

**Ustawa**

z dnia ...

**o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu**

**Art. 1.** W ustawie z dnia 17 czerwca 1966 roku o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. z 2012 r., poz. 1015 z późn. zm.) art. 121 § 4 otrzymuje brzmienie:

„§ 4. Jeżeli egzekucja dotyczy spełnienia przez zobowiązanego obowiązku wynikającego z przepisów prawa budowlanego, grzywna w celu przymuszenia jest jednorazowa, chyba że dotyczy obowiązku utrzymania obiektu budowlanego w stanie nie oszpecającym otoczenia.”.

**Art. 2.** W ustawie z dnia 20 maja 1971 roku – Kodeks wykroczeń (Dz. U. z 2010 r., Nr 46, poz. 275 z późn. zm.) po art. 63a umieszcza się art. 63b w brzmieniu:

„Art. 63b. § 1. Kto umieszcza tablicę lub urządzenie reklamowe z naruszeniem warunków ich sytuowania, o gabarytach większych niż dopuszczalne lub wykonane z wyrobów innych niż dopuszczalne,

podlega karze ograniczenia wolności albo grzywny.

§2. W razie popełnienia wykroczenia można orzec przepadek przedmiotów stanowiących przedmiot wykroczenia lub obowiązek przywrócenia do stanu poprzedniego.”.

**Art. 3.** W ustawie z dnia 21 marca 1985 roku o drogach publicznych (Dz. U. z 2013 r., poz. 260) wprowadza się następujące zmiany:

1) w art. 4 pkt 23 otrzymuje brzmienie:

„23) reklama – umieszczona w polu widzenia użytkowników drogi reklama w rozumieniu przepisów o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, a także każda inna informacja wizualna, niebędąca znakiem w rozumieniu przepisów o znakach i sygnałach, znakiem informującym o obiektach użyteczności publicznej ustawionym przez gminę, znakiem informującym o formie ochrony zabytków lub tablicą informacyjną o nazwie formy ochrony przyrody w rozumieniu przepisów o ochronie przyrody;”;

2) w art. 22:

a) ust. 2 otrzymuje brzmienie:

„2. Grunty, o których mowa w ust. 1, zarząd drogi może oddawać w najem, dzierżawę albo je użyczać, w drodze umowy, na cele związane z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego, na cele związane z potrzebami obsługi użytkowników ruchu, a także oddawać w najem lub dzierżawę dla umieszczenia tablic i urządzeń reklamowych. Zarząd drogi może pobierać z tytułu najmu lub dzierżawy opłaty w wysokości ustalonej w umowie. Przepisów art. 43 ust. 2 pkt 3 i art. 85 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2010 r., Nr 102, poz. 651 z późn. zm.) nie stosuje się.”,

b) po ust. 2a dodaje się ust. 2b w brzmieniu:

„2b. Minister właściwy do spraw transportu określi w drodze rozporządzenia zasady sytuowania tablic i urządzeń reklamowych w pasie drogowym mając na względzie zachowanie bezpieczeństwa ruchu drogowego.”;

3) w art. 40:

a) ust. 1 otrzymuje brzmienie:

„1. Zajęcie pasa drogowego na cele niezwiązane z budową, przebudową, remontem, utrzymaniem i ochroną dróg wymaga zezwolenia zarządcy drogi, w drodze decyzji administracyjnej, z zastrzeżeniem art. 22 ust. 2.”,

b) w ust. 2 pkt 3 otrzymuje brzmienie:

„3) umieszczania w pasie drogowym obiektów budowlanych niezwiązanych z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego;”,

c) ust. 6 otrzymuje brzmienie:

„6. Opłatę za zajęcie pasa drogowego w celu, o którym mowa w ust. 2 pkt 3, ustala się jako iloczyn liczby metrów kwadratowych powierzchni pasa drogowego zajętej przez rzut poziomy obiektu budowlanego, liczby dni zajmowania pasa drogowego i stawki opłaty za zajęcie 1 m<sup>2</sup> pasa drogowego.”;

d) po ust. 6 dodaje się ust. 6a w brzmieniu:

„6a. Nie pobiera się opłaty za zajęcie pasa drogowego w związku z umieszczaniem w pasie drogowym tablic informujących o nazwie formy ochrony przyrody, o których mowa w art. 115 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 roku o ochronie przyrody oraz znaków informujących o formie ochrony zabytków.”.

**Art. 4.** W ustawie z dnia 12 stycznia 1991 roku o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. z 2010 r., Nr 95, poz. 613 z późn. zm.) wprowadza się następujące zmiany:

1) w art. 1 po pkt 5a dodaje się pkt 5b w brzmieniu:

„5b) opłata od reklam;”;

2) w art. 1a ust. 1 po pkt 3 dodaje się pkt 3a w brzmieniu:

„3a) reklama, nośnik reklamy, tablica reklamowa, urządzenie reklamowe – odpowiednio reklamę, nośnik reklamy, tablicę reklamową, urządzenie reklamowe w rozumieniu przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym;”;

3) po art. 17 dodaje się art. 17a w brzmieniu:

„Art. 17a. 1. Rada gminy może wprowadzić opłatę od reklam.

2. Opłata od reklam może być pobierana jedynie w obszarach, dla których obowiązują zasady i warunki sytuowania obiektów małej architektury, tablic i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń.

3. Opłatę od reklam pobiera się od:

1) właścicieli nieruchomości lub obiektów budowlanych, z wyłączeniem nieruchomości gruntowych oddanych w użytkowanie wieczyste;

2) użytkowników wieczystych nieruchomości gruntowych;

3) posiadaczy samoistnych nieruchomości lub obiektów budowlanych,

- jeżeli na tych nieruchomościach lub obiektach budowlanych znajdują się tablice lub urządzenia reklamowe w rozumieniu przepisów o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

4. Opłaty od reklam nie pobiera się jeżeli tablice lub urządzenia reklamowe, o których mowa w ust. 2:

1) nie są widoczne z przestrzeni dostępnych publicznie;

2) stanowią niewielką powierzchniowo reklamę informacyjną związaną z działalnością gospodarczą prowadzoną na nieruchomości, na której tablica lub urządzenie reklamowe są zlokalizowane (szyld).

5. Rada gminy ustala kryteria uznania tablicy lub urządzenia reklamowego za niewielką powierzchniowo reklamę informacyjną uwzględniając specyfikę lokalną.

6. Opodatkowanie nośnika reklamy jako budowli podatkiem od nieruchomości nie wyklucza nałożenia opłaty od reklam.

7. Wysokość opłaty jest proporcjonalna do pola powierzchni tablicy lub urządzenia reklamowego służącej ekspozycji reklamy.

8. Jeśli kształt urządzenia reklamowego uniemożliwia łatwe wyznaczenie pola powierzchni służącej ekspozycji reklamy wysokość opłaty jest proporcjonalna do pola powierzchni bocznej prostopadłościanu opisanego na urządzeniu reklamowym.

9. Stawka opłaty od reklam może być zróżnicowana w zależności od rodzaju tablicy lub urządzenia reklamowego.”;

4) w art. 19 w pkt 1 po lit. d dodaje się lit. da w brzmieniu: „da) stawka opłaty od reklam nie może przekroczyć ... zł od 1 m<sup>2</sup> powierzchni tablicy lub urządzenia reklamowego służącej ekspozycji reklamy rocznie,”.

**Art. 5.** W ustawie z dnia 7 lipca 1994 roku – Prawo budowlane (Dz. U. z 2010 r., Nr 243, poz. 1623 z późn. zm.) wprowadza się następujące zmiany:

1) w art. 3 pkt 3 otrzymuje brzmienie:

„3) budowli - należy przez to rozumieć każdy obiekt budowlany niebędący budynkiem lub obiektem małej architektury, jak: obiekty liniowe, lotniska, mosty, wiadukty, estakady, tunele, przepusty, sieci techniczne, wolno stojące maszty antenowe, wolno stojące trwale związane z gruntem tablice i urządzenia reklamowe, budowle ziemne, obronne (fortyfikacje), ochronne, hydrotechniczne, zbiorniki, wolno stojące instalacje przemysłowe lub urządzenia techniczne, oczyszczalnie ścieków, składowiska odpadów, stacje uzdatniania wody, konstrukcje oporowe, nadziemne i podziemne przejścia dla pieszych, sieci uzbrojenia terenu, budowle sportowe, cmentarze, pomniki, a także części budowlane urządzeń technicznych (kotłów, pieców przemysłowych, elektrowni wiatrowych, elektrowni jądrowych i innych urządzeń) oraz fundamenty pod maszyny i urządzenia, jako odrębne pod względem technicznym części przedmiotów składających się na całość użytkową;”;

2) w art. 5 ust. 2 otrzymuje brzmienie:

„2. Obiekt budowlany należy użytkować w sposób zgodny z jego przeznaczeniem i wymaganiami ochrony środowiska oraz utrzymywać w należyłym stanie technicznym i estetycznym, nie dopuszczając do nadmiernego pogorszenia jego właściwości użytkowych i sprawności technicznej, w szczególności w zakresie związanym z wymaganiami, o których mowa w ust. 1 pkt 1-7, a także nie dopuszczając do tego, by obiekt budowlany oszpecał otoczenie.”;

3) w art. 48 w ust. 2 po pkt 1 dodaje się pkt 1a w brzmieniu:

„1a) jest zgodna z przepisami o ochronie przyrody, w szczególności z urbanistycznymi zasadami ochrony krajobrazu – jeśli obowiązują na danym obszarze;”;

4) w art. 49 w ust. 1 po pkt 1 dodaje się pkt 1a w brzmieniu:

„1a) zgodność z urbanistycznymi zasadami ochrony krajobrazu – jeśli obowiązują na danym obszarze;”;

5) po art. 71a dodaje się art. 71b w brzmieniu:

„Art. 71b. W razie dokonania niewynikających z pozwolenia na budowę lub przyjętego zgłoszenia zamiaru wykonywania robót budowlanych zmian w obiekcie budowlanym, w wyniku których jego wygląd stał się niezgodny z obowiązującymi na danym obszarze urbanistycznymi zasadami ochrony krajobrazu, o których mowa w ustawie z dnia 16 kwietnia 2004 roku o ochronie przyrody (Dz. U. z 2009 r., Nr 151, poz. 122 z późn. zm.), właściwy organ nakazuje, w drodze decyzji, doprowadzenie obiektu budowlanego do stanu pierwotnego.”;

6) w 83 ust. 1 otrzymuje brzmienie:

„1. Do właściwości powiatowego inspektora nadzoru budowlanego jako organu pierwszej instancji należą zadania i kompetencje, o których mowa w art. 40 ust. 2, art. 41 ust. 4, art. 44 ust. 1, art. 48-51, art. 54, art. 55, art. 57 ust. 4, 7 i 8, art. 59, art. 59a, art. 59c ust. 1, art. 59d ust. 1, art. 59g ust. 1, art. 62 ust. 1 pkt 3 i ust. 3, art. 65, art. 66, art. 67 ust. 1 i 3, art. 68, art. 69, art. 70 ust. 2, art. 71a, art. 71b, art. 74, art. 75 ust. 1 pkt 3 lit. a, art. 76, art. 78 oraz art. 97 ust. 1.”.

**Art. 6.** W ustawie z dnia 27 kwietnia 2001 roku – Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2008r., Nr 25, poz. 150 z późn. zm.) wprowadza się następujące zmiany:

1) w art. 3 po pkt 8c dodaje się pkt 8d w brzmieniu:

„8d) krajobrazie – rozumie się przez to postrzeganą przez ludzi przestrzeń, zawierającą elementy przyrodnicze lub wytwory cywilizacji, ukształtowaną w wyniku działania czynników naturalnych lub działalności człowieka;”;

2) w art. 400a w ust. 1 po pkt 25 dodaje się pkt 25a w brzmieniu:

„25a) opracowywanie audytów krajobrazowych;”.

