba że należy przyjąć, że stosuje się tryb odmienny i np. uznać można że opinia regionalnego dyrektora ochrony środowiska wypełnia wymogi stawiane programom mogącym znacząco wpływać na środowisko, W takiej sytuacji należałoby wprowadzić stosowne wyłączenie do projektowanej ustawy.

- Należy zastanowić się nad celowością **powielania dokumentów zawierających wskazanie obszarów o walorach krajobrazowych**. Zgodnie z istniejącym porządkiem prawnym sejmiki poszczególnych województw zobowiązane są do opracowania **Wojewódzkich Planów Zagospodarowania Przestrzennego**, elementem których są również uwarunkowania przyrodnicze i kulturowe (wraz z klasyfikacją/kategoryzacją obszarów). Ponadto województwa dysponują również **programami opieki nad zabytkami (np. Wojewódzki program opieki nad zabytkami w Małopolsce na lata 2010-2013)**. Należy podkreślić, że dokumenty te są szeroko konsultowane z partnerami społeczno-gospodarczymi, jak również poddawane strategicznej ocenie oddziaływania na środowisko. Pytanie to jest tym bardziej zasadne, iż każdy dodatkowy dokument pociąga za sobą wysokie nakłady finansowe, a finansowanie tej samej materii wiązać się może z zarzutem o niegospodarność.

- **Waloryzacja krajobrazu czyli wskazanie krajobrazów szczególnie cennych/priorytetowych**- zastanowić się należy nad celowością tego zabiegu, zwłaszcza że poszczególne kategorie są swoiście unikatowe i nieporównywalne. Pojawia się również pytanie o cel takiej priorytetaryzacji zwłaszcza, że w ślad za tym nie idą środki finansowe.

- **Narzucenie samorządowi województwa metody wyznaczania krajobrazów priorytetowych** w drodze rozporządzenia ingeruje w samodzielność organów samorządu, proponuje się zatem rezygnację z wydawania aktu delegowanego przesądzającego jaka metoda ma być stosowana i pozostawienie swobody wyboru metody samorządowi województwa.

- Niepokojący wydaje się zapis przesądzający, że **ustalenie zagrożeń i wskazanie sposobów ich ochrony** dotyczyć ma tylko krajobrazów priorytetowych, wobec potrzeby ochrony wszystkich istniejących/zidentyfikowanych obszarów.
- Proponowane rozwiązania w zakresie trybu pracy nad audytem krajobrazu oraz urbanistycznymi zasadami ochrony krajobrazu stwarzać mogą ryzyko opóźnień lub paraliżu, w sytuacji gdy o sposobie rozpatrzeniu nieuwzględnionych przez marszałka uwag do projektów dokumentów decydować będzie sejmik.
- Brak jest informacji o **sposobie realizacji, finansowania, monitorowania i ewaluacji** uchwalanego audytu krajobrazowego, który swą konstrukcją w dużym stopniu przypomina program. Wskazać również należy przesłanki aktualizacji zapisów dokumentu, bowiem przesądzenie iż podlega on przeprowadzeniu nie rzadziej niż raz na 20 lat wydaje się niewystarczające.

5. Nowe narzędzia ochrony krajobrazu

a) Urbanistyczne zasady ochrony krajobrazu

- Ustanawiane przez sejmik województwa w formie aktu prawa miejscowego zasady dotyczące wyłącznie zidentyfikowanych krajobrazów priorytetowych, określające **normy ład przestrzennego** (parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy, maksymalna wysokość zabudowy, kolorystyka obiektów budowlanych). Wprowadzenie zapisów iż są **one wiążące przy opracowywaniu projektów studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego**, a także przy wydawaniu decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego, decyzji o warunkach zabudowy, pozwoleń na budowę oraz rozpatrywania zgłoszeń, stanowi **znaczącą ingerencję we władztwo planistyczne gmin**. Pojawia się zatem pytanie o konstytucyjność proponowanych zapisów.
- Z punktu widzenia finansów samorządu województwa szczególnie dotkliwa wydaje się propozycja przyznania właścicielom nieruchomości, których wartość ulec mogła zmniejszeniu wskutek ustanowienia urbanistycznych zasad ochrony krajobrazu, **roszczenia wobec województwa o wypłatę odszkodowania za poniesioną szkodę albo o wykupienie nieruchomości**. Podobne zagrożenie stanowi zapis **dotyczący pokrywania przez województwo kosztów dostosowania obiektów do urbanistycznych zasad**. Takie konstrukcje, przy jednoczesnym braku wskazania źródła finansowania godzą w interes samorządu. Przy ich zachowaniu proponuje się przekazanie dodatkowych funduszy

