

Opinia woj. wielkopolskiego

dot. projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu

W celu usprawnienia funkcjonowania organów ochrony przyrody, administracji i Służby Parków Krajobrazowych oraz uporządkowania ich kompetencji i zadań jak również wzajemnych relacji tych podmiotów proponuje się nadanie art. 5a ust. 4 następującego brzmienia:

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

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

Proponuje się nadanie art. 16 ust. 5 następującego brzmienia:

5. Park krajobrazowy lub zespół parków krajobrazowych jest wojewódzką samorządową jednostką organizacyjną prowadzącą gospodarkę finansową na zasadach obowiązujących jednostki budżetowe w rozumieniu ustawy o finansach publicznych.

Proponuje się dodanie w art. 16 po ust. 5, ust. 5a i 5b w następującym brzmieniu:

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

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

Proponowane zapisy jednoznacznie oddzielają formę ochrony przyrody, jaką jest park krajobrazowy od sposobu zarządzania nią przy pomocy jednostki budżetowej też nazywanej parkiem krajobrazowym - w przeszłości te kwestie były notorycznie mylone.

Proponuje się nadanie art. 16 ust. 7 następującego brzmienia:

7. Projekty studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin, miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego w części dotyczącej parku krajobrazowego i jego otuliny, wymagają uzgodnienia z właściwym miejscowo marszałkiem

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

Proponuje się dodanie w art. 16 po ust. 7, ust. 7a w następującym brzmieniu:

7a. Projekty planów zagospodarowania przestrzennego województw oraz planów zagospodarowania przestrzennego morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej w części dotyczącej parku krajobrazowego i jego otuliny, wymagają uzgodnienia z właściwym miejscowo regionalnym dyrektorem ochrony środowiska w zakresie ustaleń tych planów, mogących mieć negatywny wpływ na ochronę przyrody lub ochronę krajobrazu parku krajobrazowego.”

Proponuje się nadanie art. 23 ust. 2 następującego brzmienia:

2. Wyznaczenie lub powiększenie obszaru chronionego krajobrazu następuje w drodze uchwały sejmiku województwa, która określa jego nazwę, położenie, obszar, sprawującego nadzór, ustalenia dotyczące czynnej ochrony ekosystemów oraz zakazy właściwe dla danego obszaru chronionego krajobrazu lub jego części, wybrane spośród zakazów wymienionych w art. 24 ust. 1, wynikające z potrzeb jego ochrony. Likwidacja lub zmniejszenie 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.

W przedłożonym projekcie zapomniano o możliwości powiększenia obszaru chronionego krajobrazu. Przepis powinien brzmieć analogicznie jak w przypadku parku krajobrazowego.

Proponuje się nadanie art. 23 ust. 5 następującego brzmienia:

5. Projekty studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin, miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, wymagają uzgodnienia z właściwym marszałkiem województwa w zakresie ustaleń tych planów, mogących mieć negatywny wpływ na ochronę przyrody lub ochronę krajobrazu obszaru chronionego krajobrazu.

Proponuje się dodanie w art. 23 po ust. 5, ust. 5a w następującym brzmieniu:

5a. Projekty planów zagospodarowania przestrzennego województw i planów zagospodarowania przestrzennego morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej, w części dotyczącej obszaru chronionego krajobrazu,

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.

Proponowane zmiany są konsekwencją ustanowienia marszałka województwa organem ochrony przyrody i potrzebą wyposażenia go w odpowiednie kompetencje władcze w stosunku do form ochrony przyrody stanowiących przez sejmik województwa.

Proponuje się nadanie art. 105 ust. 4 następującego brzmienia:

4. Do zadań dyrektora parku krajobrazowego należy:

- 1) kierowanie działalnością parku krajobrazowego oraz reprezentowanie parku na zewnątrz;
- 2) ochrona przyrody, walorów krajobrazowych oraz wartości historycznych i kulturowych;
- 3) organizacja działalności edukacyjnej, turystycznej oraz rekreacyjnej;
- 4) nadzór i koordynacja zadań z zakresu realizacji ustaleń planu ochrony parku;
- 5) wykonywanie zadań marszałka województwa na terenie parku krajobrazowego w zakresie ochrony przyrody i krajobrazu;
- 6) składanie wniosków do uzgadniania projektów studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin i miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego dotyczących zagospodarowania przestrzennego obszarów wchodzących w skład parku krajobrazowego i jego otuliny.”

