



Warszawa, dnia 20 czerwca 2013 r.

**Pan
Olgiert Dziekoński
Kancelaria Prezydenta RP**

Niniejszym, chciałabym przedstawić wybrane uwagi do projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu z dnia 21 maja 2013 r. przygotowanego przez Kancelarię Prezydenta RP, w związku z potrzebą wdrożenia przyjętej przez Radę Europy w dniu 20 października 2000 r. we Florencji Europejskiej Konwencji Krajobrazowej, ratyfikowanej w dniu 24 czerwca 2004 r. oraz jej wejściem w życie z dniem 1 stycznia 2005 r.

Na wstępie chciałabym mocno podkreślić, że podjęcie prac nad zagadnieniami ochrony krajobrazu w prawie polskim należy potraktować jako niezwykle potrzebne i pilne działanie, m.in. ze względu na poważną degradację przestrzeni w ostatnich latach. Rozwój gospodarczy powoduje wiele niekorzystnych przekształceń krajobrazu, rodząc złożone problemy gospodarcze, kulturowe, estetyczne i konserwatorskie. Podstawowym celem, który słusznie wskazali projektodawcy, powinno być nadanie estetycznego i harmonijnego wyglądu fragmentom zdegenerowanego krajobrazu i utrzymanie ładu we fragmentach nadal harmonijnych.

1. DEFINICJA KRAJOBRAZU

Autorzy projektu ustawy proponują zmianę definicji krajobrazu i definicji krajobrazu kulturowego, której celem jest doprecyzowanie w stosunku do definicji przyjętej w Europejskiej Konwencji Krajobrazowej (EKK) oraz w celu powiązania definicji krajobrazu w ustawie Prawo ochrony środowiska i definicji krajobrazu kulturowego w Ustawie o ochronie zabytków i opieki nad zabytkami. Utrzymywanie rozróżnienia między definicjami w tych aktach sugeruje odrębność krajobrazu kulturowego, kiedy w rzeczywistości wszystkie krajobrazy Polski mają cechy krajobrazów



kulturowych. W związku z tym powstaje pytanie, dlaczego nie posługiwać się jedną definicją krajobrazu, stosowaną we wszystkich aktach normatywnych?

Znamienne jest dodanie cechy postrzegania krajobrazu (kulturowego) przez ludzi jako cechy definicyjnej. Jest to bezpośrednie tłumaczenie z języka angielskiego definicji krajobrazu przyjętej w EKK, które może prowadzić do interpretacji, że krajobraz jest jedynie formą (ma jedynie walory widokowe). Natomiast ważniejsze, i taka wydaje się była intencja autorów EKK, jest podkreślenie w definicji znaczenia krajobrazu dla ludzi i zasad jego percepcji. Należy zaznaczyć, że postrzeganie jest wynikiem możliwości (warunków fizycznych), wiedzy i woli i nie może warunkować istnienia krajobrazu.

2. KRAJOBRAZY PRIORYTETOWE

W projekcie proponuje się wprowadzenie kategorii „krajobraz priorytetowy”, będący krajobrazem szczególnie cennym dla społeczeństwa, ze względu na swoje wartości przyrodnicze, kulturowe, historyczne lub estetyczno-widokowe i jako taki wymagającym zachowania. W uzasadnieniu podano, że krajobrazy te będą wyznaczane przez jednostkę samorządu terytorialnego szczebla wojewódzkiego przy udziale wszystkich zainteresowanych jednostek samorządu lokalnego. Należy się w tym miejscu zastanowić jakie mechanizmy mogą spowodować, aby samorzady chciały tego typu obszary wyznaczać w sytuacji, gdy istniejące obecnie formy ochrony dają szerokie możliwości, z których samorzady nie korzystają w pełni. Czy nie powinno się jednoznacznie pójść w kierunku doregulowania istniejących instrumentów prawnych zamiast tworzenia nowych narzędzi?

Równolegle Autorzy proponują wzmocnienie formy ochrony, jaką jest obszar chronionego krajobrazu poprzez wprowadzenie obowiązku uzgadniania dokumentów planistycznych dla tych obszarów z właściwymi regionalnymi dyrektorami ochrony środowiska. Podobna zasada powinna być wprowadzona w stosunku do parków krajobrazowych i uzupełniona o wymóg uzgadniania dokumentów planistycznych z wojewódzkim konserwatorem zabytków, ze względu na wartości kulturowe i historyczne obszarów objętych tą formą ochrony. Jednocześnie powinno się wprowadzić obowiązek opracowywania miejscowych



planów zagospodarowania przestrzennego dla obszarów parków krajobrazowych.

Obszary chronionego krajobrazu, bez obszarów Natura 2000, zajmują 22,5% powierzchni kraju (wg GUS 2006). W związku z tym rodzi się pytanie czy działania, których celem jest ochrona krajobrazu nie powinny koncentrować się na wzmocnieniu tej formy ochrony oraz ustawowego uznania wartości kulturowych na obszarach nią objętych (zmiana definicji formy ochrony odpowiadająca definicji krajobrazu)?

