



ul. Targowa 45, 03-728 Warszawa 45, Targowa St., 03-728 Warsaw, Poland
telefon: (22) 619 13 50 phone: (48 22) 619 13 50
fax (22) 619 24 84, e-mail: igpim@igpim.pl
NIP 526-26-62-733, KRS 0000143027

D/15/06/13

Warszawa, 18.06.2013 r.

Pan
Olgierd Dziekoński
Sekretarz Stanu
Kancelaria Prezydenta RP
ul. Wiejska 10,
00-902 Warszawa

Autorki opinii:
Dr Anna Fogel
Dr Małgorzata Kowalczyk
Instytut Gospodarki Przestrzennej i Mieszkalnictwa

**Uwagi do projektu Ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem
narzędzi ochrony krajobrazu, z dnia 21 maja 2013 r.,
przedstawionego przez Kancelarię Prezydenta RP**

Uwagi ogólne

Z aprobatą przyjmujemy w Instytucie Gospodarki Przestrzennej i Mieszkalnictwa inicjatywę *Pana Prezydenta RP*, zmierzającą do usprawnienia przynajmniej niektórych elementów systemu prawa wpływających na ochronę i kształtowanie krajobrazu, w tym wdrożenia ustaleń Europejskiej Konwencji Krajobrazowej. Nie zmienia to faktu, że należy postulować całościowy i możliwie kompleksowy proces dostosowania przepisów polskiego prawa do wymogów ochrony i kształtowania krajobrazu, w szczególności w przepisach dotyczących planowania i zagospodarowania przestrzennego.

Za szczególnie ważne należy uznać propozycje przeprowadzenia audytów krajobrazowych oraz wprowadzenia aktów prawa miejscowego na poziomie wojewódzkim¹. Pozwoli to zarówno ujednoczyć metody i zasady predestynowania terenów do objęcia ochroną z uwagi na walory krajobrazowe, jak i wprowadzić do porządku prawnego powszechnie obowiązujące przepisy prawa w zakresie ochrony i kształtowania krajobrazu.

Niestety szczegółowe propozycje rozwiązań prawnych dotyczących tych instrumentów budzą jednak szereg wątpliwości, które szerzej omówiono w uwagach szczegółowych.

¹ Urbanistyczne zasady ochrony krajobrazu (Art. 5c ust.2)

Zauważalnym brakiem przedstawionego projektu jest jednak utrzymanie rozdziału materii związanej z krajobrazem w rozumieniu przyrodniczym oraz w rozumieniu estetyczno-kulturowym. Wbrew deklaracjom zawartym w uzasadnieniu projektu, brak w projekcie propozycji integrujących tę materię. Rozdzielenie definicji krajobrazu (Art. 6) i krajobrazu kulturowego (Art. 8) budzi poważne wątpliwości, co do zasadności. Krajobraz kulturowy jest określonym typem krajobrazu a tym samym jest pojęciem węższym niż krajobraz. Jednak różnice w sformułowanych w projekcie ustawy definicjach tych pojęć nie pozwalają na precyzyjne oddzielenie krajobrazu kulturowego od krajobrazu.

Z definicji krajobrazu i krajobrazu kulturowego, zaproponowanych w projekcie ustawy wynika, iż pojęcie krajobrazu kulturowego mieści się w definicji krajobrazu. Pominięcie czynników naturalnych w kształtowaniu krajobrazu kulturowego jest właściwie jedyną różnicą w definicjach krajobrazu i krajobrazu kulturowego. Należy pamiętać, iż czynniki przyrodnicze (naturalne) oddziałują na każdą przestrzeń niezależnie od jej cech fizjonomicznych, zatem pominięcie ich roli w definicji krajobrazu kulturowego jest dyskusyjne.

W związku z powyższym proponowanie odrębnej definicji ustawowej dla jednego typu krajobrazu wydaje się niezasadne. Ponadto, wprowadzenie oddzielnych definicji „krajobrazu” oraz „krajobrazu kulturowego” nie wprowadza poprawy co do możliwości stosowania przepisów dotyczących ochrony krajobrazu, a zwłaszcza relacji ustawy o ochronie przyrody i ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Co więcej, propozycje zawarte w ustawie osłabiają kompetencje służb ochrony zabytków w procesach dotyczących zagospodarowania terenu.

