



KRAJOWA IZBA URBANISTÓW

ul. Mokotowska 4/6 p. 213a
00-641 Warszawa, tel./fax: (22) 825 01 05

www.lzbaurbanistow.pl
e-mail: biuro@lzbaurbanistow.pl

Warszawa, dnia 20 czerwca 2013 r.

KIU/23/2013

KANCELARIA PREZYDENTA RP Kancelaria Główna WPŁYNEŁO	
Dnia	2013 -06- 20
Ilość zał. Sygnatur Jednostki	

Minister Olgierd Dziekoński
Sekretarz Stanu
Kancelarii Prezydenta RP
ul. Wiejska 10
00-902 Warszawa

Dotyczy: projektu ustawy z dnia 21 maja 2013 r. do projektu *ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu.*

W odpowiedzi na pismo z dnia 22 maja 2013 r. – Krajowa Izba Urbanistów przesyła w załączeniu do konsultacji społecznych opinię ws. *projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu.*

Z poważaniem

SEKRETARZ
Krajowej Rady Izby Urbanistów

Danuta Strembicka



KRAJOWA IZBA URBANISTÓW

ul. Mokotowska 4/6 p. 213a

www.lzbaurbanistow.pl

00-641 Warszawa, tel./fax: (22) 825 01 05

e-mail: bluro@lzbaurbanistow.pl

OPINIA WS. PROJEKTU USTAWY O OCHRONIE KRAJOBRAZU.

Sporządzona do projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu (projekt z dnia 21 maja 2013 roku)

1. Projekt ustawy wnosi zmiany w następujących ustawach:
 - 1) z dnia 17 czerwca 1966 roku - o postępowaniu egzekucyjnym w administracji;
 - 2) z dnia 20 maja 1971 roku - Kodeks wykroczeń;
 - 3) z dnia 21 marca 1985 roku - o drogach publicznych;
 - 4) z dnia 12 stycznia 1991 roku - o podatkach i opłatach lokalnych;
 - 5) z dnia 7 lipca 1994 roku - Prawo budowlane;
 - 6) z dnia 27 kwietnia 2001 roku - Prawo ochrony środowiska;
 - 7) z dnia 27 marca 2003 roku - o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym;
 - 8) z dnia 23 lipca 2003 roku - o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami;
 - 9) z dnia 16 kwietnia 2004 roku - o ochronie przyrody;
 - 10) z dnia 3 października 2008 roku - o udostępnieniu informacji o środowisku i jego ochronie.
2. Forma projektu ustawy, typowa dla wprowadzania nowych regulacji do istniejących ustaw. Wymaga konfrontowania treści tych zmian z treścią ww. ustaw, do których odnoszą się proponowane korekty. Projekt ustawy musi być zatem czytany łącznie ze wszystkimi ww. ustawami w całości ich brzmienia, co zdecydowanie utrudnia ocenę rzeczywistych zmian i ich wpływu na przedmiot regulacji czyli ochronę krajobrazu.
3. Projekt wprowadza szereg nowych definicji lub korekty istniejących rozmieszczonych w różnych ustawach:
 - w ustawie o drogach publicznych:
 - 1) definicja reklamy;
 - w ustawie Prawo ochrony środowiska:
 - 2) definicja krajobrazu;
 - w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym:
 - 3) definicja reklamy inna niż w ustawie o drogach publicznych;
 - 4) definicja nośnika reklamy;
 - 5) definicja tablicy reklamowej;
 - 6) definicja urządzenia reklamowego;
 - w ustawie o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami:
 - 7) definicja krajobrazu kulturowego;
 - w ustawie o ochronie przyrody:
 - 8) definicja rzeki;
 - 9) definicja walorów krajobrazowych;
 - 10) definicja dominanty krajobrazowej;
 - 11) definicja krajobrazu priorytetowego.
 - w ustawie prawo budowlane:
 - 12) zaproponowano rozszerzenie definicji budowli i uzupełnienie jej w zakresie reklam i urządzeń reklamowych.