**Art. 7.** W ustawie z dnia 27 marca 2003 roku o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2012 r., poz. 647 z późn. zm.) wprowadza się następujące zmiany:

1) w art. 2 po pkt 16 wprowadza się pkt 16a-16d w brzmieniu:

„16a) „reklamie” – należy przez to rozumieć powiadamianie w jakiegokolwiek wizualnej formie o towarach lub usługach;

16b) „nośniku reklamy” – należy przez to rozumieć przedmiot materialny przeznaczony lub służący ekspozycji reklamy wraz z jego elementami konstrukcyjnymi i zamocowaniami;

16c) „tablicy reklamowej” – należy przez to rozumieć nośnik reklamy o płaskiej powierzchni służącej ekspozycji reklamy; za tablice reklamowe uznaje się w szczególności banery reklamowe i reklamy remontowo-budowlane;

16d) „urządzeniu reklamowym” – należy przez to rozumieć nośnik reklamy inny niż tablica reklamowa;”;

2) po art. 37 dodaje się art. 37a i 37b w brzmieniu:

„Art. 37a. 1. Rada gminy może ustalić w formie uchwały zasady i warunki sytuowania obiektów małej architektury, tablic i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabaryty, standardy jakościowe oraz rodzaje wyrobów, o których mowa w art. 10 ustawy z dnia 7 lipca 1994r. – Prawo budowlane, z jakich mogą być wykonane.

2. Uchwała, o której mowa w ust. 1 jest aktem prawa miejscowego.

3. Projekt uchwały, o której mowa w ust. 1, opracowuje wójt (burmistrz, prezydent miasta).

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

1) zasięga opinii o projekcie od regionalnego dyrektora ochrony środowiska i wojewódzkiego konserwatora zabytków;

2) ogłasza w prasie lokalnej oraz w sposób zwyczajowo przyjęty na danym terenie o wyłożeniu projektu do publicznego wglądu na co najmniej 7 dni przed terminem wyłożenia i wyklada ten projekt do publicznego wglądu na okres co najmniej 21 dni;

3) w czasie wyłożenia i przez okres 14 dni po zakończeniu okresu wyłożenia zbiera uwagi do projektu;

4) rozpatruje zgłoszone uwagi sporządzając listę nieuwzględnionych uwag.

5. Rada gminy uchwalając uchwałę, o której mowa w ust. 1, rozstrzyga jednocześnie o sposobie rozpatrzenia uwag nieuwzględnionych przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta).

Art. 37b. Jeśli dla danego obszaru obowiązują zasady i warunki sytuowania obiektów małej architektury, tablic i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń ustalone w różnych aktach prawa miejscowego, zastosowanie mają zasady i warunki bardziej restrykcyjne.”;

3) w art. 53 w ust. 4 pkt 7 i 8 otrzymują brzmienie:

„7) dyrektorem parku narodowego - w odniesieniu do obszarów położonych w granicach parku i jego otuliny, a także w odniesieniu do obszarów Natura 2000, nad którymi dyrektor parku narodowego sprawuje nadzór;

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

4) w art. 59 po ust. 1 dodaje się ust. 1a w brzmieniu:

„1a. Przepis art. 59 ust. 1 nie ma zastosowania do budowy obiektu budowlanego o charakterze dominanty krajobrazowej.”.

**Art. 8.** W ustawie z dnia 23 lipca 2003 roku o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz.U. Nr 162, poz. 1658 z późn. zm.) w art. 3 pkt 14 otrzymuje brzmienie:

„14) krajobraz kulturowy – postrzegana przez ludzi przestrzeń, zawierająca elementy przyrodnicze i wytwory cywilizacji, historycznie ukształtowana w wyniku działalności człowieka;”.

**Art. 9.** W ustawie z dnia 16 kwietnia 2004 roku o ochronie przyrody (Dz. U. z 2009 r., Nr 151, poz. 122 z późn. zm.) wprowadza się następujące zmiany:

1) w art. 3 po pkt 3 dodaje się pkt 3a w brzmieniu:

„3a) opracowywanie audytów krajobrazowych i stosowanie narzędzi ochrony krajobrazu;”;

2) w art. 5:

a) po pkt 2d dodaje się pkt 2e i 2f w brzmieniu:

„2e) krajobraz – krajobraz w rozumieniu ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 roku – Prawo ochrony środowiska;

2f) krajobraz kulturowy – krajobraz kulturowy w rozumieniu ustawy z dnia 23 lipca 2003 roku o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami;”.

- b) po pkt 16 dodaje się pkt 16a w brzmieniu:  
„16a) rzeka – każdy ciek naturalny w rozumieniu art. 9 ust. 1 pkt 1c ustawy – Prawo wodne (Dz. U. z 2012 r., poz. 145 z późn. zm.);”;
  - c) pkt 23 otrzymuje brzmienie:  
„23) walory krajobrazowe – wartości przyrodnicze, kulturowe, historyczne, estetyczno-widokowe obszaru oraz związane z nimi rzeźbę terenu, twory i składniki przyrody oraz elementy cywilizacyjne, ukształtowane przez siły przyrody lub działalność człowieka;”;
  - d) po pkt 23 dodaje się pkt 23a i 23b w brzmieniu:  
„23a) dominanta krajobrazowa – obiekt o wiodącym oddziaływaniu wizualnym w krajobrazie;”;  
23b) krajobraz priorytetowy – krajobraz szczególnie cenny dla społeczeństwa ze względu na swoje wartości przyrodnicze, kulturowe, historyczne lub estetyczno-widokowe i jako taki wymagający zachowania;”;
- 3) po rozdziale 1 dodaje się rozdział 1a w brzmieniu

„Rozdział 1a.

Planowanie ochrony krajobrazu

Art. 5a. 1. Dla obszaru województwa sporządza się, nie rzadziej niż raz na 20 lat, audyt krajobrazowy.

2. Audyt krajobrazowy identyfikuje typy krajobrazu występujące na obszarze województwa, określa ich cechy charakterystyczne oraz dokonuje ich waloryzacji.

3. Audyt krajobrazowy określa w szczególności:

- 1) lokalizację krajobrazów priorytetowych;
- 2) zagrożenia dla możliwości zachowania wartości krajobrazów priorytetowych;
- 3) planowane sposoby ochrony krajobrazów priorytetowych, w szczególności wskazanie obszarów, dla których jest uzasadnione uchwalenie urbanistycznych zasad ochrony krajobrazu oraz obszarów, które powinny zostać objęte formami ochrony przyrody, o których mowa w art. 6 pkt 3-4 i 9.

4. Minister właściwy do spraw środowiska w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego określi w drodze rozporządzenia:

- 1) stosowaną przy sporządzaniu audytów krajobrazowych klasyfikację krajobrazów opracowaną w oparciu w szczególności o takie kryteria jak: charakter dominujących w krajobrazie czynników, rzeźba terenu i pokrycie terenu;
- 2) sposób waloryzacji zidentyfikowanych na obszarze województwa krajobrazów – mając na względzie, by krajobraz był oceniany w szczególności z punktu widzenia: przyrodniczego i kulturowego znaczenia danego krajobrazu, częstości występowania na obszarze kraju, stanu zachowania.
- 3) szczegółowy zakres audytu krajobrazowego.

Art. 5b. 1. Projekt audytu krajobrazowego sporządza marszałek województwa.

2. Marszałek województwa przed przedłożeniem projektu audytu krajobrazowego do uchwalenia przez sejmik województwa:

- 1) zasięga opinii o projekcie od regionalnego dyrektora ochrony środowiska, dyrektorów parków narodowych położonych w granicach województwa, wojewódzkiego konserwatora zabytków i rad gmin położonych na terenie województwa z zastrzeżeniem, że brak przedstawienia stanowiska w terminie miesiąca od dnia otrzymania projektu audytu krajobrazowego jest uważane za wydanie opinii pozytywnej przez dany organ;
- 2) ogłasza w prasie regionalnej oraz przez obwieszczenia w urzędzie marszałkowskim o wyłożeniu projektu do publicznego wglądu na co najmniej 7 dni przed dniem wyłożenia i wyklada ten projekt do publicznego wglądu na okres co najmniej 30 dni;
- 3) w czasie wyłożenia i przez okres 14 dni po zakończeniu okresu wyłożenia zbiera uwagi do projektu;
- 4) rozpatruje zgłoszone uwagi sporządzając listę nieuwzględnionych uwag.

3. Audyt krajobrazowy uchwała sejmik województwa, rozstrzygając jednocześnie o sposobie rozpatrzenia uwag nieuwzględnionych przez marszałka województwa.

Art. 5c. 1. W celu ochrony walorów krajobrazów priorytetowych sejmik województwa określa w formie uchwały urbanistyczne zasady ochrony krajobrazu.

2. Urbanistyczne zasady ochrony krajobrazu są aktem prawa miejscowego.

3. Uchwała, o której mowa w ust. 1, w sposób szczegółowy określa obszar, na którym ustalane zasady mają mieć zastosowanie.

4. Urbanistyczne zasady ochrony krajobrazu mogą określać:

- 1) ograniczenia w zakresie lokalizowania zabudowy;
- 2) zasady lokalizacji obiektów budowlanych o charakterze dominant krajobrazowych;
- 3) nieprzekraczalne parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu;
- 4) maksymalną wysokość zabudowy;
- 5) sposób usytuowania budynków w stosunku do dróg;
- 6) dopuszczalne materiały stosowane do budowy budynków;
- 7) dopuszczalną kolorystykę obiektów budowlanych;
- 8) rozwiązania detali architektonicznych elewacji, w tym okien i drzwi, uwzględniające lokalne tradycje budowlane;
- 9) zasady i warunki sytuowania obiektów małej architektury, tablic i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, a także rodzaje wyrobów, o których mowa w art.10 ustawy z dnia 7 lipca 1994 roku – Prawo budowlane, z jakich mogą być wykonane, a w odniesieniu do tablic i urządzeń reklamowych również zasady i warunki dotyczące wielkości i możliwości ich umieszczania na istniejących obiektach budowlanych.

5. Urbanistyczne zasady ochrony krajobrazu są wiążące przy opracowywaniu projektów studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, a także przy wydawaniu decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego, decyzji o warunkach zabudowy, pozwoleń na budowę oraz rozpatrywania zgłoszeń zamiaru wykonywania robót budowlanych.

6. Minister właściwy do spraw budownictwa, lokalnego planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw środowiska i ministrem właściwym do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego określi, w drodze rozporządzenia, szczegółowe kryteria kwalifikacji obiektów budowlanych za dominanty krajobrazowe – kierując się parametrami, funkcją i przeznaczeniem tych obiektów, a także charakterem ich otoczenia.”

Art. 5d. 1. Projekt urbanistycznych zasad ochrony krajobrazu opracowuje marszałek województwa.

2. Marszałek województwa przed przedłożeniem projektu urbanistycznych zasad ochrony krajobrazu do uchwalenia przez sejmik województwa:

- 1) uzyskuje od wojewódzkiej komisji urbanistyczno-architektonicznej opinię o projekcie;
- 2) zasięga opinii o projekcie od regionalnego dyrektora ochrony środowiska, dyrektorów parków narodowych położonych w granicach województwa, wojewódzkiego konserwatora zabytków i właściwych rad gmin z zastrzeżeniem, że brak przedstawienia stanowiska w terminie miesiąca od dnia otrzymania projektu urbanistycznych zasad ochrony krajobrazu jest uważane za wydanie opinii pozytywnej przez dany organ;
- 4) ogłasza w prasie regionalnej oraz przez obwieszczenia w urzędzie marszałkowskim i we właściwych terytorialnie starostwach powiatowych i urzędach gmin o wyłożeniu projektu do publicznego wglądu na co najmniej 7 dni przed dniem wyłożenia i wyklada ten projekt do publicznego wglądu na okres co najmniej 30 dni;
- 5) w czasie wyłożenia i przez okres 14 dni po zakończeniu okresu wyłożenia zbiera uwagi do projektu;
- 6) rozpatruje zgłoszone uwagi sporządzając listę nieuwzględnionych uwag.

3. Uchwalając urbanistyczne zasady ochrony krajobrazu sejmik województwa rozstrzyga jednocześnie o sposobie rozpatrzenia uwag nieuwzględnionych przez marszałka województwa.