dedykowanych temu celowi lub np. zwiększenie udziału samorządu np. w podatku CIT, co pozwoli województwom pokryć ponoszone koszty roszczeń.

- Projektodawca z jednej strony nakłada na samorząd województwa zadanie opracowania urbanistycznych zasad ochrony (akt prawa miejscowego), których elementem mogą być zasady i warunki sytuowania obiektów małej architektury, tablic i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, a także rodzaje wyrobów z jakich mogą być wykonane, a w odniesieniu do tablic i urządzeń reklamowych również zasady i warunki dotyczące wielkości i możliwości ich umieszczania na istniejących obiektach budowlanych (zm. ustawy o ochronie przyrody), a z drugiej strony nakłada na gminę tożsame zadanie (zm. ustawy Prawo ochrony środowiska) określenia w akcie prawa miejscowego zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury, tablic i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabaryty, standardy jakościowe oraz rodzaje wyrobów, z jakich mogą być wykonane. Zastanowić się należy nad celowością takiej konstrukcji, która u swej podstawy zawiera zarzut o pokrywaniu się kompetencji dwóch niezależnych od siebie organów (brak jest jakiegokolwiek zróżnicowania zakresów obu uchwał) i podwójnym finansowaniu tych samych zadań, co w swej istocie jest niedopuszczalne. Jest to tym bardziej niezasadne w sytuacji gdy projektodawca założył, że urbanistyczne zasady są wiążące dla gmin przy opracowywaniu dokumentów planistycznych i wydawaniu decyzji budowlanych.

- Zakres i stopień szczegółowości *Urbanistycznych zasad* ściśle odpowiada problematyce ustaleń planu miejscowego w zakresie określania zasad zagospodarowania (art. 15 ust. 2 uopizp). Podobnie tryb ich przyjmowania jest tożsamy z procedurą sporządzania planu miejscowego. Wobec powyższego należy zastanowić się nad celowością opracowania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego w pełnej problematyce w obszarach „priorytetowych krajobrazów”.

- Wątpliwości dotyczą również zapisu przesądającego, że *Urbanistyczne zasady ochrony krajobrazu* ustanawiane są wyłącznie w celu ochrony walorów krajobrazowych, co sugeruje że nie będą musiały zawierać odniesienia do innych czynników, które należy uwzględnić w planie miejscowym zgodnie z ustawą o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

- Zastanowić się również należy kto będzie posiadał prawo opracowywania projektów *Urbanistycznych zasad* –szczególnie w sytuacji zapowiadanej deregulacji zawodu urbanisty.

b) *Rozszerzenie zakresu OOS*

Do katalogu zagadnień (środowisko, zdrowie i warunki życia ludzi, dobra materialne, zabytki i ich wzajemny wpływ) na jakie oddziaływać może przedsięwzięcie wobec którego wymagana jest OOS dołączono krajobraz, w tym krajobraz kulturowy. Wobec zaproponowanej definicji krajobrazu i istniejącej definicji środowiska należy zastanowić się czy ich zakres faktycznie jest rozłączny, wydaje się bowiem iż krajobraz mieści się w zakresie przedmiotowym szerszego pojęcia jakim jest środowisko (art. 3 Prawa ochrony środowiska: *środowisko to ogół elementów przyrodniczych, w tym także przekształconych w wyniku działalności człowieka, a w szczególności powierzchnia ziemi, kopaliny, wody, powietrze, krajobraz, klimat oraz pozostałe elementy różnorodności biologicznej, a także wzajemne oddziaływania pomiędzy tymi elementami*).

c) Nowe zasady lokalizowania reklam

Zasady i warunki sytuowania obiektów małej architektury, tablic i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabaryty, standardy jakościowe oraz rodzaje wyrobów-uchwalane w drodze aktu prawa miejscowego przez gminy. Dotychczas wpływ gminy na ład reklamowy był ograniczony i obejmował w praktyce tylko parki kulturowe, obszarowe formy ochrony przyrody i obszary objęte miejscowym planem, których jest niewiele. Zgodzić się jednak należy, iż uchwała taka może mieć znaczący wpływ na prawa właścicieli nieruchomości i z pewnością wiązać się będzie z szeregiem skarg do sądu administracyjnego (mimo zakładanej szerokiej procedury konsultacyjnej).