4. Najobszerniejsza część zmian została zaproponowana w **ustawie o ochronie przyrody**. Zaproponowano wprowadzenie nowego Rozdziału 1a zatytułowanego „Planowanie ochrony krajobrazu”. Zaproponowano wprowadzenie nowych opracowań, w tym aktów prawa miejscowego dotyczących obszarów ochrony krajobrazu.
5. **Zaproponowane nowe propozycje opracowań przestrzennych (w tym aktów prawa miejscowego):** Opracowania, których projekty (z pkt. 1 i 2) sporządza marszałek województwa a uchwała sejmik województwa na podstawie ustawy o ochronie przyrody to:
- 1) **audyt krajobrazowy** nie stanowiący aktu prawa miejscowego;
 - 2) **urbanistyczne zasady ochrony krajobrazu** stanowiące akt prawa miejscowego, sporządzane w procedurze podobnej do procedury sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jednak znacznie uproszczonej;
 - 3) nowością jest propozycja ustanowienia **planu ochrony parku krajobrazowego** (którego projekt sporządza dyrektor tego parku i uchwała sejmik województwa) w formie aktu prawa miejscowego.
 - 4) Nowe opracowanie sporządzone na podstawie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym to: **zasady i warunki sytuowania obiektów małej architektury, tablic i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabaryty, standardy jakościowe oraz rodzaje wyrobów z jakich mogą być wykonane**, których projekt opracowuje wójt (burmistrz, prezydent miasta) i uchwała rada gminy w formie aktu prawa miejscowego.

PRZEGLĄD ZATWIERDZANYCH OPRACOWAŃ PRZESTRZENNYCH W TYM AKTÓW PRAWA MIEJSCOWEGO SZCZEBŁA LOKALNEGO I REGIONALNEGO (WOJEWÓDZKIEGO) stan obowiązujący i planowany w projekcie ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu						
Lp.	nazwa/ustawa będąca podstawą prawną	Sporządzający projekt/przygotowanie projektu	uchwalający lub zatwierdzający	rodzaj aktu/jego forma	obszar	uwagi
Akty Prawa Miejscowego stan obowiązujący						
1.	miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego/ ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym	wójt (burmistrz, prezydent miasta)/ urbanista	rada gminy	prawo miejscowe/ uchwała rady gminy	wybrane fragmenty bądź cały obszar gminy	plan stanowi podstawę do wydawania pozwoleń na budowę lub zgłoszeń na roboty budowlane
2.	plan ochrony dla rezerwatu przyrody/ ustawa o ochronie przyrody	RDOŚ lub zarządzający albo sprawujący nadzór nad rezerwatem w uzgodnieniu z RDOŚ/ bez ograniczeń	regionalny dyrektor ochrony środowiska (RDOŚ)	prawo miejscowe/ zarządzenie RDOŚ	obszar rezerwatu przyrody wraz z otuliną	plan jest wiążący dla planów województw, studiów gmin, planów miejscowych i stanowi wytyczne dla decyzji o wizyt.
3.	plan zadań ochronnych dla obszaru Natura 2000 / ustawa o ochronie przyrody	regionalny dyrektor ochrony środowiska (RDOŚ) / bez ograniczeń	regionalny dyrektor ochrony środowiska (RDOŚ)	prawo miejscowe/ zarządzenie RDOŚ	obszar Natura 2000 wraz z otuliną	plan jest wiążący dla planów województw, studiów gmin, planów miejscowych i stanowi wytyczne dla decyzji o wizyt.