Art. 5e. Na wniosek właściciela obiektu budowlanego rażąco naruszającego urbanistyczne zasady ochrony krajobrazu, wniesionego przed dniem wejścia w życie tych zasad, właściwe województwo w drodze porozumienia może pokryć koszty dostosowania tego obiektu do urbanistycznych zasad ochrony krajobrazu.

Art. 5f. Jeżeli, w związku z wejściem w życie urbanistycznych zasad ochrony krajobrazu, korzystanie z nieruchomości lub jej części w dotychczasowy sposób lub zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem stało się niemożliwe bądź istotnie ograniczone, właściciel albo użytkownik wieczysty nieruchomości może żądać od województwa odszkodowania za poniesioną rzeczywistą szkodę albo wykupienia nieruchomości lub jej części. Przepisy art. 36 ust. 5 i art. 37 ustawy z dnia 27 marca 2003 roku o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym stosuje się odpowiednio.

Art. 5g. Jeśli w wyniku wprowadzenia przez urbanistyczne zasady ochrony krajobrazu ograniczeń, o których mowa w art. 5c ust. 4 wartość nieruchomości uległa obniżeniu, a właściciel albo użytkownik wieczysty zbywa tę nieruchomość, może żądać od województwa odszkodowania równego obniżeniu wartości nieruchomości. Przepisy art. 36 ust. 6 i art. 37 ustawy z dnia 27 marca 2003 roku o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym stosuje się odpowiednio.”;

4) w art. 16:

a) ust. 3 otrzymuje brzmienie:

„3. Utworzenie parku krajobrazowego lub powiększenie jego obszaru następuje w drodze uchwały sejmiku województwa, która określa jego nazwę, obszar, przebieg granicy i otulinę, jeżeli została wyznaczona, szczególne cele ochrony oraz zakazy właściwe dla danego parku krajobrazowego lub jego części, wybrane spośród zakazów, o których mowa w art. 17 ust. 1, wynikające z potrzeb jego ochrony. Likwidacja lub zmniejszenie obszaru parku krajobrazowego następuje w drodze uchwały sejmiku województwa wyłącznie z powodu bezpowrotnej utraty wartości przyrodniczych, historycznych i kulturowych oraz walorów krajobrazowych na obszarach projektowanych do wyłączenia spod ochrony.”,

b) po ust. 3 dodaje się ust. 3a w brzmieniu:

„3a. Utworzenie parku krajobrazowego położonego na terenie więcej niż jednego województwa następuje w drodze podjęcia jednobrzmiącej uchwały właściwych sejmików województw.”,

c) po ust. 4 dodaje się ust. 4a – 4c w brzmieniu:

„4a. Uzgodnień, o których mowa w ust. 4, dokonuje się w trybie art. 106 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2013 r., poz. 267), z zastrzeżeniem że brak przedstawienia stanowiska w terminie miesiąca od dnia otrzymania projektu uchwały, jest uważane za uzgodnienie projektu.

4b. Utworzenie parku krajobrazowego lub powiększenie jego obszaru może nastąpić również na wniosek rady gminy, na obszarze której park krajobrazowy miałby być utworzony lub powiększony.

4c. Wniosek, o którym mowa w ust. 4b, rozpatrywany jest nie później niż w terminie 3 miesięcy od dnia otrzymania wniosku przez sejmik właściwego województwa.”,

d) po ust. 5 dodaje się ust. 5a:

„5a. Statut parku krajobrazowego 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.”,

e) ust. 7 otrzymuje brzmienie:

„7. Projekty studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin, miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, 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.”;

5) w art. 17:

a) w ust. 1:

– po pkt 1 dodaje się pkt 1a w brzmieniu:

„1a) umieszczania tablic, napisów, ogłoszeń reklamowych i innych znaków niezwiązanych z ochroną przyrody, z wyjątkiem znaków drogowych i znaków związanych z ochroną porządku i bezpieczeństwa publicznego oraz z ochroną zabytków;”;

– po pkt 6 dodaje się pkt 6a w brzmieniu:

„6a) zmiany sposobu użytkowania gruntów;”;

– pkt 7 otrzymuje brzmienie:

„7) budowania nowych obiektów budowlanych w pasie szerokości 100 m od linii brzegów rzek, jezior i innych naturalnych zbiorników wodnych, z wyjątkiem obiektów służących turystyce wodnej, gospodarce wodnej lub rybackiej;”;

b) ust. 3 otrzymuje brzmienie:

„3. Zakaz, o którym mowa w ust. 1 pkt 1, nie dotyczy realizacji przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko, dla których sporządzenie raportu o oddziaływaniu na środowisko nie jest obowiązkowe i przeprowadzona procedura oceny oddziaływania na środowisko wykazała brak niekorzystnego wpływu na przyrodę i krajobraz parku krajobrazowego.”;

6) po art. 17 dodaje się art. 17a w brzmieniu:

„Art. 17a. 1. Na terenie parku krajobrazowego zabrania się lokalizacji obiektów budowlanych będących dominantami krajobrazowymi.

2. Zakaz, o którym mowa w ust. 1, nie ma zastosowania do tych obszarów parku krajobrazowego, dla których sejmik województwa określił poprzez urbanistyczne zasady ochrony krajobrazu obowiązujące na terenie danego tych obszarów zasady lokalizacji obiektów budowlanych o charakterze dominant krajobrazowych.”

7) w art. 19 ust. 6a otrzymuje brzmienie:

„6a. Sejmik województwa ustanawia, w drodze uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego, plan ochrony dla parku krajobrazowego w terminie 6 miesięcy od dnia otrzymania projektu planu albo odmawia jego ustanowienia, jeżeli projekt planu jest niezgodny z celami ochrony przyrody. Plan ochrony może być zmieniony, jeżeli wynika to z potrzeb ochrony przyrody.”;

8) w art. 20 po ust. 5 dodaje się ust. 6 w brzmieniu:

„6. Przepisu ust. 5 nie stosuje się względem planów ochrony dla parku narodowego, rezerwatu przyrody lub parku krajobrazowego pokrywających się w całości lub w części z obszarem Natura 2000, dla którego ustanowiono plan zadań ochronnych, o którym mowa w art. 28, albo plan ochrony, o którym mowa w art. 29.”;

9) w art. 23:

a) ust. 2 otrzymuje brzmienie:

„2. Wyznaczenie 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.”;

b) po ust. 3 dodaje się ust. 3a-3c w brzmieniu:

„3a. Uzgodnienia, o którym mowa w ust. 3, dokonuje się w trybie art. 106 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego, z zastrzeżeniem że brak

przedstawienia stanowiska w terminie miesiąca od dnia otrzymania projektu uchwały, jest uważane za uzgodnienie projektu.

3b. Utworzenie obszaru chronionego krajobrazu lub jego powiększenie może nastąpić również na wniosek rady gminy, na obszarze której obszar chronionego krajobrazu miałby być utworzony lub powiększony.

3c. Wniosek, o którym mowa w ust. 4a, rozpatrywany jest nie później niż w terminie 3 miesięcy od dnia otrzymania wniosku przez sejmik właściwego województwa.”,

c) ust. 5 otrzymuje brzmienie:

„5. Projekty studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin, miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, 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.”;

10) po art. 23 dodaje się art. 23a w brzmieniu:

„Art. 23a. 1. Na terenie obszaru chronionego krajobrazu zabrania się lokalizacji obiektów budowlanych o charakterze dominant krajobrazowych.

2. Zakaz, o którym mowa w ust. 1, nie ma zastosowania do tych fragmentów obszaru chronionego krajobrazu, dla których sejmik województwa określił poprzez urbanistyczne zasady ochrony krajobrazu obowiązujące na terenie tych fragmentów zasady lokalizacji obiektów budowlanych o charakterze dominant krajobrazowych.”;

11) w art. 24:

a) w ust. 1:

– po pkt 2 dodaje się pkt 2a w brzmieniu:

„2a) umieszczania tablic, napisów, ogłoszeń reklamowych i innych znaków niezwiązanych z ochroną przyrody, z wyjątkiem znaków drogowych i znaków związanych z ochroną porządku i bezpieczeństwa publicznego oraz ochroną zabytków;”;

– po pkt 6 dodaje się pkt 6a w brzmieniu:

„6a) zmiany sposobu użytkowania gruntów;”;

– pkt 8 otrzymuje brzmienie:

„8) budowania nowych obiektów budowlanych w pasie szerokości 100 m od linii brzegów rzek, jezior i innych naturalnych zbiorników wodnych, z wyjątkiem obiektów służących turystyce wodnej, gospodarce wodnej lub rybackiej;”;

b) ust. 3 otrzymuje brzmienie:

„3. Zakaz, o którym mowa w ust. 1 pkt 2, nie dotyczy realizacji przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko, dla których przeprowadzona ocena oddziaływania na środowisko wykazała brak negatywnego wpływu na ochronę przyrody i ochronę krajobrazu obszaru chronionego krajobrazu.”;

12) w art. 44:

a) po ust. 3a dodaje się ust. 3b w brzmieniu:

„3b. Uzgodnienia, o którym mowa w ust. 3a, dokonuje się w trybie art. 106 Kodeksu postępowania administracyjnego, z zastrzeżeniem że brak przedstawienia stanowiska w terminie miesiąca od dnia otrzymania projektu uchwały, jest uważane za uzgodnienie projektu.”;

b) ust. 4 otrzymuje brzmienie:

„4. Zniesienie formy ochrony przyrody, o której mowa w ust. 1, następuje w razie utraty wartości przyrodniczych, ze względu na które ustanowiono formę ochrony przyrody, lub w razie konieczności realizacji inwestycji celu publicznego w przypadku braku rozwiązań alternatywnych lub zapewnienie bezpieczeństwa powszechnego.”;

13) w art. 45 w ust. 2 pkt 2 otrzymuje brzmienie:

„2) realizacji inwestycji celu publicznego w przypadku braku rozwiązań alternatywnych, po uzgodnieniu z organem ustanawiającym daną formę ochrony przyrody;”;

14) po art. 45 dodaje się art. 45a w brzmieniu:

„Art. 45a. 1. Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska koordynuje funkcjonowanie form ochrony przyrody, o których mowa w art. 6 pkt 2-4 i 6-9.

2. Koordynacja, o której mowa w ust. 1, polega w szczególności na wydawaniu zaleceń i wytycznych w zakresie funkcjonowania form ochrony przyrody, wskazanych w ust. 1, oraz prawie żądania informacji dotyczących funkcjonowania tych form ochrony przyrody.”;

15) w art. 105:

a) ust. 1 otrzymuje brzmienie:

„1. Dyrektor parku krajobrazowego kieruje działalnością parku krajobrazowego oraz reprezentuje park na zewnątrz.”,

b) w ust. 4 uchyla się pkt 4;

16) w art. 107 w ust. 2:

a) pkt 4 otrzymuje brzmienie:

„4) współpraca z podmiotami sprawującymi nadzór nad formami ochrony przyrody, znajdującymi się w granicach parku krajobrazowego lub jego otuliny;”,

b) pkt 6 otrzymuje brzmienie:

„6) prowadzenie edukacji przyrodniczej w szkołach i wśród społeczeństwa, promowanie wartości krajobrazowych, przyrodniczych, historycznych, kulturowych i turystycznych parku krajobrazowego, a także podnoszenie świadomości społeczeństwa w zakresie wartości krajobrazów, ich roli oraz konsekwencji wprowadzanych w nich zmian;”,

c) pkt 7 otrzymuje brzmienie:

„7) współpraca z samorządami, zarządcami obszarów parku krajobrazowego, organizacjami ekologicznymi i z innymi podmiotami, mającymi związek z ochroną parku krajobrazowego;”,

d) w pkt 7 kropkę zastępuje się średnikiem i dodaje się pkt 8-10 w brzmieniu:

„8) ochrona przyrody, walorów krajobrazowych oraz wartości historycznych i kulturowych;

9) współdziałanie w zakresie ochrony przyrody z organami ochrony przyrody, jednostkami organizacyjnymi oraz osobami prawnymi i fizycznymi;

10) współpraca ze służbami ochrony zabytków w zakresie form ochrony zabytków występujących na obszarze parku krajobrazowego.”.