Projekt ustawy zakłada, iż w sytuacji gdy dla danego obszaru ustanowione zostały w drodze aktów prawa miejscowego różne zasady sytuowania reklam i urządzeń to stosować należy te bardziej restrykcyjne. Tego typu przesądzenie jest niedopuszczalne z punktu widzenia zasad prawnych obowiązujących w polskim porządku. W takiej sytuacji wprowadzić należy jednolite reguły np. odrębną uchwałą lub po prostu stosować zasadę *lex specialis derogat legi generali* i *lex posterior derogat legi priori*.

6. Rozstrzygnięcie zastępcze wojewody

Zastanowić się należy czy wprowadzenie tak rygorystycznego środka jakim jest zarządzenie zastępcze wojewody w stosunku do nieuchwalenia przez samorząd województwa audytu krajobrazowego, wraz z pokryciem kosztów opracowania go przez wojewodę jest uzasadnione.

Ustawodawca przewiduje możliwość wydawania zarządzeń zastępczych w ściśle określonych przypadkach niezrealizowania przez organy samorządu konkretnych obowiązków. Początkowo dotyczyło to wyłącznie spraw samorządowi zleconych. Z czasem rozszerzono zakres stosowania zarządzenia zastępczego także na zadania własne gminy z zakresu planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz uchwał w tzw. sprawach personalnych (projekty dotyczyły nowej ustawy o utrzymaniu porządku i czystości w gminach i nie uchwalenia przez organ jst rocznego programu współpracy z organizacjami pozarządowymi). W każdym z omawianych przypadków zarządzenie zastępcze jest środkiem ostatecznym i musi być poprzedzone wezwaniem do podjęcia przez organ samorządu terytorialnego wymaganego prawem działania. Zarządzenie zastępcze to środek skuteczny, ważne jest jednak, aby ustawodawca, zobowiązując wojewodę do zastosowania zarządzenia zastępczego, nie wykraczał poza sprawy o szczególnym znaczeniu, czy uchylanie się organów samorządu terytorialnego od realizacji zadań obligatoryjnych.

7.Zdefiniowanie pojęcia krajobraz/krajobraz priorytetowy

- Wprowadzenie definicji **krajobrazu** rozumianego jako *postrzegana przez ludzi przestrzeń, zawierająca elementy przyrodnicze lub wytwory cywilizacji, ukształtowaną w wyniku działania czynników naturalnych lub działalności człowieka* niesie za sobą ryzyko braku dychotomiczności z istniejącą już definicją środowiska, która w swym zakresie mieści pojęcie krajobrazu.
- Z proponowanej definicji **krajobrazu priorytetowego** trudno jest wyprowadzić pojęcie które stanowiłoby normę prawną, pozwalającą na daleko idące regulacje w stosunku do wyodrębnionych obszarów (w urbanistycznych zasadach ochrony krajobrazu). Ocena krajobrazu, szczególnie w skali regionalnej może być dokonywana różnymi metodami i wg różnych kryteriów, a wynik zawsze pozostaje uznaniowy i trudno byłoby przeprowadzić postępowanie dowodowe, które wykaże zasadność takiej oceny. Obiektywizm oceny krajobrazu może być w każdym przypadku poddany w wątpliwość i podważony, bowiem – z metodycznego punktu widzenia – nie ma jednoznacznie sformułowanych odniesień, czyli określenia, jakie cechy krajobrazu są pozytywne, a jakie negatywne, jakie są parametry harmonijnego krajobrazu, gdzie jest granica pomiędzy chaosem a porządkiem, lub jakie są kryteria prowadzenia pozytywnych zmian w krajobrazie i komponowania nowych wartości.
- Gałąź wiedzy zajmująca się zagadnieniem, czyli „architektura krajobrazu” jest bardzo szeroka, wymaga kompetencji, doświadczenia i wrażliwości, na której opierają się autorskie oceny i projektowanie krajobrazów. Podobnie jak w architekturze nie sposób zadekretować