Akty Prawa Miejscowego

stan planowany w propozycji zmian ustaw dotyczących ochrony krajobrazu

4.	urbanistyczne zasady ochrony krajobrazu	marszałek województwa/bez ograniczeń	sejmik województwa	prawo miejscowe/uchwała sejmiku wojewódz.	wybrane fragmenty bądź cały obszar województwa	zasady są wiążące dla planów miejscowych i decyzji o wzit, pozwoleń na budowę oraz innych zgód na roboty bud.
5.	plan ochrony dla parku krajobrazowego/ ustawa o ochronie przyrody	dyrektor parku krajobrazowego/ bez ograniczeń	sejmik województwa	prawo miejscowe/uchwała sejmiku wojewódz.	obszar parku krajobrazowego wraz z otuliną	plan stanowi wytyczne do planów miejscowych i decyzji o wzit.
6.	zasady i warunki sytuowania obiektów małej architektury, tablic i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabaryty, standardy jakościowe oraz rodzaje wyrobów z jakich mogą być wykonane / uopizp	wójt (burmistrz, prezydent miasta)/ bez ograniczeń	rada gminy	prawo miejscowe/uchwała rady gminy	wybrane fragmenty bądź cały obszar gminy	plan stanowi wytyczne do planów miejscowych i decyzji o wzit.

Inne opracowania planistyczne nie stanowiące prawa miejscowego stan obowiązujący

1.	plan przestrzennego zagospodarowania województwa / ustawa o pizp	marszałek województwa/urbanista	sejmik województwa	uchwała sejmiku województwa	cały obszar województwa	stanowi wytyczne do planów miejscowych, studiów gmin i decyzji o wzit.
2.	studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy / ustawa o pizp	wójt (burmistrz, prezydent miasta)/ urbanista	rada gminy	uchwała rady gminy	cały obszar gminy	dokument kierownictwa wewnętrznego stanowiący określenie polityki przestrzennej gminy, dokument wiążący dla planów miejscowych
3.	plan ochrony dla parku krajobrazowego/ ustawa o ochronie przyrody	dyrektor parku krajobrazowego/ bez ograniczeń	sejmik województwa	uchwała sejmiku wojewódz.	obszar parku krajobrazowego wraz z otuliną	stanowi wytyczne do planów miejscowych, studiów i decyzji o wzit.
4.	Obszar chronionego krajobrazu / ustawa o ochronie przyrody	bez ograniczeń / bez ograniczeń	sejmik województwa	uchwała sejmiku wojewódz.	obszar chronionego krajobrazu	stanowi wytyczne do planów miejscowych, studiów i decyzji o wzit.
5.	pomnik przyrody, stanowisko dokumentacyjne, użytek ekologiczny lub zespół przyrodniczo-krajobrazowy / ustawa o ochronie przyrody	bez ograniczeń/ bez ograniczeń	rada gminy	uchwała rady gminy	właściwy obszar	brak powiązań i wytycznych ustawowych. Elementy stanowią ochronę niezależną od innych dokumentów planistycznych.

6.	plan urządzenia lasu, uproszczony plan urządzenia lasu/ ustawa o lasach	bez ograniczeń (inwentaryzacje, aktualizacje zasobów Biuro Urządzania Lasu i Geodezji Leśnej) / osoby posiadające odpowiednie (ale nie określone ściśle) kwalifikacje	minister środowiska lub Starosta (w przypadku uproszczonego planu urządzenia lasu dla lasów innych niż PGL)	decyzja ministra lub Starosty (w przypadku uproszczonego planu urządzenia lasu dla lasów innych niż PGL)	właściwy obszar lasów	plan wiążący dla planów zagospodarowania przestrzennego oraz dla aktualizacji ewidencji gruntów a także dla wzięt.
7.	plan ochrony parku kulturowego/ ustawa o zabytkach i opiece nad zabytkami	wójt (burmistrz, prezydent miasta) / brak ograniczeń	rada gminy	zatwierdzenie lub uchwała	obszar parku kulturowego	utworzenie parku kulturowego wprowadza obowiązek sporządzenia miejscowego planu zagospodarow. przestrz.
Inne opracowania planistyczne nie stanowiące prawa miejscowego stan planowany w propozycji zmian ustaw dotyczących ochrony krajobrazu						
8.	audyt krajobrazowy / ustawa o ochronie przyrody	marszałek województwa / bez ograniczeń	sejmik województwa	uchwała sejmiku województwa	wybrane fragmenty bądź cały obszar województwa	element wiążący dla urbanistycznych zasad ochr. krajobrazu oraz dla innych form ochrony przyrody

Komentarz do wybranych uregulowań.