**Art. 10.** W ustawie z dnia 3 października 2008 roku o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz. U. Nr 199, poz. 1227 z późn. zm.) wprowadza się następujące zmiany:

1) w art. 62 w ust. 1 pkt 1:

a) po lit. c dodaje się lit. ca w brzmieniu:

„ca) krajobraz, w tym krajobraz kulturowy;”,

b) lit. d otrzymuje brzmienie:

„d) wzajemne oddziaływanie między elementami, o których mowa w lit. a – ca;”;

2) w art. 66 w ust. 1:

a) po pkt 3 dodaje się pkt 3a w brzmieniu:

„3a) opis krajobrazu, w którym dane przedsięwzięcie ma być zlokalizowane;”,

b) w pkt 7:

– po lit. d dodaje się lit. da w brzmieniu:

„da) krajobraz;”;

– lit. e otrzymuje brzmienie:

„e) wzajemne oddziaływanie między elementami, o których mowa w lit. a – da;”.

**Art. 11.**

1. Uchwalone przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy przez sejmiki województw katalogi zakazów właściwych w poszczególnych parkach krajobrazowych lub obszarach chronionego krajobrazu, lub w ich częściach zachowują moc w zakresie w jakim są niesprzeczne z nadawanym niniejszą ustawą brzmieniem art. 17 i art. 24 ustawy zmienianej w Art. 9.

2. Uchwalone przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy plany ochrony dla parku krajobrazowego zachowują swoją moc i mogą być nowelizowane po dniu wejściu w życie niniejszej ustawy.

**Art. 12.**

1. Do postępowań w sprawie wydania decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego oraz decyzji o warunkach zabudowy wszczętych przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy stosuje się przepisy art. 53 ust. 4 pkt 7 i 8 ustawy zmienianej w Art. 7 w brzmieniu dotychczasowym.

2. Przepisy art. 62 ust. 1 pkt 1 i art. 66 ust. 1 ustawy zmienianej w Art. 10 w brzmieniu nadawanym niniejszą ustawą mają zastosowanie do postępowań wszczętych po wejściu w życie niniejszej ustawy.

3. Przepisy art. 17a ust. 1 i art. 23a ust. 1 ustawy zmienianej w Art. 9 nie mają zastosowania, do czasu uchwalenia urbanistycznych zasad ochrony krajobrazu, w tych obszarach, w których obowiązują miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego uchwalone przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy.

**Art. 13.**

1. Zezwolenia na zajęcie pasa drogowego w celu umieszczenia reklamy wydane przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy zachowują swoją moc do upływu wyznaczonego w nich okresu zajęcia pasa drogowego.

2. W sytuacji, o której mowa w ust. 1, mają zastosowanie dotychczasowe przepisy dotyczące opłat za zajęcie pasa drogowego.

**Art. 14.**

1. Sejmiki poszczególnych województw uchwalą audyty krajobrazowe w terminie 3 lat od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy.

2. W przypadku bezskutecznego upływu terminu, o którym mowa w ust. 1, wojewoda wezwie sejmik województwa do uchwalenia audytu krajobrazowego w wyznaczonym terminie.

3. Po bezskutecznym upływie terminu, o którym mowa w ust. 2, audyt krajobrazowy opracowuje i przyjmuje w drodze zarządzenia zastępczego wojewoda.

4. Koszty sporządzenia audytu krajobrazowego przez wojewodę ponosi właściwy sejmik województwa.

**Art. 15.** Ustawa wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2014 roku.

## Uzasadnienie

### Wyjaśnienie potrzeby i celu wydania ustawy

„Pokaż mi krajobraz, w którym żyjesz, a powiem ci kim jesteś” – stwierdził hiszpański filozof Josè Ortega y Gasset. Przywołany cytat zawiera głęboką prawdę – nasze podejście do otaczającego nas świata najdobitniej świadczy o tym co jest dla nas ważne, jaki system aksjologiczny wyznajemy. W efekcie kształtowanie krajobrazu ma znaczenie dla kultury, społeczeństwa, gospodarki i polityki. Wysoka jakość kształtowanego krajobrazu sprzyja rozwojowi kultury, tworzy więzi społeczne, chroni przed wykorzystaniem, przynosi korzyści gospodarcze i wzmacnia pozycję polityczną kraju<sup>1</sup>. Już dawno temu zostało to dostrzeżone w wielu krajach. Choć systematyczne podejście do zarządzania krajobrazem datuje się na wiek XX, to np. już w 1641 roku pojawił się przepis zakazujący zabudowy i ogrodzeń w pasie przybrzeżnym Wielkich Jezior (Ameryka Północna)<sup>2</sup>. Obecnie wiele państw ma w swoich systemach prawnych wprowadzony obowiązek sporządzenia oceny skutków wizualnych realizacji określonych, mogących dominować w krajobrazie, inwestycji.

W uznaniu znaczenia ochrony krajobrazu państwa członkowskie Rady Europy w dniu 20 października 2000 roku we Florencji sporządziły Europejską Konwencję Krajobrazową. Jak zostało wskazane w preambule wśród wartości leżących u podstaw Konwencji znajduje się zgodne uznanie, że

- krajobraz pełni ważną rolę w publicznych zainteresowaniach dziedzinami kultury, ekologii i sprawami społecznymi oraz stanowi on zasób sprzyjający działalności gospodarczej i że jego ochrona, a także gospodarka i planowanie mogą przyczyniać się do tworzenia zatrudnienia;
- krajobraz przyczynia się do tworzenia kultur lokalnych oraz że jest on podstawowym komponentem europejskiego dziedzictwa przyrodniczego i kulturowego, przyczyniając się do dobrobytu ludzi i konsolidacji europejskiej tożsamości;
- krajobraz jest ważną częścią jakości życia ludzi zamieszkujących wszędzie: w obszarach miejskich i na wsi, na obszarach zdegradowanych, jak również w obszarach o wysokiej jakości, na obszarach uznawanych jako charakteryzujące się wyjątkowym pięknem, jak i w obszarach pospolitych.

Konwencja ta została ratyfikowana przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 24 czerwca 2004 roku w związku z czym w stosunku do naszego kraju weszła w życie z dniem 1 stycznia 2005 roku.

Sygnatariusze Konwencji zobowiązali się do wdrożenia określonych rozwiązań. W szczególności dotyczy to:

- 1) środków ogólnych, określonych w art. 5 Konwencji, a obejmujących:
  - a) prawne uznanie krajobrazów jako istotnego komponentu otoczenia ludzi, jako wyrażenia dzielonej przez nie różnorodności kulturowej i przyrodniczej oraz podstawy ich tożsamości,
  - b) ustanowienie i wdrożenie polityki w zakresie krajobrazu ukierunkowanej na ochronę, gospodarkę i planowanie krajobrazu,
  - c) ustanowienie procedur udziału ogółu społeczeństwa, organów lokalnych i regionalnych oraz innych stron zainteresowanych zdefiniowaniem i wdrożeniem polityki w zakresie krajobrazu,
  - d) zintegrowanie krajobrazu z własną polityką w zakresie planowania regionalnego i urbanistycznego i własną polityką kulturalną, środowiskową, rolną, społeczną i gospodarczą, jak również z wszelką inną polityką, która bezpośrednio lub pośrednio oddziałuje na krajobraz;
- 2) środków specjalnych, określonych w art. 6 Konwencji, a obejmujących w szczególności:
  - a) podnoszenie świadomości społeczeństwa obywatelskiego, organizacji prywatnych i organów publicznych w zakresie wartości krajobrazów, ich roli i wprowadzanych w nich zmian,
  - b) szkolenie i edukację, w szczególności specjalistów w zakresie oceny krajobrazu i operacji dotyczących krajobrazu oraz dla specjalistów w sektorze prywatnym i publicznym i dla stowarzyszeń związanych z krajobrazem,

<sup>1</sup> P.Wolski, Szkic do polityki kształtowania krajobrazu, w: Ochrona krajobrazu przyrodniczego i kulturowego a rozwój cywilizacyjny. Materiały konferencyjne, Kancelaria Prezydenta, Warszawa 2011, s. 14

<sup>2</sup> Wg N.T.Newton, Design on Land. The Development of Landscape Architecture, Cambridge Massachusetts 1977, s. 517

- c) identyfikację i ocenę własnych krajobrazów,
- d) zdefiniowanie celów jakości krajobrazu dla zidentyfikowanych i ocenionych krajobrazów,
- e) wprowadzenie instrumentów mających na celu ochronę, gospodarkę i planowanie krajobrazu.

Niestety do dnia dzisiejszego Konwencja ta nie została w Polsce wdrożona, choć kilkakrotnie podejmowane były działania przygotowawcze owocujące powstaniem wstępnych opracowań analitycznych. Wymienić tu należy przede wszystkim dwa:

- wykonane na zlecenie Ministerstwa Rozwoju Regionalnego przez zespół pracujący pod kierunkiem dr hab. Inż. Arch. Zbigniewa Myczkowskiego opracowanie „Możliwości wdrożenia Europejskiej Konwencji Krajobrazowej i problem zachowania dziedzictwa kulturowego poprzez kształtowanie krajowej polityki przestrzennej – rekomendacje do KZPK.” (czerwiec 2009 roku);
- opracowaną na zlecenie Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska w Kancelarii Radcy Prawnego Anny Fogel „Ocenę możliwości wdrożenia postanowień Europejskiej Konwencji Krajobrazowej w kontekście ochrony, planowania i zarządzania krajobrazem – rekomendacje do zmian uregulowań prawnych w Polsce” (listopad 2012 roku).

Nie można jednak dostrzec perspektywy szybkiego zakończenia działań wdrożeniowych. Tymczasem polski krajobraz ulega coraz poważniejszemu zniszczeniu – najlepszym tego potwierdzeniem mogą być słowa R.Szewczyka, jednego ze współautorów publikacji „Polska – ginące krajobrazy”: „Zachłysłiliśmy się tanią nowoczesnością. W imię tej nowoczesności tracimy to, co mogłoby być naszym atutem – naturalność przyrody, autentyczność zabytków. Wszystko się unifikuje – hotele z basenami na całym świecie są takie same. Tymczasem turyści coraz częściej szukają czegoś odmiennego, pragną naturalności i prostoty. [...] Do tego słupy wysokiego napięcia stawia się, gdzie komu wygodnie, lokalni włodarze wycinają szpalery drzew rosnących wzdłuż dróg i wiekowe drzewa na miejskich rynkach, jednocześnie zgadzają się na stawianie wielkich reklam”<sup>3</sup>

Z tą diagnozą zgadzają się osoby zajmujące się ekologią krajobrazu. Jak pisze Urszula Myga-Piątek: Obecny stan krajobrazu kulturowego Polski może budzić wiele obaw. Historycznie komponowana przestrzeń kulturowa, w wyniku żywiołowych przemian w okresie socjalistycznego uprzemysławiania i przyspieszonego „unowocześniania” Polski Ludowej została zatrwajająco zdewastowana. Proces demokratyzacji Polski, rozpoczęty po 1989 roku początkowo nasilił tylko niekorzystne zmiany. Wprowadzenie zasad gospodarki rynkowej i duże uprawnienia dla władzy samorządowej oraz własności prywatnej były powodem przyspieszenia ścieżek decyzyjnych w obrębie procesu planistycznego. Realia polskiej rzeczywistości narażają na wiele niebezpieczeństw jakość krajobrazu i środowiska przyrodniczego<sup>4</sup>.

