CZASOPISMO TECHNICZNE A
WYDAWNICTWO POLITECHNIKI KRAKOWSKIEJ

z. 1-A/2008
ISSN 0011-4561
ISSN 1897-6271

ALEKSANDER BÖHM*

8. PROPONOWANE DZIAŁANIA

8. PROPOSED ACTIONS

Streszczenie

Proponowane działania na rzecz jakości krajobrazu dotyczą kilku obszarów:

I. Poziom ogólny
- powrót do pochopnie odrzuconych rozwiązań (spójność systemu planowania i obligatoryjność jego elementów, kompetencje administracji państwowej),
- uwzględnienie aspektów ekonomicznych planowania krajobrazu,
- wdrożenie przyjętej Europejskiej Konwencji Krajobrazowej przez opracowanie i wdrożenie polityki krajobrazowej.

II. Poziom prac legislacyjnych
- nowelizacja ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, tj.:
- wprowadzenie obowiązku opracowania miejscowych planów ogólnych,
- stosowanie art. 61 wyłącznie w „sąsiedztwie" terenów mających aktualny plan miejscowy,
- nowelizacja ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, tj. przekazanie części kompetencji dotyczących parków kulturowych administracji państwowej,
- wydanie rozporządzeń wykonawczych do ustawy o ochronie przyrody dotyczących obszarów krajobrazu chronionego, obszarów Natura 2000 i zespołów przyrodniczo-krajobrazowych.

Słowa kluczowe: system planowania, ekonomiczne aspekty planowania krajobrazu, monitoring, polityka krajobrazowa

Abstract

Our proposed actions for the sake of landscape quality concern several areas:

I. General Level
- return to prematurely rejected solutions (cohesion of the planning system and obligatory application of its elements, with determination of the competences of the state administration),
- taking into account of economic aspects in landscape planning,
- implementation of the approved European Landscape Convention by preparation and implementation of our Landscape Policy.

II. Legislation Level
- amendment of the Spatial Planning and Land Management Law, including:
- introduction of the obligation to prepare General Local Physical Plans,
- application of Art. 61 exclusively in the "neighbourhood" of the lands which are covered by a current Local Physical Plan,
- amendment of the Landmark Protection and Care Law, with a transfer of some of the competences related to culture parks to the state administration,
- issuance of the Executive Orders to the Nature Protection Law, concerning the protected landscape areas, Natura 2000 areas and natural and landscape complexes.

Keywords: planning system, economical aspects of landscape planning, monitoring, landscape politics

* Prof. dr hab. inż. arch. Aleksander Böhm, Instytut Architektury Krajobrazu, Wydział Architektury, Politechnika Krakowska.

BIBLIOTEKA CYFROWA POLITECHNIKI KRAKOWSKIEJ

Chęć poprawy stanu krajobrazu poprzez stosowne zapisy planistyczne powinna iść w parze z konstatacją następujących faktów:

1. Poziom znajomości i poszanowania prawa jest w Polsce bardzo niski.
2. Stopień wykorzystania istniejących przepisów w działaniach prokrajobrazowych jest znikomy.
3. Po roku 2000 wzrosła skuteczność *lobbingu* na rzecz deregulacji przepisów dotyczących ładu przestrzennego.
4. Poziom korupcji jest u nas znacznie wyższy niż w większości krajów europejskich.
5. Wykształcenie społeczeństwa polskiego – mimo skoku w scholaryzacji akademickiej – nie osiągnęło jeszcze takich wskaźników jak w krajach europejskich.

Oznacza to, że możliwość przenoszenia rozwiązań stosowanych w krajach – głównie europejskich – w których krajobraz reprezentuje wyższą jakość estetyczną jest ograniczona. Nieudane próby w zakresie partycypacji społecznej czy „dobrego sąsiedztwa" prezentowane w rozdz. 4.3. są tego potwierdzeniem. Równocześnie należy stwierdzić, że:

1. Walory krajobrazu mają ograniczoną odporność na działanie czynników degradujących, zatem powstrzymywanie procesów niszczycielskich odbywa się pod presją czasu.
2. Wykształcenie fachowca w dziedzinie zarządzania trwa kilka lat, a na budowę prokrajobrazowego obyczaju w społeczeństwie potrzeba kilku pokoleń.

Zatem bardziej obiecującym kierunkiem działań jest powrót do rozwiązań niegdyś w Polsce stosowanych, ale pochopnie odrzucanych. Dotyczy to głównie:

– spójności systemu planowania, a więc zależności między jego poziomem: krajowym, regionalnym i lokalnym,
– obligatoryjności planów miejscowych,
– równowagi kompetencji organów administracji państwowych i samorządowych.