1. w ustawie z dnia 12 stycznia 1991 roku o podatkach i opłatach lokalnych wprowadzono możliwość pobierania przez gminę opłat od reklam. W ocenie społeczeństwa opłata taka będzie traktowana jako „podatek” od reklam. Odczucie to może być uzasadnione tym bardziej im chętniej pojawią się realne możliwości pozyskiwania dodatkowych środków do budżetu gmin. Chęć pozyskania jak największej ilości tych środków może stać w sprzeczności z ideą ustawy zmierzającą do ograniczenia (uporządkowania) przestrzeni publicznych (przykład – fotoradary). Przepisy w tym zakresie wprowadzają pojęcia, które będą przedmiotem wielu interpretacji np. „opłaty od reklam nie pobiera się jeżeli (...)nie są widoczne z przestrzeni dostępnych publicznie” czy (...) „stanowią niewielką powierzchniowo reklamę (...)” Czy np. takie regulacje, iż to rada gminy określa definicję „niewielka powierzchnia” powoduje, że definicje te mogą się zasadniczo różnić w gminach sąsiednich a to kłóci się ideą zaprowadzenia porządku w przestrzeni.
2. w ustawie z dnia 27 marca 2003 roku o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wątpliwe jest wprowadzenie nowej procedury dla stanowienia aktu prawa miejscowego dla sporządzania projektu uchwały w sprawie zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury, tablic i urządzeń reklamowych oraz (...) przy istniejących już procedurach i dokumentach planistycznych o podobnej problematyce. Ponadto wprowadzanie dość kuriozalnej zasady, iż „jeśli dla danego obszaru obowiązują zasady i warunki sytuowania obiektów małej architektury, tablic i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń ustalone w różnych aktach prawa miejscowego, zastosowanie mają zasady i warunki bardziej restrykcyjne (co to znaczy bardziej restrykcyjne? Czy chodzi o wprowadzenie porządku czy restrykcji?)
3. w ustawie z dnia 16 kwietnia 2004 roku o ochronie przyrody wprowadza się dodatkowy rozdział „Planowanie ochrony krajobrazu”, w ramach którego szczególne zadania nakłada się na samorząd wojewódzki, który sporządza „audyt krajobrazowy”, który z mocy ustawy m.in. wskazuje obszary, dla których jest uzasadnione uchwalenie urbanistycznych zasad ochrony krajobrazu oraz obszarów, które powinny zostać objęte formami ochrony przyrody przy czym uchwalone „urbanistyczne zasady

ochrony krajobrazu” są aktem prawa miejscowego. Należy wskazać, że urbanistyczne zasady ochrony krajobrazu stają się w zamyśle proponowanych zmian dokumentem wyższej rangi niż uchwalany plan zagospodarowania przestrzennego województw. Jak zatem ustawodawca rozstrzygnie powiązanie dokumentów sporządzanych na poziomie gmin i województwa z nowym aktem prawa miejscowego? Dodatkowych analiz wymaga również proponowana hierarchia ważności poszczególnych dokumentów i tryb ich sporządzania (np. miesięczny termin dla rad gmin na wydanie opinii do projektu urbanistycznych zasad ochrony krajobrazu).