Jako główne zagrożenia dla jakości krajobrazu wymieniane są:

- 1) bardzo niski stan zabezpieczenia obszarów w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego,
- 2) w konsekwencji – rozproszenie zabudowy i dowolność działań w oparciu o decyzje o zagospodarowaniu terenu,
- 3) intensywne zabudowywanie przedpoli widokowych panoram i sylwet miejscowości przy jednoczesnym braku skutecznej możliwości prawnej ich ochrony poza ustaleniami w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego, których jest zdecydowanie niewiele<sup>5</sup>,

Diagnoza ta jest bardzo trafna. W prawie polskim zagadnienia dotyczące ochrony krajobrazu uregulowane są nie tylko szczerunkowo, ale również w znacznym rozproszeniu. W pierwszej kolejności warto zwrócić uwagę na fakt, że Europejska Konwencja Krajobrazowa definiuje krajobraz w sposób

<sup>3</sup> R.Szewczyk w wywiadzie „Spieszmy się kochać krajobrazy”, przeprowadził F.Frydrykiewicz, Rzeczpospolita z 17 kwietnia 2009 roku

<sup>4</sup> U.Myga-Piątek, Kryteria i metody oceny krajobrazu kulturowego w procesie planowania przestrzennego na tle obowiązujących procedur prawnych, w: Waloryzacja środowiska przyrodniczego w planowaniu przestrzennym, p.zb. p.red. M.Kistowskiego i B.Korwel-Lejkowskiej, Gdańsk-Warszawa 2007, s. 103

<sup>5</sup> por. „Możliwości wdrożenia Europejskiej Konwencji Krajobrazowej [...]” p.zb. p.red. Z.Myczkowskiego, Kraków 2009, s. 27

kompleksowy – jako obszar, postrzegany przez ludzi, którego charakter jest wynikiem działania i interakcji czynników przyrodniczych i/lub ludzkich. Jest to zatem definicja nawiązująca do architektonicznego rozumienia krajobrazu jako fizjonomii środowiska.

Tymczasem w prawie polskim panuje wywodzący się z geografii podział krajobrazu na krajobraz przyrodniczy (określany często skrótowo po prostu jako krajobraz) odnoszący się do terenów nie zmienionych w rezultacie działania człowieka i krajobraz kulturowy powstały poprzez przekształcenie terenów przez czynniki antropogeniczne. W efekcie obowiązuje dwutorowy, a przez to fragmentaryczny, system ochrony. I tak:

- ustawa z dnia 23 lipca 2003 roku o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz.U. Nr 162, poz. 1568 z późn. zm.) definiuje krajobraz kulturowy jako przestrzeń historycznie ukształtowaną w wyniku działalności człowieka, zawierającą wytwory cywilizacji oraz elementy przyrodnicze (art. 3 pkt 14) zaliczając go jednocześnie do grupy zabytków nieruchomych (art. 6 ust. 1 pkt 1 lit. a). Ustawa przewiduje, że krajobraz kulturowy może być chroniony poprzez utworzenie przez radę gminy parku kulturowego. Niezależnie od pojęcia krajobrazu kulturowego ustawa posługuje się innymi obiektami ochrony obszarowej, tj. pojęciami historycznego układu urbanistycznego lub ruralistycznego, historycznego zespołu budowlanego oraz otoczenia;
- ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 roku o ochronie przyrody (t.j. Dz.U. z 2009 r. Nr 151, poz. 1220 z późn. zm.) wśród tworów i składników przyrody wymienia krajobraz (art. 2 ust. 1 pkt 7) – nie definiując tego pojęcia. Zaliczenie go do składników przyrody sugeruje jednak pojmowanie go w kategorii krajobrazu przyrodniczego. Ustawa definiuje natomiast walory krajobrazowe jako wartości ekologiczne, estetyczne lub kulturowe obszaru oraz związane z nim rzeźbę terenu, twory i składniki przyrody, ukształtowane przez siły przyrody lub działalność człowieka (art. 5 pkt 23). W celu ochrony tak zdefiniowanych walorów krajobrazowych możliwe jest tworzenie: parków narodowych, rezerwatów przyrody, parków krajobrazowych, obszarów chronionego krajobrazu, a także ustanawianie pomników przyrody i zespołów przyrodniczo-krajobrazowych.

Choć katalog potencjalnych form ochrony jest obszerny, to jednak w ślad za ilością nie podąża skuteczność. Wynika to w dużej mierze z konfliktu między wartościami przyrodniczymi i kulturowymi krajobrazu a ekonomicznymi i społecznymi racjami lokalizacji nowych inwestycji<sup>6</sup>. W dzisiejszych czasach odbiór społeczny wszelkich form ochrony jest bardzo zły. W imię wąsko pojmowanego paradygmatu urbanizacji każde ograniczenie (choć lepiej byłoby powiedzieć ucywilizowanie) procesu inwestycyjnego, jest postrzegane lokalnie jako pogorszenie szans rozwojowych. W efekcie np. wg stanu na dzień 31 października 2012 roku istniały w Polsce zaledwie 24 parki kulturowe, przy czym w czterech województwach nie było ani jednego takiego parku. Z kolei liczba zespołów przyrodniczo-krajobrazowych (wg stanu na koniec 2011 roku) wyniosła 324.

Zagadnienie ochrony polskiego krajobrazu – jako jednego z elementów polskiego dziedzictwa narodowego – od dłuższego już czasu jest przedmiotem troski Prezydenta RP. Wystarczy wskazać, że pierwsze spotkanie w ramach Forum Debaty Publicznej „Twórczość, dziedzictwo kulturowe i przyrodnicze bogactwem Polski” w dniu 13 kwietnia 2011 roku zostało właśnie poświęcone ochronie krajobrazu przyrodniczego i kulturowego.

W chwili obecnej dostrzegając z jednej strony postępującą degradację polskiego krajobrazu, a z drugiej – brak rządowych działań legislacyjnych, Prezydent RP podjął decyzję o opracowaniu niniejszego projektu ustawy wzmacniającej narzędzia ochrony krajobrazu. Podkreślić przy tym należy, że ustawa ta nie aspiruje do roli kompleksowego wprowadzenia rozwiązań przewidzianych Europejską Konwencją Krajobrazową. Podstawowym założeniem, które legło u podstaw opracowania projektu było zminimalizowanie zakresu dokonywanych zmian legislacyjnych przy jednoczesnym uzyskaniu znaczącego efektu z punktu widzenia ochrony krajobrazu.

---

<sup>6</sup> J.Zalewski, Tezy wystąpienia, w: Ochrona krajobrazu przyrodniczego i kulturowego a rozwój cywilizacyjny. Materiały konferencyjne, Kancelaria Prezydenta, Warszawa 2011, s. 11

## **Przedstawienie rzeczywistego stanu rzeczy i różnic między dotychczasowym a projektowanym stanem prawnym**

Omawianie różnic między dotychczasowym a projektowanym stanem prawnym należy rozpocząć od wskazania wprowadzanych nową ustawą zmian terminologicznych. Jak zostało wyżej wskazane w prawie polskim brak jest definicji krajobrazu. Definiowany jest jedynie krajobraz kulturowy, przy czym definicja ta wynika z innej filozofii krajobrazu, niż wynikająca z Europejskiej Konwencji Krajobrazowej. Ustawa o ochronie zabytków traktuje bowiem krajobraz kulturowy jako byt obiektywny, niezależny od ludzkiego postrzegania. Tymczasem zgodnie z art. 1 lit. a EKK krajobraz to obszar, postrzegany przez ludzi, którego charakter jest wynikiem działania i interakcji czynników przyrodniczych i/lub ludzkich. Opierając się na tej definicji projekt przewiduje:

- wprowadzenie w ustawie z dnia 27 kwietnia 2001 roku – Prawo ochrony środowiska definicji krajobrazu rozumianego jako postrzegana przez ludzi przestrzeń, zawierająca elementy przyrodnicze lub wytwory cywilizacji, ukształtowaną w wyniku działania czynników naturalnych lub działalności człowieka (Art. 6.1)). Doprecyzowujący w stosunku do definicji konwencyjnej zwrot „zawierająca elementy przyrodnicze lub wytwory cywilizacji” został zamieszczony w celu podkreślenia powiązania definicyjnego z krajobrazem kulturowym;
- wprowadzenie w ustawie z dnia 16 kwietnia 2004 roku o ochronie przyrody odesłania do stosowania definicji zawartej w Prawie ochrony środowiska (Art. 9.2a)). Choć stosowanie w ustawie o ochronie przyrody definicji z Prawa ochrony środowiska byłoby możliwe do wyinterpretowania ze względu na szczególną rolę tej ostatniej ustawy, to jednak uznano, że zaproponowane odesłanie jest uzasadnione w celu uniknięcia ewentualnych rozbieżności interpretacyjnych;
- zmianę definicji krajobrazu kulturowego (Art. 8). Krajobraz kulturowy jest szczególnym przypadkiem krajobrazu wyróżnionym ze względu na współwystępowanie elementów przyrodniczych i wytworów cywilizacji. W porównaniu do obecnego stanu prawnego dodana została cecha postrzegania krajobrazu przez ludzi jako cecha definicyjna.

Z powyższymi zmianami koresponduje zmiana katalogu wartości składających się na walory krajobrazowe. W miejsce wartości ekologicznych, estetycznych lub kulturowych proponuje się ujęcie w definicji walorów przyrodniczych, kulturowych, historycznych i estetyczno-widokowych (Art. 9.2c)).

Ważnym pojęciem wprowadzanym przez przedkładaną ustawę jest pojęcie dominanty krajobrazowej rozumianej jako obiekt o wiodącym oddziaływaniu wizualnym w krajobrazie (Art. 9.2d)). Obiekty takie mają bowiem decydujące znaczenie dla wyglądu krajobrazu – z tego też względu projekt przewiduje szczególne ograniczenia szczególne obostrzenia w zakresie ich lokalizacji. Dodać należy, że dookreślenie lakonicznej definicji ustawowej następuje w przewidzianym do wydania akcie wykonawczym (Art. 9.3) w zakresie art. 5c ust. 6).

Główne elementy nowego systemu ochrony krajobrazu zostały uregulowane w rozdziale 1a dodawanym w ustawie z dnia 16 kwietnia 2004 roku o ochronie przyrody (Art. 9.3). Jest to realizacja wynikającego z Europejskiej Konwencji Krajobrazowej obowiązku wdrożenia środków specjalnych w zakresie identyfikacji i oceny krajobrazów.

Projekt przewiduje wprowadzenie powszechnej identyfikacji i waloryzacji krajobrazów. Zadanie to zostaje przypisane jako zadanie własne samorządowi województw. Narzędziem realizacji tego zadania będzie cykliczne (nie rzadsze niż raz na 20 lat) sporządzanie audytu krajobrazowego. Audyt krajobrazowy będzie pełnił trojako funkcję:

- 1) w skali całego województwa będzie dokonywał identyfikacji i scharakteryzowania typów krajobrazu przy wykorzystaniu klasyfikacji ustalonej w drodze rozporządzenia przez ministra właściwego do spraw środowiska w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego;
- 2) dokona waloryzacji krajobrazu w skali całego województwa. W literaturze przedmiotu proponowane są różne metody takiej waloryzacji – zarówno eksperckie, jak i społeczne, ilościowe

i jakościowe<sup>7</sup>. Ustawa nie przesądza wyboru konkretnej metody – jest to pozostawione do rozstrzygnięcia na drodze aktu wykonawczego wydanego przez ministra właściwego do spraw środowiska w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego. Celem waloryzacji jest określenie wartości wszystkich krajobrazów na obszarze województwa. W ten sposób nastąpi w szczególności wskazanie krajobrazów szczególnie cennych, czyli zgodnie z zaproponowaną w projekcie ustawy terminologią – krajobrazów priorytetowych (vide definicja wprowadzana przez Art. 9.2)d));

- 3) ustali zagrożenia dla rozpoznanych krajobrazów priorytetowych i w oparciu o ich analizę zaplanuje sposoby ich ochrony. Zastosowanie zaplanowanych rozwiązań będzie następowało na podstawie odrębnych aktów prawnych. Ustawa przewiduje zarówno znane już prawu polskiemu sposoby ochrony – takie jak np. ustanowienie parku krajobrazowego, czy obszaru chronionego krajobrazu; wprowadza również nowe narzędzie w postaci urbanistycznych zasad ochrony krajobrazu – które omówione zostaną w dalszej części uzasadnienia.

Należy podkreślić, że niezależnie od wybranej metodologii waloryzacji krajobrazu (która może być metodą społeczną) ustawa przewiduje szeroki udział podmiotów zewnętrznych w procesie opracowywania audytu krajobrazowego. Jest to realizacja wynikającego z Europejskiej Konwencji Krajobrazowej obowiązku uwzględnienia udziału ogółu społeczeństwa, organów lokalnych i regionalnych oraz innych zainteresowanych stron (art. 6 sekcja C ust. 1 w związku z art. 5 lit. c Konwencji).