Ponadto, należy wskazać na brak odniesienia w projekcie ustawy do opracowań ekofizjograficznych, które przy niewielkich zmianach prawnych mogłyby skutecznie integrować określanie stanu krajobrazu zarówno przyrodniczego jak i kulturowego.

Zgodnie z Art. 72 ust. 5 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 roku – Prawo ochrony środowiska (Dz. U. Nr 62, poz. 672 z późn. zm.) „Przez opracowanie ekofizjograficzne rozumie się dokumentację sporządzaną na potrzeby studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego oraz planu zagospodarowania przestrzennego województwa, charakteryzującą poszczególne elementy przyrodnicze na obszarze objętym studium lub planem i ich wzajemne powiązania.” Zgodnie z Rozporządzeniem Ministra Środowiska z dnia 9 września 2002 roku w sprawie zakresu opracowań ekofizjograficznych część kartograficzna i opisowa opracowania podstawowego obejmuje:

- 1) rozpoznanie i charakterystykę stanu oraz funkcjonowania środowiska, udokumentowane i zinterpretowane w zakresie walorów krajobrazowych i ich ochrony prawnej (§ 6, ust. 1, pkt f);
- 2) diagnozę stanu i funkcjonowania środowiska, a w szczególności ocenę stanu zachowania walorów krajobrazowych oraz możliwości ich kształtowania (§ 6, ust. 2, pkt c);
- 3) określenie uwarunkowań ekofizjograficznych, formułowanych w postaci wniosków z analiz, stosownie do przedmiotu i skali sporządzanego planu zagospodarowania przestrzennego, które w szczególności obejmują określenie ograniczeń wynikających z konieczności ochrony zasobów środowiska lub występowania uciążliwości i zagrożeń środowiska oraz wskazanie obszarów, na których ograniczenia te występują. (§ 6, ust. 6, pkt c);”

Z przywołanego powyżej zakresu opracowań ekofizjograficznych wynika, iż zawierają one – a przynajmniej zawierać powinny – zarówno rozpoznanie i ocenę krajobrazu jak i ograniczenia wynikające z konieczności ochrony. Porównując zakres proponowanego w projekcie ustawy audytu krajobrazowego z zakresem opracowania ekofizjograficznego dla planu wojewódzkiego można dojść do wniosku, iż w pewnym sensie nastąpiło zdublowanie narzędzia już istniejącego. Różnica polega jedynie na zobligowaniu województwa do sporządzenia audytu krajobrazowego nie rzadziej niż raz na 20 lat.

Z uwagi na wieloletnie doświadczenie w zakresie operowania danymi przestrzennymi oraz sposobami ich zapisu w dokumentach planistycznych, Instytut Gospodarki Przestrzennej i Mieszkalnictwa postuluje doprecyzowanie przepisów dotyczących załączników graficznych do audytów krajobrazowych i urbanistycznych zasad ochrony krajobrazu, w tym zwłaszcza skali, w jakiej będą sporządzane.