Pozytywne aspekty i elementy nowej propozycji zmian w ustawach dotyczących ochrony krajobrazu:

1. Rozpoczęcie debaty publicznej dotyczącej ochrony krajobrazu. Urbaniści zrzeszeni w Polskiej Izbie Urbanistów w pełni utożsamiają się z zasadą określoną w początkowej wersji uzasadnienia do ustawy. Zasadę tę określa przytoczone w uzasadnieniu projektu ustawy stwierdzenie hiszpańskiego filozofa „Pokaż mi krajobraz, w którym żyjesz, a powiem ci kim jesteś”. Inaczej można to określić zdaniem: Tam gdzie przyjazne otoczenie i krajobraz tam rozwój, praca, turystyka i zachęta do mieszkania i przebywania.
2. Bardzo cieszy dostrzeżenie faktu, który został przytoczony w uzasadnieniu: *„Choć katalog potencjalnych form ochrony jest obszerny, to jednak w ślad za ilością nie podąża skuteczność. Wynika to w dużej mierze z konfliktu między wartościami przyrodniczymi i kulturowymi krajobrazu a ekonomicznymi i społecznymi racjami lokalizacji nowych inwestycji. W dzisiejszych czasach odbiór społeczny wszelkich form ochrony jest bardzo zły. W imię wąsko pojmowanego paradygmatu urbanizacji każde ograniczenie (choć lepiej byłoby powiedzieć ucywilizowanie) procesu inwestycyjnego, jest postrzegane lokalnie jako pogorszenie szans rozwojowych”*. Takiemu postrzeganiu pogarszania szans rozwojowych Polska Izba Urbanistów od lat stara się przeciwstawiać. Powyższe postrzeżenie wiąże się ze zbyt powszechnym i negatywnym (dla krajobrazu, rozwoju i dla samej przestrzeni) utożsamianiem prawa własności z prawem do zabudowy. To utożsamianie jest, zdaniem Polskiej Izby Urbanistów, jednym z podstawowych czynników degradujących polską przestrzeń.
3. Wprowadzenie nowych definicji dotyczących ochrony krajobrazu, w tym reklam i urządzeń reklamowych. Wprowadzenie zasad i trybów sytuowania reklam, nośników reklam i urządzeń reklamowych w obrębie oraz w pobliżu dróg publicznych.
4. Wprowadzenie zasad sytuowania reklam i urządzeń reklamowych oraz możliwość wprowadzenia podatku od reklam może doprowadzić do uporządkowania przestrzeni w obecnie występującym chaosie krajobrazowym w tym zakresie.
5. Wprowadzenie sankcji -grzywien za działalność niezgodną z nowymi i obowiązującymi przepisami.

Negatywne elementy nowej propozycji zmian w ustawach dotyczących ochrony krajobrazu wraz z propozycjami zmian:

1. Brak spójności, rozproszenie oraz niejednoznaczność aktów prawa miejscowego i innych opracowań planistycznych w zakresie zarówno procedur, zakresów obowiązywania jak i ich wzajemnych powiązań. Liczba i różnorodność nowych przepisów a także ich rozmieszczenie w kilku ustawach powoduje pogłębianie się trudności w stosowaniu i egzekucji już dosyć niespójnych przepisów. W konsekwencji brak ich spójności spowoduje niejednoznaczność w systemie (prawnym) i trudności w odczytywaniu ustanowionego prawa przez organy nadzoru, sądy oraz w szczególności przez zainteresowanych mieszkańców, i inwestorów. Chaotyczne, niespójne i rozczłonkowane prawo dotyczące systemu planistycznego ma bezpośrednie odzwierciedlane w istniejącym stanie przestrzeni Polski. Polska Izba Urbanistów już od wielu lat zwraca uwagę na kwestię ochrony krajobrazu w planowaniu przestrzennym, dla którego ta ochrona jest sprawą kluczową. Niestety, w obowiązujących już obecnie przepisach, brak jest postanowień co do egzekucji ustaleń dotyczących ochrony krajobrazu, ustalanych w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego.