Wobec spodziewanych wysokich kosztów sporządzenia audytów krajobrazowych ustawa wprowadza rozwiązanie zgodnie z którym działania takie będą mogły być finansowane ze środków Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej i wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej (Art. 6.2)).

Ustawa przewiduje wprowadzenie czterech podstawowych narzędzi sprzyjających ochronie krajobrazu. Są to:

- urbanistyczne zasady ochrony krajobrazu;
- obostrzenia w procedurze wnoszenia dominant krajobrazowych;
- rozszerzenie zakresu ocen oddziaływania na środowisko.
- nowe regulacje dotyczące lokalizowania reklam.

Zostaną one teraz kolejno omówione.

Nową instytucją prawną przewidywaną w niniejszej ustawie są urbanistyczne zasady ochrony krajobrazu (por. dodawany art. 5c w ustawie o ochronie przyrody). Zasady te będą ustanawiane przez sejmik województwa dla poszczególnych obszarów krajobrazów priorytetowych (możliwe będzie również uregulowanie w jednej uchwale zasad dotyczących kilku obszarów) i będą miały rangę aktu prawa miejscowego. Treść urbanistycznych zasad ochrony krajobrazu będzie dostosowana do wymogów ochrony konkretnego krajobrazu priorytetowego. Będą one określały normy dotyczące ładu przestrzennego, takie jak np. nieprzekraczalne parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy, maksymalna wysokość zabudowy, czy dopuszczalna kolorystyka obiektów budowlanych.

Szczególnej uwagi wymaga dodawany w ustawie o ochronie przyrody art. 5c ust. 5 wskazujący, że urbanistyczne zasady ochrony krajobrazu są wiążące przy opracowywaniu projektów studium kierunków i uwarunkowań zagospodarowania przestrzennego oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, a także przy wydawaniu decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego, decyzji o warunkach zabudowy, pozwoleń na budowę oraz rozpatrywania zgłoszeń zamiaru wykonywania robót budowlanych. Choć jest to ograniczenie władztwa planistycznego gmin, to należy przyjąć że mieści się ono w granicach dopuszczonych przez Konstytucję. Art. 5 Konstytucji głosi bowiem, że Rzeczpospolita Polska strzeże niepodległości i nienaruszalności swojego terytorium, zapewnia wolności i prawa człowieka i obywatela oraz bezpieczeństwo obywateli, strzeże dziedzictwa narodowego oraz zapewnia ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju. Krajobraz jest częścią środowiska, zatem również jego ochrona ma rangę konstytucyjną. Państwo jest

---

<sup>7</sup> por. A.Kupidura, M.Łuczewski, P.Kupidura, Wartość krajobrazu. Rozwój przestrzeni obszarów wiejskich, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2012, s. 34 i następne

zatem uprawnione do wdrożenia rozwiązań które zapewni realizację tego celu, nawet wówczas gdy będzie się to wiązało z ingerencją w prawa podmiotów trzecich – o ile tylko spełniony będzie wymóg proporcjonalności rozwiązań. Konstruując przepisy dołożono starań, by ów wymóg proporcjonalności zachować:

- ingerencja we władztwo planistyczne gmin następuje wyłącznie w odniesieniu do krajobrazów priorytetowych, a zatem wymagających szczególnej ochrony;
- krajobrazy priorytetowe nie są ustalane arbitralnie przez administrację rządową. Ich identyfikacji dokonuje jednostka samorządu terytorialnego szczebla wojewódzkiego przy udziale wszystkich zainteresowanych jednostek samorządu lokalnego;
- zakres urbanistycznych zasad ochrony krajobrazu został ograniczony do minimum niezbędnego dla zachowania walorów krajobrazowych.

Urbanistyczne zasady ochrony krajobrazu mogą potencjalnie powodować zmniejszenie się wartości poszczególnych nieruchomości znajdujących się na obszarach nimi objętych. Z tego też względu projekt przewiduje przyznanie właścicielom takich nieruchomości roszczenie wobec województwa o wypłatę odszkodowania za poniesioną rzeczywistą szkodę albo o wykupienie nieruchomości lub jej części.

Celem zagwarantowania skuteczności urbanistycznych zasad ochrony krajobrazu dokonywane są następujące zmiany:

- sprzeczność z obowiązującymi urbanistycznymi zasadami ochrony krajobrazu zostaje uznana za przesłankę negatywną legalizacji samowoli budowlanej (Art. 5.3) i Art. 5.4));
- powiatowemu inspektorowi nadzoru budowlanego zostaje przyznana kompetencja do nakazywania, w drodze decyzji, doprowadzenia obiektu budowlanego do stanu pierwotnego jeśli w wyniku zmian nie wymagających ani pozwolenia na budowę, ani zgłoszenia zamiaru wykonywania robót budowlanych stan obiektu stał się niezgodny z obowiązującymi urbanistycznymi zasadami ochrony krajobrazu (Art. 5.5)).

Uchwalenie urbanistycznych zasad ochrony krajobrazu nie będzie miało bezpośredniego wpływu na powstałe wcześniej obiekty budowlane naruszające owe zasady. Stwarza się jednak możliwość pokrycia przez województwo kosztów dostosowania owych obiektów do urbanistycznych zasad – na podstawie porozumienia z ich właścicielami.

Potencjalnie największy wpływ na krajobrazu mają obiekty o charakterze dominant. One to bowiem determinują odbiór danego widoku. Ustawa proponuje zatem wprowadzenie obostrzeń, co do budowy obiektów budowlanych o charakterze dominant – ich lokalizacja powinna być konsekwencją świadomej decyzji urbanistycznej. Z tego też względu:

- jednoznacznie przesądza się istnienie zakazu lokalizowania obiektów budowlanych o charakterze dominant krajobrazowych na podstawie decyzji o warunkach zabudowy (Art. 7.4)). Wbrew pozorom jest to jedynie potwierdzenie już istniejącego stanu rzeczy. Należy bowiem mieć na uwadze, że zgodnie z art. 61 ust. 1 pkt 1 koniecznym warunkiem wydania decyzji o warunkach zabudowy jest możliwość ustalenia wymagań dotyczących nowej zabudowy w zakresie kontynuacji funkcji, parametrów, cech i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu, w tym gabarytów i formy architektonicznej obiektów budowlanych. Z samej swojej definicji dominanta krajobrazowa wyróżnia się na tle otoczenia – co do zasady nie ma zatem możliwości określenia jej parametrów jako stanowiących kontynuację już istniejącej zabudowy;
- dla obiektów budowlanych lokalizowanych na podstawie decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego nakłada się obowiązek uzgodnienia projektu decyzji z właściwym regionalnym dyrektorem ochrony środowiska (Art. 7.3));
- dla obszarów parków krajobrazowych oraz obszarów chronionego krajobrazu wprowadza się generalny zakaz lokalizacji obiektów budowlanych o charakterze dominant przestrzennych – do czasu ustalenia dla tych obszarów urbanistycznych zasad ochrony krajobrazu (Art. 9.6) i Art. 9.10)).

Możliwość lokalizacji dominant krajobrazowych bez obowiązujących miejscowych planów zagospodarowania przedstawia poniższa tabela:

|  | Lokalizacja obiektu budowlanego o charakterze dominanty na podstawie             |                                     |
|--|--|-------------------------------------|
|  | decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego                                | decyzja o warunkach zabudowy terenu |
| Ogólnie  | możliwa  | zakazana                            |
| Tereny parków krajobrazowych i obszarów chronionego krajobrazu | możliwa po przyjęciu dla danego obszaru urbanistycznych zasad ochrony krajobrazu | zakazana                            |

Ustawa z dnia 3 października 2008 roku o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko wprowadza obowiązek przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko (lub na obszar Natura 2000) w przypadku przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko. W ramach oceny oddziaływania nie analizuje się jednak wpływu przedsięwzięcia na krajobraz. Jest to poważny brak, który projekt ustawy usuwa (Art. 10). Rozwiązanie to wymusza przeprowadzenie analizy możliwości zapobiegania i zmniejszania negatywnego oddziaływania przedsięwzięcia na krajobraz.

Istotnym zagrożeniem dla walorów krajobrazu jest lokalizowanie w przestrzeni publicznej w sposób praktycznie dowolny i bez żadnych ograniczeń co do wyglądu tablic i urządzeń reklamowych. Jest to związane z jednej strony z naszą mentalnością, a z drugiej strony – z bardzo umiarkowaną skutecznością polskich przepisów. Najdobitniejszym tego dowodem mogą być dane dotycząca Krakowa przed ustanowieniem tam parku kulturowego. Jak wskazują statystyki opracowane przez Urząd Miasta Krakowa na Rynku Głównym, jednej z ikon Polski, jedynie 22% elementów reklamowych było umieszczonych z zachowaniem wymaganych przepisów dotyczących w szczególności ochrony zabytków.

W innych miejscach sytuacja przedstawia się jeszcze gorzej, co prowadzi do totalnego chaosu estetycznego. Stan taki budzi w wielu miejscach sprzeciw osób zaangażowanych, które podejmują różnorakie oddolne inicjatywy. Warto jest tu w szczególności wymienić poznański projekt „Miasto Reklamacja” autorstwa Marii Fenrych, która fotografuje oszpecone reklamami miejsca, a zdjęcia poddaje retuszowi poprzez usunięcie z nich reklam. Taka wizualizacja stanowi argument dla właścicieli poszczególnych nieruchomości, co do uporządkowania występującej na ich terenie sytuacji<sup>8</sup>.

Działania takie mają jednak ograniczoną skuteczność. Mogą się one bowiem opierać wyłącznie na przekonywaniu i dobrowolnej decyzji czy to reklamodawcy, czy to właściciela nieruchomości; brak jest bowiem odpowiednich rozwiązań prawnych. Samorząd lokalny ma bowiem bardzo ograniczone możliwości wpływania na ład reklamowy na swoim terenie. W obszarach innych niż obszarowe formy ochrony przyrody, czy parki kulturowe ustalenie zasad i warunków sytuowania tablic i urządzeń reklamowych jest obecnie możliwe jedynie poprzez miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego (por. art. 15 ust. 3 pkt 9 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym), co przy relatywnie niewielkim pokryciu terenu kraju miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego z góry wyklucza możliwość zachowania ładu reklamowego na większości terenu kraju. Aby przeciwdziałać takiemu stanowi rzeczy projekt ustawy przyznaje radzie gminy kompetencję do ustalania w formie samodzielnego aktu prawa miejscowego zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury, tablic i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabarytów, standardów jakościowych oraz rodzajów wyrobów, z jakich mogą być wykonane (Art. 7.2) w zakresie art. 37a ust. 1 i 2). Akt taki będzie obowiązywał na całym terenie gminy, z wyłączeniem tych obszarów dla których w obowiązującym miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego

<sup>8</sup> Na stronie internetowej [miastoreklamacja.pl](http://miastoreklamacja.pl) zamieszczone są przykładowe wizualizacje

określono inne zasady – w związku z regułą kolizyjną *lex specialis derogat legi generali*. Ze względu na potencjalnie znaczący wpływ przedmiotowej uchwały na prawa właścicieli nieruchomości projekt ustawy przewiduje procedurę uchwalania nawiązującą do trybu uchwalania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego (Art. 7.2) w zakresie art. 37a ust. 3-6).

Celem zagwarantowania jednolitości stosowania przepisów wprowadzona zostaje do polskiego porządku prawnego – w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym – definicja tablic i urządzeń reklamowych. Uznane zostają one za dwa rodzaje nośników reklamy, czyli przedmiotów materialnych przeznaczonych lub służących ekspozycji reklamy wraz z ich elementami konstrukcyjnymi i zamocowaniami. Reklama zostaje natomiast określona jako powiadamianie w jakiegokolwiek wizualnej formie o towarach lub usługach (Art. 7.1)). Zmiana ta pociągnęła za sobą konieczność odpowiedniego zmodyfikowania definicji reklamy na potrzeby ustawy o drogach publicznych (Art. 3.1)).