poprzez przepis prawa budowlanego lub przepisy planu miejscowego, że użycie konkretnych form lub materiałów będzie spełnieniem wymagań estetyki i artyzmu. A krajobraz należy postrzegać, jako swoistego rodzaju dzieło natury i człowieka, skomponowane w szczególnie sposób. Podstawowa wątpliwość zatem dotyczy punktów odniesienia dla oceny (audytu) i jej obiektywizmu.

W definicji krajobrazu priorytetowego użyto pojęcia „szczególnie cenny dla społeczeństwa”, co sugeruje, że w demokratycznym procesie legislacyjnym społeczeństwo uznaje jakieś wartości krajobrazowe za warte ochrony, a w konsekwencji wyraża gotowość do wprowadzenia daleko idących ograniczeń w dysponowaniu prawem własności. To niezwykle trudny proces do uzgodnienia w warunkach polskiej demokracji, szczególnie na tak rozległym obszarze jak województwo. Ponadto tak sformułowana definicja może być ograniczeniem obiektywizmu oceny krajobrazu jako wartości, a na pewno utrudniać jej akceptację i późniejsze wdrożenie. Z praktyki wiadomo, że wrażliwość na wartości (szczególnie tak specyficzne jak krajobraz) jest bardzo różna, nierzadko uzależniona od partykularnych interesów.

8. akty delegowane w zakresie

a. kryteriów kwalifikacji obiektów budowlanych za dominanty krajobrazowe

b. audytów krajobrazowych

Patrząc na doświadczenia w zakresie wydawania aktów delegowanych należy zwrócić uwagę na ryzyko opóźnień, zwłaszcza że projekt zakłada iż akty te wydane być mają w drodze porozumienia dwóch albo nawet trzech resortów. Z uwagi na regulowaną materię skutecznie może to uniemożliwić realizację zadań samorządowi województwa w narzuconym terminie. Postulat dołączenia do projektu ustawy projektów przewidzianych w niej aktów wykonawczych lub liczenie terminu od dnia wejścia w życie rozporządzenia wykonawczego.

9. Zmiana granic parku krajobrazowego

Proponowane zmiany w zakresie likwidacji lub zmniejszenia obszaru parku krajobrazowego-w drodze uchwały sejmiku województwa, pozbawiające zainteresowane gminy możliwości wypowiedzenia się (dotychczas było to uzgadniane z właściwymi miejscowo radami gmin) godzi w interes tych jst. Proponuje się by stosować jednolity tryb procedowania/uzgodnień w zakresie tworzenia, zmiany granic lub likwidacji parku krajobrazowego.

UWAGI SZCZEGÓŁOWE

I) Zgodnie z art. 7 pkt 2 projektu ustawy odnoszącym się do art. 37a ust. 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz. U. z 2012r., poz. 647 z późn. zm.) z dnia 27 marca 2003 roku otrzymuje brzmienie:

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;

Propozycja zmiany:

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

II) W myśl art. 9 ust. 2b projektu ustawy odnoszącego się do art. 5 pkt. 16a ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 roku o ochronie przyrody (Dz. U. z 2009 r., Nr 151, poz.122 z późn. zm.) otrzymuje brzmienie:

16a) rzeka – każdy ciek naturalny w rozumieniu art. 9 ust. 1 pkt 1c ustawy – Prawo wodne (Dz. U. z 2012 r., poz. 145 z późn. zm.);

Przywołany artykuł 9 ust. 1 pkt. 1c ustawy – Prawo wodne brzmi następująco:

1. Ilekroć w ustawie jest mowa o: (...)

1c) ciekach naturalnych – rozumie się przez to rzeki, strugi, strumienie i potoki oraz inne wody płynące w sposób ciągły lub okresowy, naturalnymi lub uregulowanymi korytami.