2. Propozycja sporządzania urbanistycznych zasad ochrony krajobrazu, z niezrozumiałych względów, znalazła się w części zmian obejmujących ustawę o ochronie przyrody, podczas gdy powinna być częścią ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Powinna tworzyć logiczną całość ładu przestrzennego normowanego jednym aktem prawnym w formie ustawy. Pozwoliłoby to na ustalenie spójnych zasad porządkowania przestrzeni, której częścią byłaby ochrona krajobrazu. Tymczasem przedstawiona propozycja powoduje rozprzestrzenienie aktów prawa miejscowego w zakresy różnych przepisów ustawowych i różnych procedur. Ze względu na zakres obszarowy oraz jednostkę uchwalającą nowy przepis prawa miejscowego właściwym miejscem dla wprowadzenia procedury takiego opracowania jest ustawa o pizp i np. w rozdziale 3 „Planowania przestrzenne w województwie”.
3. Procedura sporządzania „audytu krajobrazowego” oraz „urbanistycznych zasad ochrony krajobrazu” przewiduje zbyt skromne możliwości powszechnego (dla każdego obywatela) dostępu do projektu oraz możliwości wypowiedzenia się, bądź złożenia uwag. Pożądanym rozwiązaniem byłoby (na wzór projektu studium gminy) ustalenie konieczności publikacji projektów „audytu” lub „zasad”, podczas wyłożenia do publicznego wglądu, na stronie internetowej urzędu marszałkowskiego bądź wojewódzkiego oraz na stronach właściwych gmin. Dodatkowo zasadnym byłoby określenie możliwości złożenia uwag przez każdego kto kwestionuje ustalenia tych projektów. Ta zasada wydaje się słuszna ze względu na przepisy unijne i krajowe dotyczące powszechnego dostępu obywateli do tworzonego prawa w zakresie środowiska i jego ochrony.
4. Procedury sporządzania „urbanistycznych zasad ochrony krajobrazu”, oraz pozostałych proponowanych opracowań, nie przewidują powierzenia opracowania projektów tych wyspecjalizowanych aktów osobom z właściwym przygotowaniem zawodowym, np. urbanistom, architektom lub nawet osobom z właściwym kierunkowym wykształceniem w zakresie ochrony krajobrazu. Ten stan rzeczy może spowodować daleko idące i długoletnie negatywne skutki wprowadzenia i wejścia w życie tych aktów. Tym bardziej z uwagi na fakt, że brak jest jeszcze doświadczeń w tworzeniu proponowanych - nowych aktów prawnych, w celu wypracowania tzw. dobrych praktyk, opracowanie projektów tych aktów winno zostać powierzone osobom bardzo kompetentnym, z odpowiednim doświadczeniem zawodowym. Osoby bez doświadczenia i nieprzygotowane zawodowo, ulegając presji różnych czynników zewnętrznych i różnym lobbystom, mogą wypaczyć sens proponowanych regulacji.
5. „Urbanistyczne zasady ochrony krajobrazu” mogą szczegółowo określać zasady i elementy zarezerwowane dla miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego takie jak:
 - 1) ograniczenia w zakresie lokalizowania zabudowy;
 - 2) zasady lokalizacji obiektów budowlanych;
 - 3) nieprzekraczalne parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy;
 - 4) maksymalną wysokość zabudowy;
 - 5) kolorystykę, materiały i rozwiązanie detali oraz warunki i zasady sytuowania obiektów małej architektury, reklam oraz ogrodzeń.Funkcjonowanie dwóch różnych aktów prawa miejscowego równoległe i dla tych samych obszarów („miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego” i „urbanistyczne zasady ochrony krajobrazu”) może wprowadzić chaos prawny. W projekcie ustawy urbanistyczne zasady ochrony krajobrazu są wiążące przy: opracowywaniu projektów studiów gmin i planów miejscowych, wydawaniu decyzji o wzięciu, pozwoleń na budowę oraz rozpatrywaniu zgłoszeń zamiaru wykonywania robót budowlanych. Wynika jednak, że ten nowy akt prawa miejscowego nie będzie stanowił podstawy do wydawania pozwoleń na budowę lub zatwierdzenia zgłoszeń tak jak to jest w przypadku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Wynika to z art. 30 ust.6 i art. 35 ustawy prawo budowlane. W związku z tym pojawia się pytanie: ...co w przypadku odmiennych ustaleń planu miejscowego i zasad? W takim przypadku, które z ustaleń będą wiążące?
6. Niejasne jest sformułowanie zaproponowane w nowym art. 37b w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym: „Jeżeli dla danego obszaru obowiązują zasady i warunki sytuowania obiektów małej architektury, tablic i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń ustalone w różnych aktach prawa miejscowego, zastosowanie mają zasady i warunki bardziej restrykcyjne”.