W celu zapewnienia skuteczności ustalonych w drodze aktu prawa miejscowego zasad dotyczących obiektów małej architektury, tablic i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń projekt przewiduje kilka rozwiązań wspierających:

- dopuszczone zostaje wprowadzenie w gminach, w których zostały określone poprzez akt prawa miejscowego zasady dotyczące tablic i urządzeń reklamowych, opłaty od reklam (Art. 4.1) i Art. 4.2) w zakresie art. 17a ust. 1 i 2). Stworzenie takiej możliwości jedynie po spełnieniu określonego warunku było w pełni przemyślane. Na etapie redagowania projektu uznano, że możliwość pozyskania dodatkowych dochodów powinna przysługiwać jedynie tym gminom, w których podejmowane są działania w kierunku uporządkowania przestrzeni publicznej; opłata za reklamy ma stanowić jedno z narzędzi takiego porządkowania, nie zaś źródło uzyskania łatwego dochodu. Obowiązek uiszczenia opłaty od reklam będzie ciążył odpowiednio na: właścicielu, użytkownika wieczystym lub samoistnym posiadaczu nieruchomości lub obiektu budowlanego, na których znajduje się tablica lub urządzenie reklamowe, chyba że reklama nie jest widoczna z przestrzeni dostępnych publicznie lub stanowi szyld reklamowy. Uznano bowiem, że odmiennie należy potraktować niewielką informację o działalności gospodarczej prowadzonej na danym terenie i reklamę nie mającą żadnego związku z miejscem, w którym jest zlokalizowana. Kryteria uznania reklamy za szyld będą ustalane mocą uchwały rady gminy (Art. 4.2) w zakresie art. 17a ust. 4 pkt 2 i ust. 5). Wysokość opłaty będzie uzależniona od powierzchni tablicy lub urządzenia reklamowego, będzie również mogła zależeć od rodzaju tablicy lub urządzenia (np. wyższe opodatkowanie będzie mogło dotyczyć tablic o zmiennej treści lub tablic LEDowych). Podkreślić należy, że obowiązek uiszczenia opłaty od reklam będzie niezależny od ewentualnego opodatkowania podatkiem od nieruchomości nośnika reklamy;
- spenalizowane zostaje umieszczanie tablic lub urządzeń reklamowych z naruszeniem warunków ich sytuowania, o gabarytach większych niż dopuszczalne lub wykonanych z wyrobów innych niż dopuszczalne. Czyn taki będzie stanowił wykroczenie podlegające karze ograniczenia wolności albo grzywny (por. Art. 2). Dodatkowo będzie możliwe orzeczenie przepadku przedmiotów stanowiących przedmiot wykroczenia, co w sposób szczególnie skuteczny powinno przeciwdziałać lokalizacji nośników wielkopowierzchniowych czy bardziej wyrafinowanych urządzeń reklamowych, oraz nałożenie obowiązku przywrócenia do stanu poprzedniego – a zatem sprzed umieszczenia tablicy lub urządzenia reklamowego niezgodnie z warunkami wynikającymi z aktu prawa miejscowego.

Proponuje się równocześnie zmianę zasad umieszczania reklam w pasie drogowym. Począwszy od wejścia w życie ustawy z dnia 14 listopada 2003 roku o zmianie ustawy o drogach publicznych oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 200, poz. 1953) zagadnienie to stało się domeną prawa administracyjnego i udzielenia ewentualnej zgody przez zarządcę drogi na zajęcie pasa drogowego w trybie decyzji administracyjnej (art. 40 ust. 1 i ust. 2 pkt 3 ustawy o drogach publicznych). Oznacza to, że decyzje z zakresu *dominium* nie są podejmowane w drodze cywilnoprawnej, lecz przy wykorzystaniu *imperium*. Jeśli nawet dany podmiot (jednostka samorządu terytorialnego czy też Skarb Państwa) nie zamierza pozwolić na lokalizację na swojej własności tablic, czy urządzeń reklamowych jest i tak zobowiązany poprzez właściwego zarządcę drogi do rozpatrywania

wpływających wniosków o zajęcie pasa drogowego na cele reklamowe. Co więcej – jak wynika chociażby z wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z dnia 10 lutego 2011 roku, sygn. II SA/Sz 788/2010<sup>9</sup> zapadłego w związku z decyzją o zajęciu pasa drogowego – decyzja administracyjna powinna być rzetelnie uzasadniona, aby strona miała jasność co do kryteriów, którymi kierował się organ administracyjny. Wadliwe uzasadnienie decyzji uznaniowej, które nie pozwala na jednoznaczne stwierdzenie, że rozstrzygnięcie organu jest oparte o rzetelne dowody dotyczące stanu faktycznego nosi cechy dowolności i stąd nie może się ostać w obrocie prawnym. Zarządca drogi jest zatem zobowiązany każdorazowo szczegółowo uzasadnić powody odmowy umieszczenia tablicy czy urządzenia reklamowego w pasie drogowym.

Co więcej – tryb administracyjny uniemożliwia chociażby prowadzenie negocjacji z zainteresowanym podmiotem, czy też utrudnia narzucenie warunków co do powstającej reklamy. Proponuje się zatem przywrócenie cywilistycznej drogi umieszczania reklam w pasie drogowym (Art. 3.2)a) i Art. 3.3)a) do Art. 3.3)c)). Jednocześnie w celu zapewnienia właściwego poziomu bezpieczeństwa ruchu drogowego proponuje się udzielenie ministrowi właściwemu do spraw transportu delegacji ustawowej do określenia zasad sytuowania tablic i urządzeń reklamowych w pasie drogowym (Art. 3.2)b)).

Na odbiór krajobrazu mają wpływ również kwestie związane z estetyką istniejących obiektów budowlanych. Już w chwili obecnej w prawie polskim funkcjonuje przepis mający przeciwdziałać utrzymywaniu obiektów budowlanych w stanie pogarszającym estetykę okolicy. Art. 66 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 7 lipca 1994 roku - Prawo budowlane przewiduje, że w przypadku stwierdzenia, iż obiekt budowlany powoduje swoim wyglądem oszpecenie otoczenia właściwy organ (którym zgodnie z art. 83 ust. 1 jest powiatowy inspektor nadzoru budowlanego) nakazuje, w drodze decyzji, usunięcie stwierdzonych nieprawidłowości, określając termin wykonania takiego obowiązku. Przepis ten jest wykorzystywany w niewielkim stopniu.

Jak wskazują dane udostępnione przez Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego w latach 2009-2010 (nowsze dane nie były dostępne) na podstawie art. 66 ust. 1 pkt 4 Prawa budowlanego powadzono łącznie 532 sprawy, z czego decyzją nakazującą usunięcie stwierdzonych nieprawidłowości powodujących oszpecenie otoczenia zakończyło się 227 postępowań. Liczba wszczętych postępowań egzekucyjnych wyniosła zaledwie 15, przy czym liczba nałożonych grzywien w celu przymuszenia co do wykonania obowiązku wyniosła 12. Tylko w dwóch przypadkach zostały wydane orzeczenia dotyczące wykonania zastępczego.

Jak wynika z analizy praktyki działania powiatowych inspektorów nadzoru budowlanego jedną z przyczyn ograniczonego stosowania art. 66 ust. 1 pkt 4 Prawa budowlanego są trudności w wyegzekwowaniu wykonania decyzji. Obowiązek wynikający z decyzji wydanej na podstawie art. 66 ust. 1 pkt 4 ma charakter zobowiązania niepieniężnego. Jedynymi środkami egzekucji tego obowiązku pozostają – jak wynika z działu III ustawy z dnia 17 czerwca 1966 roku o postępowaniu egzekucyjnym w administracji – grzywna w celu przymuszenia i wykonanie zastępcze. W toczącym się w orzecznictwie i doktrynie sporze odnośnie kolejności stosowania wymienionych środków, należy opowiedzieć się za pierwszeństwem grzywny.

Grzywna w celu przymuszenia ma ze względu na dolegliwość natury finansowej skłonić zobowiązanego do wykonania tego obowiązku. Przytoczyć w tym miejscu warto tezę wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 21 stycznia 2009 roku, sygn. II SA/Gd 346/08), w której stwierdzono, że grzywna powinna być nakładana w takiej wysokości, aby zobowiązanemu nie opłacało się jej uiszczenie w celu przeciągnięcia postępowania egzekucyjnego i oddalenia osobistego albo zastępczego wykonania obowiązku.

Z analogicznych powodów w art. 121 §1 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji ustalono, że co do zasady grzywna w celu przymuszenia może być nakładana kilkakrotnie w tej samej lub wyższej kwocie. Istotny wyłom czyni tu jednak §4 przedmiotowego artykułu, który wprowadza zasadę jednorazowości grzywny wymierzanej w przypadku egzekucji spełnienia przez zobowiązanego obowiązku wynikającego z prawa budowlanego. Wobec kosztów doprowadzenia obiektu budowlanego do stanu nieoszpecającego otoczenia częstokroć bardziej opłacalne jest uiszczenie

---

<sup>9</sup> publ LexPolonica nr 2589844

grzywny – z pełną świadomością, że ponownie nie może ona być wymierzona, a ze względów praktycznych szansa na zastosowanie wykonania zastępczego jest znikoma. Ustawa proponuje zatem wprowadzenie możliwości wielokrotnego wymierzenia grzywny w sprawach dotyczących obowiązku utrzymania obiektu budowlanego w stanie nieoszczędzającym otoczenia (Art. 1).

Jednocześnie dokonuje się zmiany redakcyjnej w art. 5 ust. 2 Prawa budowlanego – tak aby uwypuklić obowiązek nie dopuszczenia do tego, by obiekt budowlany oszczędzał otoczenie. W obowiązującym stanie prawnym obowiązek ten wywodzony jest z obowiązku utrzymywania obiektu w należytym stanie estetycznym.

Projekt dokonuje jednocześnie zmian porządkowych w przepisach dotyczących parków krajobrazowych i obszarów chronionego krajobrazu. Co do zasady wprowadzane przepisy są względem siebie analogiczne, co pokazuje poniższa tabela:

| Lp. | Przedmiot zmiany   | Parki krajobrazowe         | Obszary chronionego krajobrazu |
|-----|--|----------------------------|--------------------------------|
| 1.  | Wyeksponowanie przesłanki likwidacji określonych form ochrony przyrody   | Art. 9.4)a)                | Art. 9.9)a)                    |
| 2.  | Określenie trybu tworzenia parku krajobrazowego położonego na terenie więcej niż jednego województwa (jednobrzmiąca uchwała sejmików) oraz nadawania statutu dla takiego parku (dokona tego sejmik tego województwa, na którego obszarze działania znajduje się większa część parku, w porozumieniu z pozostałymi sejmikami)   | Art. 9.4)b)<br>Art. 9.4)d) | -                              |
| 3.  | Ustalenie trybu uzgadniania utworzenia nowej formy ochrony przyrody i przyjęcie domniemanego uzgodnienia projektu w przypadku braku wyrażenia stanowiska w terminie miesiąca. Dodać należy, że analogiczne rozwiązania zostają wprowadzone w odniesieniu do ustanawiania pomników przyrody, stanowisk dokumentacyjnych, użytków ekologicznych i zespołów przyrodniczo-krajobrazowych (Art. 9.12)a))  | Art. 9.4)c)                | Art. 9.9)b)                    |
| 4.  | Przewidzenie trybu utworzenia nowej formy ochrony przyrody lub powiększenia istniejącej na wniosek gminy, której terenu wniosek miałby dotyczyć  | Art. 9.4)c)                | Art. 9.9)b)                    |
| 5.  | Wskazanie wpływu na ochronę krajobrazu jako przesłanki obowiązku uzgadniania z właściwym regionalnym dyrektorem ochrony środowiska projektów aktów planowania przestrzennego. Dodatkowo w odniesieniu do parków krajobrazowych następuje rozszerzenie przypadków wymagających uzgodnienia poprzez przyjęcie, że będą tego wymagały wszystkie projekty mające wpływ na ochronę przyrody lub krajobrazu – a nie tylko wpływ negatywny        | Art. 9.4)e)                | Art. 9.9)c)                    |
| 6.  | Uwzględnienie w katalogu potencjalnych zakazów zmiany sposobu użytkowania gruntów oraz doprecyzowanie, iż zakaz budowy obiektów budowlanych w pasie o szerokości 100 metrów od zbiorników wodnych dotyczy wyłącznie zbiorników naturalnych a nie sztucznych (w obowiązującym stanie prawnym zgodnie z literą prawa wybudowanie na własnej posesji stawu wymuszało odsunięcie się z budową jakiegokolwiek obiektu budowlanego o 100 metrów) | Art. 9.5)a)                | Art. 9.11)a)                   |
| 7.  | Uwzględnienie wpływu obiektu na krajobraz przy ustalaniu zakresu zwolnień od zakazu realizacji w graniach form ochrony przyrody przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko  | Art. 9.5)b)                | Art. 9.11)b)                   |
| 8.  | Wprowadzenie możliwości ustanawiania zakazów i ograniczeń dotyczących umieszczania tablic, napisów, ogłoszeń reklamowych i innych znaków niezwiązanych z ochroną przyrody  | Art. 9.5)a)                | Art. 9.11)a)                   |