W związku z powyższym, rzeka to nie każdy ciek naturalny, a tylko jeden z rodzajów cieków naturalnych (o najwyższej randze). Dla przykładu strug, strumień i potok zgodnie z przywołanym artykułem nie są rzekami.

W takiej formie definicji rzeki, zakaz budowania nowych obiektów budowlanych w pasie szerokości 100 m od linii brzegów rzek w parkach krajobrazowych i obszarach chronionego krajobrazu będzie obowiązywał np. przy najdrobniejszym okresowym strumyku płynącym po burzy przez wieś. To zdecydowanie powiększy problem zabudowy w granicy 100 m i nasili protesty ze strony gmin i mieszkańców.

III) Zgodnie z art. 9 ust. 3 projektu ustawy, odnoszącym się do art. 5a ust.1 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 roku o ochronie przyrody dla obszaru województwa sporządza się, nie rzadziej niż raz na 20 lat, audyt krajobrazowy.

Projekt ustawy nie reguluje procedury wnoszenia zamian w sporządzonym audycie, ani też nie wskazuje po jakim czasie wspomnianych zmian można dokonać. Na tym tle powstaje wątpliwość, czy każdorazowe ich wprowadzenie wymagać będzie tworzenia audytu od samego początku.

IV) Zgodnie z założeniami art. 5b ust.1. w/w ustawy otrzymuje brzmienie:

1. Projekt audytu krajobrazowego sporządza marszałek województwa.

Przyjęcie regulacji, aby Marszałek województwa był jedynym organem odpowiedzialnym i tworzącym zasady ochrony krajobrazu, wydaje się być niewłaściwe, gdyż pozostaje to w sprzeczności z „działalnością inwestycyjną” Marszałka w województwie.

V) Art. 9 w pkt 4e projektu ustawy odnoszący się do art. 16 ust. 7 ustawy o ochronie przyrody z dnia 16 kwietnia 2004 r. (Dz. U. z 2009 r., Nr 151, poz. 122 z późn. zm.) otrzymuje brzmienie:

7. Projekty studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin, miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, planów zagospodarowania przestrzennego oraz planów zagospodarowania przestrzennego wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłączonej strefy ekonomicznej w części dotyczącej parku krajobrazowego i jego otuliny, wymagają uzgodnienia z właściwym regionalnym dyrektorem ochrony środowiska w zakresie ustaleń tych planów, mogących mieć negatywny wpływ na ochronę przyrody lub ochronę krajobrazu parku krajobrazowego.

Propozycja zmiany:

7. Projekty studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin, miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, planów zagospodarowania przestrzennego oraz planów zagospodarowania przestrzennego wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłączonej strefy ekonomicznej w części dotyczącej parku krajobrazowego i jego otuliny, wymagają uzgodnienia z właściwym regionalnym dyrektorem ochrony środowiska w zakresie ustaleń tych planów, mogących mieć negatywny wpływ na ochronę przyrody oraz z marszałkiem województwa w związku z ochroną przyrody i krajobrazu parku krajobrazowego.

VI) Art. 9 pkt 5a projektu ustawy odnoszący się do art. 17 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody pkt. 7 otrzymuje brzmienie:

7) budowania nowych obiektów budowlanych w pasie szerokości 100 m od linii brzegów, rzek, jezior i innych naturalnych zbiorników wodnych, z wyjątkiem obiektów służących turystyce wodnej, gospodarce wodnej lub rybackiej;

Po pierwsze, w terenach górskich, gdzie niektóre doliny rzeczne mają mniej niż 200 metrów szerokości wyłącza to zabudowę tych dolin całkowicie i zmusza do wyznaczania terenów pod zabudowę na stokach i w miejscach eksponowanych krajobrazowo, co będzie stało w sprzeczności z zapisami tej ustawy, dlatego też sugeruje się zmienić wskazany zapis.

Po drugie, jeżeli zakaz zostanie ograniczony wyłącznie do naturalnych zbiorników wodnych, to w konsekwencji przestanie obowiązywać aktualny zakaz przy prawie wszystkich zbiornikach wymienionych w rozporządzeniach dotyczących Zespołu Parków Krajobrazowych Województwa Małopolskiego:

- Zalew Zakrzówek, Staw Janasówka, Wyrabisko w Jezioranach w Bielańsko-Tynieckim PK,

- Staw w Mydlnikach, Szczyglicach, Aleksandrowicach, przy ul. Tetmajera i Przy Wąwozie Simota w Tenczyńskim PK, Zalew Skowronek w Rudniańskim PK.