7. Różne definicje „reklamy” obowiązujące na podstawie dwóch różnych ustaw (zaproponowano różne definicje dla tego samego pojęcia w ustawie o drogach publicznych i w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym). Lepszym rozwiązaniem jest wprowadzenie jednej definicji w jednej ustawie i odniesienie się do tej definicji w drugiej.

Podsumowanie.

Inicjatywa rozpoczęcia dyskusji nad problematyką ochrony krajobrazu jest niezwykle cenna. Od wielu lat obserwujemy bardzo niekorzystne zmiany w tym zakresie.

Przedstawiona propozycja koncentruje się na szczegółowych zmianach zapisów prawnych i w związku z tym pozbawiona jest szerszej oceny wpływu obecnie obowiązujących unormowań prawnych pod kątem ochrony krajobrazu.

Ocenie tej winien być poddany cały zakres unormowań prawnych od zapisów konstytucji włącznie.

(np. Art. 64. 1. Każdy ma prawo do własności, (...) 2. Własność, (...) podlegają równej dla wszystkich ochronie prawnej. 3. Własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności) aż po zapisy ustaw np. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (np. Art. 6. 1. Ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego kształtują, (...) sposób wykonywania prawa własności nieruchomości. 2. Każdy ma prawo, w granicach określonych ustawą, do:

- 1) zagospodarowania terenu, do którego ma tytuł prawny, zgodnie z warunkami ustalonymi w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego albo decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, jeżeli nie narusza to chronionego prawem interesu publicznego oraz osób trzecich;*
- 2) ochrony własnego interesu prawnego przy zagospodarowaniu terenów należących do innych osób lub jednostek organizacyjnych.)*

Krajobraz stanowi nierozzerwalny element ładu przestrzennego i dlatego jego ochrona winna być elementem spójnej polityki opartej na spójnym prawie. Należy określić granice oddziaływania prawa własności na stanowione prawo miejscowe tak dla regulacji zmierzających do ochrony krajobrazu, jak określania zasad kształtowania polityki przestrzennej w tym określenia przeznaczenia terenu.

Należy również pamiętać o konstytucyjnej zasadzie zapisanej w Art. 16. który stanowi w ust. 2. że „Samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej. Przysługującą mu w ramach ustaw istotną część zadań publicznych samorząd wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność”. Proponowane zmiany ingerują w zakres zadań własnych samorządu terytorialnego.

Proponowane zmiany dotyczą bardzo istotnej problematyki. Mają wpływ na realizację prawa własności, ingerują w kompetencje gmin, tworzą nowe byty prawa miejscowego.

Być może wskazanym by było stworzenie jednolitego dokumentu regulującego problem porządku w przestrzeni, a zatem stworzenia nowego lub zasadniczej korekty istniejącego prawa planowania przestrzennego skoro ustawodawca określił, iż ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym określa (przyjmując ład przestrzenny i zrównoważony rozwój za podstawę tych działań) zasady kształtowania polityki przestrzennej przez jednostki samorządu terytorialnego i organy administracji rządowej.

Przyjęcie rozwiązań systemowych jest tym bardziej potrzebne, iż działania ograniczone do jednego problemu dotyczą tylko fragmentu szerszego tematu a proponowane rozwiązania prawne w takim przypadku działają fragmentarycznie i mogą generować problemy na innych obszarach, a także funkcjonować wbrew zamysłom projektodawcy. Niektóre zapisy w proponowanym brzmieniu wzbudzają już wątpliwości.