Jako całkowicie zbyteczne, a nawet wprowadzające niepotrzebne wątpliwości i nieporozumienia należy uznać proponowane:

a) art. 16 ust. 4b i art. 23 ust. 3b.

Przewiduje się w nich, że sejmik województwa może, lecz nie musi utworzyć lub powiększyć park krajobrazowy lub obszar chronionego krajobrazu na wniosek gminy. Obecnie gmina też może zwrócić się z taką prośbą i jeśli zostanie ona uznana za zasadną to sejmik może podjąć stosowną uchwałę. Mało tego każdy inny podmiot (w tym również osoba fizyczna) może zwrócić się z podobną prośbą. Czy wprowadzenie proponowanej zmiany ma oznaczać, że „wnioski” pochodzące od innych niż gmina podmiotów nie będą mogły być uwzględnione – nawet w sytuacji gdy będą zasadne. Skoro prośbę gminy nazywa się „wnioskiem”, to jak należy się do niego ustosunkować w przypadku jego negatywnej oceny?

b) art. 16 ust. 4a i art. 23 ust. 3a.

Przewiduje się w nich, że uzgodnienia mają odbywać się w trybie Kodeksu postępowania administracyjnego, a brak przedstawienia stanowiska w terminie miesiąca od dnia otrzymania projektu jest „uważane” (powinno być „uważany”) za uzgodnienie projektu.

W tym miejscu należy przypomnieć, że ta kwestia jest już od bardzo dawna uregulowana w art. 80a ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1590 ze zm.). Przedmiotowych uzgodnień należy dokonywać właśnie w trybie ustawy regulującej działanie organów samorządu województwa, a nie w trybie ustawy regulującej wzajemne relacje obywatela i organu administracji publicznej – jaką jest Kodeks postępowania administracyjnego. Nie sprzyja porządkowi prawnemu i przejrzystości prawa mieszanie procedury administracyjnej z legislacyjną.

Jedyną zmianą jaką można wprowadzić w tym zakresie to wydłużyć regionalnemu dyrektorowi ochrony środowiska termin do zajęcia stanowiska z obecnie obowiązujących 14 dni do 30 dni proponowanych przez Projektodawcę – jeżeli oczywiście organ ten taki postulat zgłasza (w województwie wielkopolskim nie miał on problemów z dotrzymaniem 14 dniowego terminu).

Niezależnie od powyższego należy zwrócić uwagę, że uzgodnienia miałyby być, według Projektodawcy, przeprowadzane w trybie Kodeksu postępowania administracyjnego, natomiast opiniowanie, o którym mowa w art. 23 ust. 2 - nadal w trybie ustawy o samorządzie województwa. Takiego dualizmu nie da się niczym uzasadnić.

O istocie parku krajobrazowego i obszaru chronionego krajobrazu nie decydują jego granice lecz obowiązujące tam zakazy. Z literalnego brzmienia przepisów regulujących tworzenie, zmianę i likwidację tych form ochrony przyrody można wyciągnąć wniosek, że zarówno wprowadzanie nowych jak i cofnięcie dotychczasowych zakazów nie wymaga uzgodnień i opiniowań. Takiej interpretacji (mając na uwadze dotychczasowe orzecznictwo) najprawdopodobniej nie będą podzielać sądy administracyjne. Może warto byłoby tę kwestię jednoznacznie rozstrzygnąć.

Odnosząc się projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony środowiska, Urząd Marszałkowski Województwa Wielkopolskiego, po zapoznaniu się z jego treścią wnosi poniższe uwagi do projektu tego aktu.

W ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Marszałek województwa jest organem ochrony przyrody, w konsekwencji i krajobrazu, powinien, więc móc aktywnie uczestniczyć w ich praktycznej ochronie, jednak w obecnym stanie prawnym nie posiada żadnych kompetencji władczych w tym zakresie. W związku z powyższym proponujemy:

a). nadać art.37a ust. 4 pkt 1 następujące brzmienie:

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

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

b) nadać art. 53 ust. 4 pkt 8 następujące brzmienie:

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

c) dodać art. 53 ust. 4 pkt 9 w następującym brzmieniu:

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

Wprowadzenie w życie powyższych propozycji pozwoli jednocześnie na rozdzielenie zadań marszałka województwa i regionalnego dyrektora ochrony środowiska, co w istotny sposób powinno przyczynić się do wzrostu skuteczności ich działań i ułatwi społeczeństwu identyfikację poszczególnych organów ochrony przyrody wraz ze zrozumieniem ich kompetencji.

Uwagi dotyczące proponowanych zmian w ustawie o ochronie przyrody.

W celu usprawnienia funkcjonowania organów ochrony przyrody, administracji i Służby Parków Krajobrazowych oraz uporządkowania ich kompetencji i zadań jak również wzajemnych relacji tych podmiotów proponuje się nadanie art. 5a ust. 4 następującego brzmienia:

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

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

Proponuje się nadanie art. 16 ust. 5 następującego brzmienia:

5. Park krajobrazowy lub zespół parków krajobrazowych jest wojewódzką samorządową jednostką organizacyjną prowadzącą gospodarkę finansową na zasadach obowiązujących jednostki budżetowe w rozumieniu ustawy o finansach publicznych.

Proponuje się dodanie w art. 16 po ust. 5, ust. 5a i 5b w następującym brzmieniu:

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

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

Proponowane zapisy jednoznacznie oddzielają formę ochrony przyrody, jaką jest park krajobrazowy od sposobu zarządzania nią przy pomocy jednostki budżetowej też nazywanej parkiem krajobrazowym - w przeszłości te kwestie były notorycznie mylone.

Proponuje się nadanie art. 16 ust. 7 następującego brzmienia:

7. Projekty studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin, miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego w części dotyczącej parku krajobrazowego i jego otuliny, wymagają uzgodnienia z właściwym miejscowo marszałkiem województwa w zakresie ustaleń tych planów, mogących mieć negatywny wpływ na ochronę przyrody lub ochronę krajobrazu parku krajobrazowego.”;

Proponuje się dodanie w art. 16 po ust. 7, ust. 7a w następującym brzmieniu:

7a. Projekty planów zagospodarowania przestrzennego województw oraz planów zagospodarowania przestrzennego morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej w części dotyczącej parku krajobrazowego i jego otuliny, wymagają uzgodnienia z właściwym miejscowo regionalnym dyrektorem ochrony środowiska w zakresie ustaleń tych planów, mogących mieć negatywny wpływ na ochronę przyrody lub ochronę krajobrazu parku krajobrazowego.”

Proponuje się nadanie art. 23 ust. 2 następującego brzmienia:

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

W przedłożonym projekcie zapomniano o możliwości powiększenia obszaru chronionego krajobrazu. Przepis powinien brzmieć analogicznie jak w przypadku parku krajobrazowego.

Proponuje się nadanie art. 23 ust. 5 następującego brzmienia:

5. Projekty studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin, miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, wymagają uzgodnienia z właściwym marszałkiem województwa w zakresie ustaleń tych planów, mogących mieć negatywny wpływ na ochronę przyrody lub ochronę krajobrazu obszaru chronionego krajobrazu.

Proponuje się dodanie w art. 23 po ust. 5, ust. 5a w następującym brzmieniu:

5a. Projekty planów zagospodarowania przestrzennego województw i planów zagospodarowania przestrzennego morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej, w części dotyczącej obszaru chronionego krajobrazu, 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.

Proponowane zmiany są konsekwencją ustanowienia marszałka województwa organem ochrony przyrody i potrzebą wyposażenia go w odpowiednie kompetencje władcze w stosunku do form ochrony przyrody stanowiących przez sejmik województwa.