Powrót do wyżej wymienionych zasad – tworzących pierwszy „pakiet" instrumentów – powinien być poprzedzony krytyczną ich analizą i adaptacją do aktualnych warunków. Tu na szczególną uwagę zasługuje pomijany dotąd aspekt ekonomiczny. Należy przez to rozumieć wprowadzenie oceny skutków ekonomicznych planowania krajobrazu nie tylko w rozumieniu doraźnym, ale jako analizy wieloczasowej, tzn. w perspektywie 10, 20, 50 lat, i wieloaspektowej. Innymi słowy – ocena taka ma dać odpowiedź na pytanie: **czy planowanie krajobrazu jest opłacalne?** W warunkach demokracji i wolnego rynku jest to kwestia fundamentalna. Wszelkie inne argumenty na rzecz planowania – w tym planowania krajobrazu – są mało skuteczne.

Drugi „pakiet" proponowanych instrumentów jest związany z obowiązkiem wypełnienia przez Polskę warunków przyjętej Europejskiej Konwencji Krajobrazowej. Oznacza to opracowanie „polityki krajobrazowej" oraz włączenie jej do systemu planowania wszystkich, hierarchicznych i spójnych jego elementów, od poziomu planu krajowego poprzez plany regionalne do lokalnych. Nie da się tego zrobić bez realizacji programu obejmującego:

– aktualizację informacji o zasobach (łącznie z ich waloryzacją),
– wprowadzenie monitoringu zachodzących zmian,
– bieżącą analizę procesów powodujących wyżej wymienione zmiany.

Ostatnim etapem z tego zakresu działań powinno być opracowanie standardów jakości krajobrazów na potrzeby planowania oraz procedur ich egzekwowania. W warunkach polskich jest to zadanie pierwszorzędne. Zasób i struktura naszych walorów krajobrazowych nie uzasadniają utworzenia kolejnego parku narodowego lub krajobrazowego. Należy też uniemożliwić „pokrywanie" tego samego terenu kilkoma statusami ochrony – wynikającymi z różnych ustaw (np. park krajobrazowy, park kulturowy, pomnik historii – na tym samym obszarze i o podobnych skutkach krajobrazowych).

Punkt ciężkości w kształtowaniu krajobrazu ogromnych powierzchni (ok. 30% terytorium Polski) mających formalny status „obszaru krajobrazu chronionego" leży obecnie w planowaniu miejscowym. Wobec faktu, że ok. 80% terytorium Polski jest zabudowywane bez planu – paradoksalnie chodzi więc w praktyce o „**obszar krajobrazu niechronionego**". Dotyczy to w pierwszej kolejności terenów potencjalnych parków kulturowych (często bezskutecznie proponowanych w planach zagospodarowania przestrzennego województw lub studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin) i obszarów „Natura 2000", dla których plan miejscowy – opracowany w zgodzie z wcześniejszym planem ochrony – będzie dokumentem decydującym o przetrwaniu.

Nie oznacza to pozostawienie „reszty" bez kontroli dotyczącej kształtowania krajobrazu. Należy ją powierzyć organom administracji państwowej – w trybie uzgodnień planów miejscowych – do czasu, gdy samorządy dojrzeją do tej roli.

Dlatego równolegle z wyżej wymienionymi działaniami „pierwszego i drugiego pakietu", w ramach prac legislacyjnych należy pilnie:

1. Przeprowadzić nowelizację ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym umożliwiającą – po stosownym uzupełnieniu – przekształcenie SUiKZP w miejscowy plan ogólny.
2. Do czasu realizacji tego postulatu wprowadzić zakaz wydawania decyzji WZiZT niezgodnych z zapisami SUiKZP oraz ograniczyć zakres artykułu 61 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (dot. tzw. dobrego sąsiedztwa) wyłącznie do „sąsiedztwa" terenów posiadających aktualny plan miejscowy.
3. Przeprowadzić nowelizację ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami umożliwiającą przekazanie części kompetencji dotyczących parków kulturowych administracji państwowej (w przypadkach, gdy gmina nie realizuje wytycznych planu zagospodarowania przestrzennego województwa lub studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy).
4. Wydać rozporządzenia wykonawcze do ustawy o ochronie przyrody – do artykułów, które dotyczą obszarów „Natura 2000" i zespołów przyrodniczo-krajobrazowych.
5. Rozszerzyć kompetencje administracji państwowej w zakresie uzgodnień problematyki kształtowania krajobrazu w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego, zwłaszcza opracowywanych na obszarach krajobrazu chronionego.

BIBLIOTEKA CYFROWA POLITECHNIKI KRAKOWSKIEJ