Analogicznie w przypadku zakazów obowiązujących na terenie obszarów chronionego krajobrazu, m.in.: Jezioro Rożnowskie, Czchowskie i Czorsztyńskie w Południowomałopolskim OCHK.

Dlatego proponuje się, by było możliwe w uchwale Sejmiku Województwa wskazanie z nazwy tych sztucznych zbiorników wodnych, które podlegałyby temu ograniczeniu (czyli dotyczyłoby to nie wszystkich sztucznych zbiorników, tylko tych wymienionych z nazwy) – tak jak to właśnie ma miejsce teraz w przypadku rozporządzeń dotyczących kilku parków krajobrazowych na Jurze.

Wprowadzenie takiej regulacji pozwoli na uniknięcie sytuacji, w której nawet najmniejszy sztuczny zbiornik ograniczałby okoliczną zabudowę. Czyniłyby to tylko wybrane zbiorniki, szczególnie cenne krajobrazowo lub przyrodniczo, choć sztucznego lub półnaturalnego pochodzenia.

Dodatkowe uzasadnienie powyższego stanowiska znajduje odzwierciedlenie na przykładzie rzeki Dunajec – na całej długości rzeki na terenie PK i OCHK obowiązuje zakaz lokalizacji zabudowy przy brzegu rzeki. Jeżeli jednak na Dunajcu powstaje zapora – automatycznie na długim odcinku tak powstałego zbiornika wodnego – zostaje uwolniona w tym miejscu zabudowa przy jego brzegach – gdy przed powstaniem takiego zbiornika zabudowa była odsunięta 100 m od jego brzegów.

VII) Art. 9 pkt 7 projektu ustawy odnoszący się do art. 19 ust. 6a ustawy o ochronie przyrody 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. Plan ochrony może być zmieniony, jeżeli wynika to z potrzeb ochrony przyrody.

Propozycja zmiany:

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.

Dodanie słowa krajobraz jest analogiczne jak w innych przypadkach, gdzie rozróżniano ochronę przyrody i krajobrazu.

VIII) Art. 9 pkt 9a projektu ustawy odnoszący się do art. 23 ust. 2 ustawy o ochronie przyrody otrzymuje brzmienie:

2. Wyznaczenie 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 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.

Zmiana w tym punkcie nie daje możliwości powiększenia OChK, bez powoływania procedury od nowa. Zapisy powinny brzmieć analogicznie do uregulowań dotyczących PK, poprzez użycie sformułowania: „Utworzenie obszaru chronionego krajobrazu lub powiększenie jego obszaru (...)”.

Idąc dalej, ust. 3b. art. 23 brzmiący *Utworzenie obszaru chronionego krajobrazu lub jego powiększenie może nastąpić również na wniosek rady gminy, na obszarze której obszar chronionego krajobrazu miałby być utworzony lub powiększony*, stanowi niekonsekwencję w odniesieniu do ust. 2, który nie wskazuje możliwości powiększenia OChK.

IX) Art. 9 pkt 9c projektu ustawy odnoszący się do art. 23 ust. 5 ustawy o ochronie przyrody otrzymuje brzmienie:

5. Projekty studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin, miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, planów zagospodarowania przestrzennego oraz planów zagospodarowania przestrzennego wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłączonej strefy ekonomicznej w części dotyczącej obszaru chronionego krajobrazu i jego otuliny, wymagają uzgodnienia z właściwym regionalnym dyrektorem ochrony środowiska w zakresie ustaleń tych planów, mogących mieć negatywny wpływ na ochronę przyrody lub ochronę krajobrazu obszaru chronionego krajobrazu.