Odnosi się wrażenie, iż przedstawione propozycje prawne dotyczą prób tworzenia procedur, i na ich podstawie nowych dokumentów, równoległe do procedur i dokumentów tworzonych obecnie. Taka sytuacja zwiększy tylko bałagan legislacyjny oraz kompetencyjny i nie będzie służyć założonemu celowi.

Wnioski końcowe.

Ze względu na przywołany w uzasadnieniu projektu ustawy obowiązek przyjęcia w Polsce rozwiązań prawnych spójnych z zapisami Europejskiej Konwencji Krajobrazowej zasadne jest rozważenie takiego przeformułowania projektu, który pozwoliłby na całościowe ujęcie przedmiotowego zagadnienia. Takie rozwiązanie byłoby wówczas zgodne z obowiązującymi zasadami techniki prawodawczej, zgodnie z któ-

rymi akt powinien wyczerpująco regulować daną dziedzinę spraw, nie pozostawiając poza zakresem unormowań istotnych fragmentów tej dziedziny. Kompleksowa regulacja może być łatwiejsza do przeprowadzenia przez proces legislacyjny.

Kluczową sprawą dla ładu przestrzennego, a w kontekście projektu ustawy - dla krajobrazu - jest zrozumienie, że prawo własności nie może być utożsamiane z prawem do zabudowy. Ochrona krajobrazu nie będzie skuteczna bez realnych instrumentów ograniczania rozpraszania zabudowy. Rozwiązania proponowane w ustawie nie są wystarczające, a nawet utrwalają ten sposób myślenia o prawie własności. Praca nad ustawą o ochronie krajobrazu jest dobrą okazją, ażeby rozpocząć przebudowę sposobu myślenia w tej zasadniczej kwestii.

Zasadnicza część proponowanych zmian w zakresie procedur, zatwierdzanych opracowań oraz definicji winna zostać zamieszczona w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Tym samym, tworzy spójną całość z pozostałymi elementami systemu planowania przestrzennego. W celu ograniczenia późniejszej interpretacji i uznaniowości pożądane jest dookreślenie i ujednoznacznienie zastosowanych ustawowych definicji i pojęć (takich jak między innymi: pojęcie „krajobrazu priorytetowego” i zastosowanego w nim określenia „szczególnie cenny dla społeczeństwa”, określenia: „zasady i warunki bardziej restrykcyjne”, „nie są widoczne z przestrzeni dostępnych publicznie”, „stanowią niewielką powierzchniu reklamę”).

Ważniejszym niż wprowadzanie nowych bytów prawnych, procedur oraz opracowań jest poprawa skuteczności i właściwej egzekucji już obecnie obowiązującego prawa inwestycyjnego. Zamiast tworzyć nowe byty prawne, lepiej uzupełnić i uszczelnić obecnie istniejące.

Wprowadzenie doświadczonych osób- zawodowo przygotowanych do pracy nad planowaniem przestrzeni i kreowaniem krajobrazu -pozwoli na uniknięcie rażących błędów interpretacyjnych nowych regulacji a co ważniejsze pozwoli na wypracowanie od początku tzw. dobrych praktyk w zakresie nowych regulacji. Bez zdefiniowania takich osób istnieje wysoce prawdopodobieństwo wprowadzenia złych praktyk a w konsekwencji do wypaczenia sensu wprowadzanych zmian ustawowych.

W celu zwiększenia skuteczności ochrony oraz walorów terenów chronionych ze względu na utrwalone wartości przyrodnicze i krajobrazowe (np. parki krajobrazowe, obszary chronionego krajobrazu etc.) zasadne jest przeanalizowanie wprowadzenia zasady, że realizacja nowej zabudowy (innej niż służącej ochronie przyrody i krajobrazu, utrwaleniu tej ochrony bądź turystyce krajoznawczej i przyrodniczej) winna podlegać wyższemu opodatkowaniu. Podwyższenie opodatkowania dotyczyć winno również występującej już na tych terenach zabudowy. Skoro projekt ustawy dotyka spraw podatkowych zasadne jest rozważenie również tej propozycji.

PREZES
Krajowej Izby Urbanistów

Jacek Sztechman