

# Aspekty prawne konsultacji społecznych w procesach kształtowania i ochrony krajobrazu,

Dr Anna Fogel

Narodowy Instytut Dziedzictwa

Konferencja „Udział społeczeństwa w planowaniu, zarządzaniu i ochronie krajobrazu”

Warszawa, 14.09.2022



# Europejska Konwencja Krajobrazowa

- Już w preambule odwołuje się do Konwencji z Arhus:

*mając na względzie Konwencję w sprawie dostępu do informacji, udziału publicznego w procesach decyzyjnych i dostępu do sprawiedliwości w sprawach środowiska (Aarhus, 25 czerwca 1998 r.)*

- Art. 5 c):

*Każda ze Stron podejmie działania na rzecz stanowienia procedur udziału ogółu społeczeństwa, organów lokalnych i regionalnych oraz innych stron zainteresowanych zdefiniowaniem i wdrożeniem polityki w zakresie krajobrazu (...);*

# Europejska Konwencja Krajobrazowa

- Już same definicję nakazują uwzględniać potrzeby społeczeństwa i zapewniać ich udział:

*"krajobraz" znaczy obszar, **postrzegany przez ludzi**, którego charakter jest wynikiem działania i interakcji czynników przyrodniczych i/lub ludzkich*

*"cel jakości krajobrazu" znaczy, w przypadku określonego krajobrazu, sformułowanie przez właściwe organy publiczne **aspiracji społeczeństwa** w odniesieniu do cech otaczającego je krajobrazu;*

*"ochrona krajobrazu" znaczy działania na rzecz zachowania i utrzymywania ważnych lub charakterystycznych cech krajobrazu tak, aby ukierunkować i harmonizować zmiany, które wynikają z **procesów społecznych**, gospodarczych i środowiskowych;*

*"gospodarowanie krajobrazem" znaczy działanie, z perspektywy trwałego i zrównoważonego rozwoju, w celu zapewnienia regularnego podtrzymania krajobrazu tak, aby kierować i harmonizować jego zmiany wynikające z **procesów społecznych**, gospodarczych i środowiskowych;*

**IDENTYFIKACJA TYCH POTRZEB I ZJAWISK WYMAGA PARTYCYPACJI SPOŁECZNEJ!**

# Partycypacja społeczna dotycząca krajobrazu w prawie polskim:

- przewidziana dla poszczególnych procedur w zakresie uchwalania aktów planistycznych, form ochrony zabytków i ochrony przyrody
- w postępowaniach indywidualnych w trybie kpa – udział organizacji społecznych
- dodatkowo procedury udziału społeczeństwa w strategicznej ooś i ooś dla przedsięwzięć

- 1) wymóg formalny dla prawidłowości postępowań
- 2) instrument podejmowania lepszych decyzji przez organy administracji

# Udział społeczeństwa w aktach planistycznych gminy:

- studium uwarunkowań i plan miejscowy
  - możliwość składania wniosków, uwag oraz wyłożenie do publicznego wglądu i dyskusja publiczna
- uchwała „krajobrazowa”
  - wyłożenie do publicznego wglądu i możliwość składania uwag

# Udział społeczeństwa w tworzeniu form ochrony zabytków i przyrody przez gminę:

- park kulturowy
  - możliwość składania wniosków
- indywidualne formy ochrony przyrody (zespół przyrodniczo-krajobrazowy, użytek ekologiczny, stanowisko dokumentacyjne, pomnik przyrody)
  - brak dedykowanych form partycypacji społecznej

# Ustawa o rewitalizacji – bardzo szczegółowo opisane uprawnienia

- cel partycypacji
- katalog interesariuszy
- Komitet Rewitalizacji
  
- Procesy rewitalizacyjne niemal zawsze prowadzą do konieczności rozstrzygnięcia konfliktów związanych z krajobrazem kulturowym

# Udział społeczeństwa w aktach województwa:

- audyt krajobrazowy:
  - wyłożenie do publicznego wglądu i możliwość składania uwag
- uchwała ws parku krajobrazowego i jego ochrony
  - brak dedykowanych form partycypacji społecznej
- uchwała ws obszaru chronionego krajobrazu i Uchwała ws stref ochrony krajobrazu w OchK
  - brak dedykowanych form partycypacji społecznej

W PRZYPADKU OBU POWYŻSZYCH FORM OCHRONY PRZYRODY UPRAWNIENIA SPOŁECZEŃSTWA NIEJAKO „PRZEJMUJĄ” RADY GMIN, CO OCZYWIŚCIE MOŻE PROWADZIĆ DO ODMIENNYCH STANOWISK



# Udział w strategicznej ooś i ooś dla przedsięwzięć

- Nie są wymienione w przepisach: uchwała „krajobrazowa” i uchwała ws parku kulturowego – mimo że w wielu wypadkach spełniają kryteria poddania tej procedurze – w praktyce nie są poddawane sooś
- Procedura niezależna, choć równoległa do procedur zawartych we wcześniej wskazanych regulacjach
- Ooś dla przedsięwzięć – zależy od klasyfikacji przedsięwzięcia