Zgodnie z Art. 5a ust.3 pkt 1 audyt krajobrazowy określać ma lokalizację krajobrazów priorytetowych. Pojawia się zatem pytanie, w jaki sposób zostaną opisane granice krajobrazów priorytetowych i czy będą miały prezentację graficzną? Jeżeli lokalizacja krajobrazów priorytetowych ma być zobrazowana na mapie, to należałoby określić rodzaj mapy oraz dopuszczalne skale. Jest to o tyle istotne, iż dla krajobrazów priorytetowych – zdefiniowanych w audytach krajobrazowych – sejmik województwa określa w formie uchwały urbanistyczne zasady ochrony krajobrazu (Art. 5c, ust.1), które mogą określać bardzo szczegółowe ograniczenia i zasady lokalizacji (porównaj Art. 5c, ust. 4). Zgodnie z obowiązującymi przepisami, aktualnie określa się je na poziomie lokalnym, głównie w planie miejscowym. Urbanistyczne zasady ochrony krajobrazu są wiążące przy sporządzaniu projektów studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego (Art. 5c ust.5). Obligatoryjną częścią dokumentów planistycznych sporządzanych dla gminy lub jej fragmentu jest część graficzna, sporządzana w skali określonej w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury w sprawie zakresu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego (§ 5. ust.1.)² oraz w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Art. 16. ust.1.)³, dlatego zobowiązując władze gminy do uwzględniania urbanistycznych zasad ochrony krajobrazu w polityce przestrzennej gminy, należy zapewnić techniczne możliwości przeniesienia ich treści do dokumentów planistycznych. Potrzebę określenia sposobu prezentacji graficznej oraz skali opracowań wprowadzanych projektem ustawy uwypukla fakt, iż Minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego do dziś nie określił, w drodze rozporządzenia, wymaganego zakresu projektu planu zagospodarowania przestrzennego województwa w części tekstowej i graficznej, uwzględniając w szczególności wymogi dotyczące materiałów planistycznych, skali opracowań kartograficznych, stosowanych oznaczeń, nazewnictwa, standardów oraz sposobu dokumentowania prac planistycznych. Tym niemniej w projekcie z dnia 16 maja 2013 r. Rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego w sprawie zakresu projektu planu zagospodarowania przestrzennego województwa zapisano, że rysunek projektu planu sporządza się na mapie ogólnogeograficznej w skali 1:250 000 (§ 5 ust. 2), natomiast rysunek projektu planu obszaru metropolitalnego sporządza się na mapie topograficznej 1:25 000 (§ 5 ust. 3). Jak nietrudno zauważyć zaproponowana skala rysunku projektu planu obszaru metropolitalnego jest zbliżona do skali części graficznej studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, zatem przeniesienie treści nie powinno stanowić większego problemu. Natomiast w przypadku rysunku projektu planu zagospodarowania województwa zaproponowana skala może w znaczący sposób utrudnić uwzględnienie treści dokumentu sporządzonego na poziomie wojewódzkim, w dokumentach sporządzanych na poziomie lokalnym. Sztuka kartograficzna dopuszcza w procesie generalizacji zmianę skali z większej na mniejszą jednak odwrócenie tego procesu – zwłaszcza przy tak znaczących różnicach w wielkości mianownika skali – jest właściwie niemożliwe do przeprowadzenia. Należy bowiem pamiętać, że im mniejsza skala mapy tym większe uproszczenie jej treści i większy błąd położenia obiektów topograficznych w przestrzeni. Z tego powodu przy sporządzaniu opracowań na poziomie wojewódzkim a wiążących dla władz lokalnych należy pamiętać, by zapewnić techniczną możliwość uwzględnienia zapisów dokumentów wojewódzkich w dokumentach sporządzanych na poziomie lokalnym.

² „Projekt rysunku studium sporządza się na kopii mapy topograficznej, pochodzącej z państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego, lub na kopii wojskowej mapy topograficznej w skali od 1:5 000 do 1:25 000”

³ „Plan miejscowy sporządza się w skali 1:1000, z wykorzystaniem urzędowych kopii map zasadniczych albo w przypadku ich braku map katastralnych, gromadzonych w państwowym zasobie geodezyjnym i kartograficznym. W szczególnie uzasadnionych przypadkach dopuszcza się stosowanie map w skali 1:500 lub 1:2000, a w przypadkach planów miejscowych, które sporządza się wyłącznie w celu przeznaczenia gruntów do zalesienia lub wprowadzenia zakazu zabudowy, dopuszcza się stosowanie map w skali 1:5000.”

Uwagi szczegółowe

Art. 3 pkt 1) w zw. z art. 7 pkt. 1).

Wprowadzenie różnych dwóch definicji „reklamy” w dwóch różnych aktach prawnych również budzi wątpliwości. Przy następnych zmianach prawnych niezbędne będzie precyzyjne odwoływanie się do definicji w danym rozumieniu, co może prowadzić do utrudnionego stosowania prawa. Proponuje się rozróżnienie tych definicji, na przykład poprzez zastosowanie w ustawie o drogach publicznych pojęcia „reklama przydrożna”, „reklama przy drodze”.

Art. 7 pkt 2

Wątpliwości budzi bardzo późne umożliwienie społeczeństwu zajęcia stanowiska w przedmiocie proponowanych rozwiązań. Należy również doprecyzować termin na wnoszenie uwag. Zastosowany zwrot „zbiera uwagi (do projektu)” nie ma znaczenia proceduralnego (czy oznacza to, że decyduje data dotarcia uwagi do organu?) – jeżeli ma to być termin zawity, należałoby określić termin na zgłaszanie uwag.