Proponuje się nadanie art. 105 ust. 4 następującego brzmienia:

4. Do zadań dyrektora parku krajobrazowego należy:

- 1) kierowanie działalnością parku krajobrazowego oraz reprezentowanie parku na zewnątrz;
- 2) ochrona przyrody, walorów krajobrazowych oraz wartości historycznych i kulturowych;
- 3) organizacja działalności edukacyjnej, turystycznej oraz rekreacyjnej;
- 4) nadzór i koordynacja zadań z zakresu realizacji ustaleń planu ochrony parku;
- 5) wykonywanie zadań marszałka województwa na terenie parku krajobrazowego w zakresie ochrony przyrody i krajobrazu;
- 6) składanie wniosków do uzgadniania projektów studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin i miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego dotyczących zagospodarowania przestrzennego obszarów wchodzących w skład parku krajobrazowego i jego otuliny."

Jako całkowicie zbyteczne, a nawet wprowadzające niepotrzebne wątpliwości i nieporozumienia należy uznać proponowane:

a) art. 16 ust. 4b i art. 23 ust. 3b.

Przewiduje się w nich, że sejmik województwa może, lecz nie musi utworzyć lub powiększyć park krajobrazowy lub obszar chronionego krajobrazu na wniosek gminy. Obecnie gmina też może zwrócić się z taką prośbą i jeśli zostanie ona uznana za zasadną to sejmik może podjąć stosowną uchwałę. Mało tego każdy inny podmiot (w tym również osoba fizyczna) może zwrócić się z podobną prośbą. Czy wprowadzenie proponowanej zmiany ma oznaczać, że „wniośki” pochodzące od innych niż gmina podmiotów nie będą mogły być uwzględnione – nawet w sytuacji gdy będą zasadne. Skoro prośbę gminy nazywa się „wnioskiem”, to jak należy się do niego ustosunkować w przypadku jego negatywnej oceny?

b) art. 16 ust. 4a i art. 23 ust. 3a.

Przewiduje się w nich, że uzgodnienia mają odbywać się w trybie Kodeksu postępowania administracyjnego, a brak przedstawienia stanowiska w terminie mijającym od dnia otrzymania projektu jest „uważane” (powinno być „uwazany”) za uzgodnienie projektu.

W tym miejscu należy przypomnieć, że ta kwestia jest już od bardzo dawna uregulowana w art. 80a ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1590 ze zm.). Przedmiotowych uzgodnień należy dokonywać właśnie w trybie ustawy regulującej działanie organów samorządu województwa, a nie w trybie ustawy regulującej wzajemne relacje obywatela i organu administracji publicznej – jaką jest Kodeks postępowania administracyjnego. Nie sprzyja porządkowi prawnemu i przejrzystości prawa mieszanie procedury administracyjnej z legislacyjną.

Jedyną zmianą jaką można wprowadzić w tym zakresie to wydłużyć regionalnemu dyrektorowi ochrony środowiska termin do zajęcia stanowiska z obecnie obowiązujących 14 dni do 30 dni proponowanych przez Projektodawcę – jeżeli oczywiście organ ten taki postulat zgłasza (w województwie wielkopolskim nie miał on problemów z dotrzymaniem 14 dniowego terminu).

Niezależnie od powyższego należy zwrócić uwagę, że uzgodnienia miałyby być, według Projektodawcy, przeprowadzane w trybie Kodeksu postępowania administracyjnego, natomiast opiniowanie, o którym mowa w art. 23 ust. 2 - nadal w trybie ustawy o samorządzie województwa. Takiego dualizmu nie da się niczym uzasadnić.

O istocie parku krajobrazowego i obszaru chronionego krajobrazu nie decydują jego granice lecz obowiązujące tam zakazy. Z literalnego brzmienia przepisów regulujących tworzenie, zmianę i likwidację tych form ochrony przyrody można wyciągnąć wniosek, że zarówno wprowadzanie nowych jak i cofnięcie dotychczasowych zakazów nie wymaga uzgodnień i opinii. Takiej interpretacji (mając na uwadze dotychczasowe orzecznictwo) najprawdopodobniej nie będą podzielać sądy administracyjne. Może warto byłoby tę kwestię jednoznacznie rozstrzygnąć.