# Uprawnione społeczeństwo

- co do zasady każdy – mieszkaniec, turysta, miłośnik danego miejsca
- pełnoletni i małoletni
- osoby fizyczne i prawne
- ograniczenia dotyczące uprawnień organizacji społecznych w ramach procedur ooś

# Udział społeczeństwa - po co?

- wymóg formalny dla prawidłowości postępowań
  - naruszenie może prowadzić do stwierdzenia nieważności aktu/ decyzji/ konieczności ponowienia procedury
- instrument podejmowania lepszych decyzji przez organy administracji
  - wyważenie interesów
  - argumenty „za” w razie zaskarżenia decyzji

# Wyważenie interesów dotyczące krajobrazu

- interes prywatny vs interes publiczny
- rozstrzygnięcia konfliktu różnych wymiarów interesu publicznego
  - zieleni vs zabytki
  - OZE vs zabytki i zieleni
  - rozwój infrastruktury vs zabytki vs przyroda
  - dostępność vs przyroda vs zabytki

**KONIECZNOŚĆ UWZGLĘDNIANIA CZĘSTO ROZBIEŻNYCH STANOWISK ORGANÓW  
OPINIUJĄCYCH I UZGADNIAJĄCYCH**

# Sprzeczność interesów – ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym - zasady

art. 1.1 u.p.z.p.– równoważony rozwój i ład przestrzenny

art. 1.2 u.p.z.p.

- 1) wymagania ładu przestrzennego, w tym urbanistyki i architektury;
- 2) walory architektoniczne i krajobrazowe;
- 3) wymagania ochrony środowiska, w tym gospodarowania wodami i ochrony gruntów rolnych i leśnych;
- 4) wymagania ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej
- 5) wymagania ochrony zdrowia oraz bezpieczeństwa ludzi i mienia, a także potrzeby osób niepełnosprawnych;
- 6) walory ekonomiczne przestrzeni;
- 7) prawo własności;

**AUDYT KRAJOBRAZOWY UREGULOWANY JEST W UPZP!**

# Ważenie interesów

- ani interes prywatny ani publiczny nie jest uprzywilejowany
- wyrok NSA z 16.02.2010 r., II OSK 1981/09, chociaż w art. 1 ust. 2 pkt 6 upzp ustawodawca nakazuje w planowaniu przestrzennym uwzględniać także walory ekonomiczne przestrzeni oraz prawo własności, to jednak konieczność uwzględniania w planowaniu przestrzennym wszystkich warunków określonych w art. 1 ust. 2 upzp skutkuje dokonywaniem przez radę gminy **wyboru, którym z warunków będących często we wzajemnej konkurencji, przyznać pierwszeństwo w ich osiągnięciu względem pozostałych okoliczności wymienionych w powołanym przepisie. Takiego wyboru rada gminy winna dokonywać na podstawie oceny stanu faktycznego w ramach regulacji prawnych normujących daną okoliczność wymienioną w art. 1 ust. 2 upzp.**

# Ważenie interesów

- Każdą z tych wartości należy brać pod uwagę w toku rozpatrywania sprawy, a w przypadku gdy dochodzi do konfliktu między tymi wartościami, konieczne jest **wyważenie**, któremu dobru należy dać **pierwszeństwo**. Niedopuszczalna jest taka interpretacja, która daje automatycznie pierwszeństwo jednej wartości przed drugą, bez wcześniejszego wyważenia tych wartości
- Wyważanie interesów to również zapewnienie równości wobec prawa – w sytuacji relewantnej.
- Ustalenie przeznaczenia terenu bez wyważenia interesów będzie **NARUSZENIEM WŁADZTWA (PLANISTYCZNEGO GMINY/ADMINISTRACYJNEGO) – NIE MOŻNA WYKLUCZYĆ ZASKARŻANIA AUDYTU DO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO**

# Ważenie interesów

- Trzeba to wyrazić w dokumentacji przygotowywanej przez organ ew. dokumentować stanowiska społeczeństwa
  - wyrok NSA z 28.04.2010 r., II OSK 305/10: *skoro ingerencja planistyczna gminy jest wyjątkiem od zasady nienaruszalności własności gruntu, więc każde wyznaczenie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego dodatkowym granic wykonywania prawa własności musi być adekwatnie szczegółowo, profesjonalnie i wiarygodnie uzasadnione*
- **POSTRZEGANIE KRAJOBRAZU PRZEZ SPOŁECZEŃSTWO MUSI BYĆ WYKAZANE W OPARCIU O PARTYCYPACJĘ SPOŁECZNĄ!**
- **SĄDY ADMINISTRACYJNE NIE PROWADZĄ POSTĘPOWANIA DOWODOWEGO!!- BADAJĄ ZGODNOŚĆ Z PRAWEM**



# Konsultacje przedprojektowe/ dodatkowe

- Nie są naruszeniem przepisów!
- Nie mogą jednak zastępować lub modyfikować przepisów obowiązujących!
- Wnioski z nich stanowią materiały urzędowe, które mogą być (dodatkowo) uwzględniane w procedurach