3. AUDYT KRAJOBRAZOWY

Narzędziem, który ma pozwolić na wyodrębnienie krajobrazów priorytetowych ma być audyt krajobrazowy przeprowadzany co najmniej raz na 20 lat. Audyt, jak sama nazwa wskazuje, powinien służyć ocenie stanu krajobrazów i efektywności istniejącego prawodawstwa w zakresie ochrony krajobrazu oraz określeniu obszarów problemowych. Celom rozpoznania i waloryzacji krajobrazów służą inne narzędzia i mechanizmy, które nie muszą mieć charakteru instrumentu prawnego. Niezmiernie istotną kwestią jest nie tyle wyznaczenie krajobrazów priorytetowych, co przeprowadzenie rozpoznania i opis istniejących krajobrazów, wyodrębnienie ich cech charakterystycznych i procesów (przyczyn i skutków, zarówno tych prowadzących do pozytywnych zmian, jak i do degradacji). Dzięki temu można będzie określić stan wyjściowy (narzędzie), niezmiernie istotny w procesie określania zasad ochrony wybranych obszarów oraz wprowadzania mechanizmów wspomagających pozytywne zmiany i przeciwdziałających degradacji, i niezbędny w ocenie efektywności działań.

4. URBANISTYCZNE ZASADY OCHRONY KRAJOBRAZU

Nową instytucją prawną przewidywaną w projekcie ustawy są urbanistyczne zasady ochrony krajobrazu. Zasady te będą ustanawiane przez sejmik województwa dla poszczególnych krajobrazów priorytetowych. Będą miały rangę aktu prawa miejscowego, ograniczając w ten sposób władztwo planistyczne gminy.



Należy zauważyć, że obecne zasady planowania przestrzennego są niezrozumiałe dla większości obywateli. Wprowadzanie nowego instrumentu jedynie spotęguje ten stan. W sytuacji, gdy ustawodawca zapewnił możliwość tworzenia miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego dla części jednostek administracyjnych, czy nie łatwiej byłoby wprowadzić ustawy obowiązek opracowywania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego przez właściwe jednostki samorządu dla wybranych obszarów, poprzedzonego sporządzeniem odpowiednich analiz i studiów? Należy zauważyć, że przy obecnym stanie prawnym większe zmiany na poziomie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego muszą być wyprzedzone (w razie kolizji) zmianami w studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin, a zapisy obu rodzajów dokumentów zgodne.

Dodatkowo umożliwienie jedynie opiniowania opracowanych dokumentów przez wojewódzkich konserwatorów zabytków i regionalnych dyrektorów środowiska spowoduje, że te wyspecjalizowane w ochronie dziedzictwa organy państwowe nie będą miały wpływu na kształtowanie i stan ochrony krajobrazów priorytetowych Polski.

5. ZASADY I WARUNKI SYTUOWANIA OBIEKTÓW MAŁEJ ARCHITEKTURY, TABLIC I URZĄDZEŃ REKLAMOWYCH ORAZ OGRANICZEŃ, ICH GABARYTÓW, STANDARDÓW JAKOŚCIOWYCH ORAZ RODZAJÓW WYROBÓW, Z JAKICH MOGĄ BYĆ WYKONANE

Kolejną proponowaną nową instytucją prawną o wprowadzającą w formie prawa miejscowego są zasady i warunki sytuowania obiektów małej architektury, tablic i urządzeń reklamowych oraz ograniczeń, ich gabarytów, standardów jakościowych oraz rodzajów wyrobów, z jakich mogą być wykonane. Ponieważ akt ten ma obowiązywać na całym obszarze gminy z wyłączeniem obszarów, dla których zostały opracowane miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego (jeśli są bardziej restrykcyjne), powstaje pytanie o jego skuteczność. Podobnie jak w przypadku urbanistycznych zasad ochrony krajobrazu, zapewnienie jedynie możliwości opiniowania przez regionalnego dyrektora ochrony środowiska i wojewódzkiego konserwatora zabytków zdecydowanie zmniejsza efektywność tego narzędzia.

6. OCHRONA DZIEDZICTWA

utorzy projektu podporządkowują ochronę krajobrazu sektorowi ochrony środowiska. Połączenie, idące w kierunku likwidacji sektorowości w ochronie dziedzictwa, jest właściwym kierunkiem, nie może jednak ono polegać na marginalizacji dziedzictwa kulturowego i potrzeby jego zachowania w ramach ochrony krajobrazu.

Dr Katarzyna Piotrowska
Koordynator Centrum Zarządzania Dziedzictwem

Kontakt: kontakt@zarzadzaniedziedzictwem.pl

(Wiedza • doświadczenie • dialog • experience • knowledge)

Centrum
Zarządzania
Dziedzictwem



Center
for Heritage
Management

Centrum Zarządzania Dziedzictwem to interdyscyplinarny projekt badawczy skupiający niezależnych ekspertów z różnych dziedzin zajmujących się ochroną i zarządzaniem dziedzictwem, w tym konserwatorów, architektów i prawników.

Celem projektu jest tworzenie mechanizmów merytorycznego wsparcia działań dążących do zachowania dziedzictwa poprzez zapewnianie dostępu do wiedzy specjalistycznej oraz angażowanie społeczeństwa w ochronę dziedzictwa.

Zakres działalności Centrum obejmuje:

- publikacje z zakresu ochrony dziedzictwa oraz tłumaczenie opracowań i publikacji obcojęzycznych
- opinie eksperckie i konsultacje dotyczące kwestii związanych z ochroną dziedzictwa
- projekty badawcze oraz szkolenia i konferencje na temat zarządzania dziedzictwem