Propozycja zmiany:

5. Projekty studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin, miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, planów zagospodarowania przestrzennego oraz planów zagospodarowania przestrzennego wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłączonej strefy ekonomicznej w części dotyczącej obszaru chronionego krajobrazu i jego otuliny, wymagają uzgodnienia z właściwym regionalnym dyrektorem ochrony środowiska w zakresie ustaleń tych planów, mogących mieć negatywny wpływ na ochronę przyrody oraz marszałkiem województwa w związku z ochroną krajobrazu obszaru chronionego krajobrazu.

X) Art. 9 pkt 11a projektu ustawy odnoszący się do art. 24 w ust. 1 pkt. 8 ustawy o ochronie przyrody otrzymuje brzmienie:

8) budowania nowych obiektów budowlanych w pasie szerokości 100m od linii brzegów, rzek, jezior i innych naturalnych zbiorników wodnych, z wyjątkiem obiektów służących turystyce wodnej, gospodarce wodnej lub rybackiej;

Uwagi analogiczne jak w pkt VI.

XI) Art. 9 pkt 11b projektu ustawy odnoszący się do art. 24 w ust. 3 ustawy o ochronie przyrody otrzymuje brzmienie:

3. Zakaz, o którym mowa w ust 1 pkt 2, nie dotyczy realizacji przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko, dla których sporządzenie raportu oddziaływania na środowisko nie jest obowiązkowe i przeprowadzona procedura oceny oddziaływania na środowisko wykazała brak niekorzystnego wpływu na przyrodę i ochronę krajobrazu obszaru chronionego krajobrazu.

Propozycja zmiany:

3. Zakaz, o którym mowa w ust 1 pkt. 2 i 6 a, nie dotyczy realizacji przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko, dla których sporządzenie raportu oddziaływania na środowisko nie jest obowiązkowe i przeprowadzona procedura oceny oddziaływania na środowisko wykazała brak niekorzystnego wpływu na przyrodę i ochronę krajobrazu obszaru chronionego krajobrazu.

XII) Art. 9 pkt. 11 b projektu ustawy odnoszący się do art. 24 ust. 3 ustawy o ochronie przyrody otrzymuje brzmienie:

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

Propozycja zmiany:

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 nie jest obowiązkowe i przeprowadzona procedura oceny oddziaływania na środowisko wykazała brak niekorzystnego wpływu na przyrodę i krajobraz parku krajobrazowego”.

Wprowadzenie zakazu zmiany sposobu użytkowania gruntów, zarówno w PK jak i OChK jest niezgodne z brzmieniem art. 16 ustawy o ochronie przyrody: „Grunty rolne i leśne oraz inne nieruchomości znajdujące się w granicach parku krajobrazowego pozostawia się w gospodarczym wykorzystaniu”. Wprowadzając zakaz w PK, a szczególnie w OChK bez wprowadzenia szczegółowych uregulowań tej materii może niekorzystnie wpłynąć na zjawisko, jakim będzie zahamowanie rozwoju gmin.

XIII) Art. 9 pkt. 14 projektu ustawy odnoszący się do ustawy o ochronie przyrody, w której po art. 45 dodaje się art. 45 a w brzmieniu:

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

Propozycja zmiany:

„Art. 45a.1 Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska koordynuje funkcjonowanie form ochrony przyrody o których mowa w art. 6 pkt. 1-9.

XIV) Art. 9 pkt.15 a projektu ustawy odnoszący się do art. 105 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody otrzymuje brzmienie:

1. Dyrektor parku krajobrazowego kieruje działalnością parku krajobrazowego oraz reprezentuje park na zewnątrz.

Propozycja zmiany:

1. Dyrektor parku krajobrazowego lub dyrektor zespołu parków krajobrazowych kieruje działalnością parku krajobrazowego oraz reprezentuje park na zewnątrz.

XV) W myśl art. 10 projektu ustawy odnoszącego się do art. 11 ustawy z dnia 3 października 2008 roku o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz. U. z 2008 r., Nr 199, poz. 1227 z późn. zm.) brak jest zapisu, w jakim czasie należy znowelizować plany ochrony dla parku krajobrazowego, które zostały uchwalone przed wejściem niniejszej ustawy w życie.

XVI) Art. 11. projektu ustawy nie zawiera zapisu w jakim czasie należy znowelizować plany ochrony dla parku krajobrazowego, które zostały uchwalone przed wejściem niniejszej ustawy w życie.