Art. 9 pkt 3 – proponowany rozdział w ustawie o ochronie przyrody „Planowanie ochrony krajobrazu”

W odniesieniu zarówno do audytów krajobrazowych, jak i urbanistycznych zasad ochrony krajobrazu należy wskazać na niewystarczające regulacje w zakresie udziału społeczeństwa – analogicznie jak w uwadze do art. 7 pkt 2.

Zaproponowany zakres współdziałania regionalnego dyrektora ochrony środowiska oraz wojewódzkiego konserwatora zabytków przy opracowaniu urbanistycznych zasad ochrony krajobrazu prowadzi ograniczenia ich roli w procesie kształtowania przestrzeni. Organy te będą jedynie opiniować a nie uzgadniać urbanistyczne zasady ochrony krajobrazu. Skoro urbanistyczne zasady ochrony krajobrazu mają być wiążące przy opracowywaniu projektów studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin oraz planów miejscowych (Art. 5c ust. 5), to należy pamiętać, iż dokumenty te podlegają uzgodnieniu przez ww. organy, a zatem następuje pośrednie uniemożliwienie przywołanym powyżej organom administracji rządowej wpływania na ustalenia planów miejscowych.

Niezbędne jest również wprowadzenie przepisów określających relacje między planami ochrony obszarów chronionych (zgodnie z ustawą o ochronie przyrody) oraz urbanistycznymi zasadami ochrony krajobrazu.

Art. 9 pkt 6

W zaproponowanym brzmieniu zakaz lokalizacji dominant krajobrazowych w parku krajobrazowym, poza wypadkami określonymi w art. 17a ust. 2, ma charakter bezwzględny, co w skrajnych przypadkach może prowadzić do sytuacji braku możliwości lokalizacji np. obserwacyjnych wież przeciwpożarowych. Proponuje się wprowadzenie zapisu analogicznego do art. 17 ust. 2 ustawy o ochronie przyrody.

Art. 10 ust. 2 pkt b

Niezrozumiałe jest wprowadzenie jako dodatkowego elementu oceny pkt „da) krajobraz”, (w art. 66 ust. 1 pkt 7). Prowadzi to do powielenia zawartych wcześniej wymogów – uwzględniania w ocenie „krajobrazu” (Art. 66 ust. 1 pkt. 7 lit. b) i „krajobrazu kulturowego” (Art. 66 ust. 1 pkt. 7 lit. d). Zachowując logikę przyjętą w odniesieniu do zmiany wprowadzanej w art. 62 ust. 1 pkt. 1, należałoby chyba wprowadzany punkt sformułować jako „krajobraz, w tym krajobraz kulturowy” oraz wykreślić słowo „krajobraz” w pkt. 7b i zwrot „krajobraz kulturowy” w pkt. 7d. Jednocześnie – jeżeli w nowym brzmieniu ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz.U.2008 Nr 227 poz.1505 ze zm.- podkreślona będzie konieczność uwzględniania w raporcie oś krajobrazu kulturowego, to konsekwentnie taki zapis – „krajobraz, w tym krajobraz kulturowy” należałoby wprowadzić również w prognozie oddziaływania na środowisko, a więc w art. 51 ust. 2 pkt 2 e ww. ustawy.

Art. 9 ust.16 lit. c) nie zmienia zapisów ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 roku o ochronie przyrody (Dz. U. z 2009 r., Nr 151, poz. 122 z późn. zm.).

Reasumując, twierdzimy, że krajobraz i ład przestrzenny można chronić w sposób proponowany przez Pana Prezydenta, można także w sposób bardziej systemowy i zintegrowany z prawem budowlanym i prawem o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Instytut Gospodarki Przestrzennej i Mieszkalnictwa z racji swego wieloletniego doświadczenia w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz interdyscyplinarnego spojrzenia na problematykę ładu przestrzennego deklaruje wolę kontynuowania współpracy z Panem Prezydentem w słusznej idei poprawy wizerunku i atrakcyjności polskich krajobrazów.

Z poważaniem
Sławomir Anus

p.o. DYREKTORA INSTYTUTU

dr inż. Sławomir Anus