Projekt zawiera również kilka dalszych drobnych zmian:

- tablice informacyjne o nazwie formy ochrony przyrody w rozumieniu przepisów o ochronie przyrody zostają wyłączone z definicji reklamy (Art. 3.1), podobnie jak już w tej chwili jest w odniesieniu do znaków informujących o obiektach użyteczności publicznej ustawionych przez gminę. Umieszczenie takich tablic będzie zwolnione z opłaty za zajęcie pasa drogowego (Art. 3.3d)). Zmiana ta jest reakcją na praktyki stosowane przez zarządców niektórych dróg, którzy przedmiotowe tablice – choć wynikające z przepisów prawa – traktowali jak reklamy i obciążali opłatą za zajęcie pasa drogowego;
- rozwiązana zostaje kolizja między planem ochrony dla parku narodowego, rezerwatu przyrody lub parku krajobrazowego pokrywających się w całości lub w części z obszarem Natura 2000, dla którego ustanowiono plan zadań ochronnych. Projekt przewiduje, że istnienie planu zadań ochronnych będzie zwalniało z obowiązku uwzględnienia w planie ochrony szczegółowych regulacji dotyczących obszaru Natura 2000 (Art. 9.7));
- zostaje określone, że zniesienie form ochrony przyrody takich jak pomniki przyrody, stanowiska dokumentacyjne, użytki ekologiczne i zespoły przyrodniczo-krajobrazowe, bądź uchylene zakazów z nimi związanych następuje nie w przypadku każdej inwestycji celu publicznego (jak jest w obecnym stanie prawnym), lecz w przypadku gdy brak jest rozwiązań alternatywnych w zakresie realizacji tej inwestycji (Art. 9.12)b) i Art. 9.13)). W obecnym stanie prawnym następowało zniesienie form ochrony bez występowania niezbędnej potrzeby;
- Generalnemu Dyrektorowi Ochrony Środowiska zostaje przyznana kompetencja w zakresie koordynacji funkcjonowania poszczególnych form ochrony przyrody, przejawiająca się w szczególności w prawie uzyskiwania informacji dotyczących funkcjonowania tych form ochrony przyrody (Art. 9.14);
- wyraźnie zostaje przesądzone, że dyrektor parku krajobrazowego reprezentuje park na zewnątrz. Jednocześnie zostają dokonane przesunięcia kompetencyjne między dyrektorem parku krajobrazowego a Służbą Parku Krajobrazowego – wynikające z obserwacji dotychczasowej praktyki działania parków krajobrazowych (Art. 9.15) i Art. 9.16)).

### **Przewidywane skutki społeczne, gospodarcze, finansów i prawne**

Projekt wywiera skutki przede wszystkim w obszarze społecznym. Podstawowym celem projektu jest wdrożenie rozwiązań, które zapewnią właściwy poziom ochrony szczególnie cennym krajobrazowo obszarom Polski. Dzięki temu społeczeństwo – tak obecne, jak i przyszłe pokolenia – będzie miało możliwość funkcjonowania w estetycznej przestrzeni publicznej. Wbrew pozorom nie jest to sprawa błaża. Jak wskazują socjologowie każdy człowiek dąży do zaspokojenia swoich potrzeb. Następuje to oczywiście w określonej kolejności – opisanej chociażby piramidą potrzeb Abrahama Maslowa – jednakże obejmuje również potrzeby estetyczne. Nawet jeśli w chwili obecnej średnio rzecz biorąc społeczeństwo ma inne priorytety, to bezpowrotne zniszczenie wartości krajobrazowych, czy też oszpecenie otoczenia w którym żyjemy uniemożliwi w przyszłości zaspokojenie wyższych potrzeb.

Nie można nie wspomnieć, że projekt będzie miał wpływ na powstawanie elektrowni wiatrowych – co jest związane z faktem, że elektrownie takie, zwłaszcza średniej i dużej mocy, będą stanowiły co do zasady dominantę krajobrazową. Podkreślić jednak należy, że celem przedłożonego projektu nie jest zanegowanie rozwoju energetyki wiatrowej w ogólności, a jedynie zapewnienie że jej rozwój będzie się odbywał z poszanowaniem wartości równie ważnych jak ochrona klimatu, czy dążenie do samowystarczalności energetycznej naszego kraju. Filozofia zawarta w przedłożonym projekcie jest zatem zbieżna z takimi dokumentami jak apelem starostów suwalskiego, ełckiego, gołdapskiego, oleckiego i sejneńskiego z dnia 5 grudnia 2012 roku w sprawie podjęcia działań zmierzających do uregulowania stanu prawnego dotyczącego lokalizacji farm wiatrowych, w którym wyrażono m.in. niepokój że liczne farmy wiatrowe umiejscowione w północno-wschodniej Polsce, gdzie walory przyrodnicze i krajobrazowe zaliczają się do jednych z najbardziej atrakcyjnych w kraju, zdecydowanie już ograniczyły i ograniczać będą rozwój działalności turystycznej i agroturystycznej. Przyjęcie niniejszego projektu i tym samym zagwarantowanie poszanowania walorów krajobrazowych również

przy lokalizacji elektrowni wiatrowych powinno doprowadzić do złagodzenia napięć społecznych występujących na tym tle.

Projekt powinien wywrzeć niewielki pozytywny skutek gospodarczy. Szczegółowa argumentacja dotycząca tego zagadnienia zamieszczona jest poniżej w ocenie skutków regulacji.

Ustawa pociąga za sobą dość istotne skutki finansowe. W odniesieniu do skutków bezpośrednich są to:

- dochody z tytułu opłaty od reklam – *określenie poziomu dochodów będzie możliwe po ustaleniu maksymalnej stawki opłaty po konsultacjach społecznych*

Ustalenie dochodów z tytułu opłat od reklam wymaga w pierwszym rzędzie znajomości powierzchni zainstalowanych tablic i urządzeń reklamowych. W skali kraju nie są dostępne takie dane w ogólności dla wszystkich reklamodawców; szczegółowe analizy prezentuje natomiast Izba Gospodarcza Reklamy Zewnętrznej dysponująca danymi pochodzącymi od ogólnopolskich firm branży outdoor. Dalsze wyliczenia przeprowadzone zostaną dla tablic i urządzeń reklamowych ujętych w tych analizach, po czym dla uzyskania wyniku końcowego wynik wyliczeń zostanie podwyższony o 15%. Przyjęcie takiego wskaźnika nie wynika z tak małego udziału reklam „lokalnych”, lecz z uwzględnienia dwóch istotnych czynników.

Po pierwsze wiele tablic i urządzeń reklamowych należących do lokalnych firm reklamowych lub bezpośrednio samych przedsiębiorców zostało zlokalizowanych bez dochowania wymaganej przepisami prawa procedury. Uporządkowanie przepisów w tym względzie, narzucenie standardów wyglądu oraz nałożenie na nie opłat spowoduje likwidację wielu takich nośników.

Po drugie – w przypadku niewielkich reklam należących bezpośrednio do przedsiębiorców zostaną one w wielu wypadkach zakwalifikowane jako szyldy, a tym samym zwolnione z wprowadzanej niniejszą ustawą opłaty od reklam.

Zgodnie z danymi IZGR wg stanu na koniec 2012 roku zainstalowana była w Polsce następująca liczba i powierzchnia tablic i urządzeń reklamowych:

|                         | Nośniki standardowe |              |                         | Nośniki podświetlane |              |
|-------------------------|---------------------|--------------|-------------------------|----------------------|--------------|
|                         | Liczba              | Powierzchnia |                         | Liczba               | Powierzchnia |
| Nośniki małego formatu  | 33329               | 3332,9       | CLP (Citylighty)        | 20158                | 43541,28     |
| Standardowe 12 m2       | 17746               | 212952       | Backlight 6 x 3 m       | 915                  | 16470        |
| Frontlight 6 x 3 m      | 14435               | 259830       | Backlight 8 x 4 m       | 514                  | 16448        |
| Frontlight 12 x 3 m     | 787                 | 28332        | Backlight scroll 9 m2   | 962                  | 8658         |
| Frontlight 12 x 4 m     | 1039                | 49872        | Nośniki wielkoformatowe | 142                  | 14200        |
| Nośniki wielkoformatowe | 576                 | 57600        |                         |                      |              |
| łącznie                 | 67912               | 611918,9     | łącznie                 | 22691                | 99317,28     |

Do wyliczenia w powyższej tabeli powierzchni poszczególnych typów reklamy przyjęto następujące założenia:

- powierzchnia nośnika małego formatu wynosi średnio 0,1 m<sup>2</sup> (warto pamiętać, że w tej kategorii mieszczą się również reklamy na nalewakach na stacjach benzynowych);
- jako wymiary standardowego CLP przyjęto 1,2 x 1,8 m;
- powierzchnia nośnika wielkopowierzchniowego wynosi 100 m<sup>2</sup> (choć jednostkowo dostępne są znacznie większe powierzchnie – czy to na budynkach, czy to w postaci wielkopowierzchniowych nośników przy autostradach; te ostatnie sięgają 300 m<sup>2</sup>).
- koszty opracowania audytów krajobrazowych dla wszystkich województw – w skali kraju około 6,4 mln zł w ciągu trzech lat.

Koszt ten został wyliczony w oparciu o koszty wykonania opracowania „Energetyka wiatrowa w kontekście ochrony krajobrazu przyrodniczego i kulturowego w województwie kujawsko-pomorskim” przez Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN im. Stanisława Leszczyckiego. Przywołane opracowanie zawiera obszernie elementy poświęcone analizie wartości krajobrazowej poszczególnych obszarów województwa. Uwzględniając fakt, że z jednej

strony w ramach audytu krajobrazowego nie będzie potrzebne odrębne analizowanie zagadnień związanych z energetyką wiatrową (np. wyznaczania obszarów z optymalnymi warunkami atmosferycznymi dla działania turbin wiatrowych), a z drugiej – pogłębienie analiz krajobrazowych można szacunkowo przyjąć porównywalność kosztów. Wobec faktu, że koszty projektu badawczego, którego efektem było przywołane opracowanie wyniosły 399 tys. zł., jako realną cenę sporządzenia jednego audytu krajobrazowego przyjęto 400 tys. zł. Wskazana na wstępie kwota powstała poprzez przemnożenie 400 tys. i liczby 16 województw.

Ze względu na bardzo długi czasokres między przeprowadzaniem kolejnych audytów (20 lat) i spodziewaną znacznie niższą ceną audytu przeprowadzanego powtórnie w analizie kosztów pominięto ten element.

Zmiana trybu lokalizacji tablic i urządzeń reklamowych w pasie drogowym z administracyjnego na cywilnoprawny spowoduje niewielki wzrost dochodów z tytułu gospodarowania gruntami położonymi w tym właśnie pasie – wynikający z potencjalnie wyższych opłat stanowiących konsekwencję konkurencji poszczególnych przedsiębiorców o ograniczoną liczbę miejsc przewidzianych do lokalizacji tablic i urządzeń reklamowych. Jednocześnie wskazana zmiana pozwoli na osiągnięcie oszczędności pośrednich dzięki zmniejszeniu obciążenia urzędników poszczególnych zarządów dróg prowadzeniem postępowań w sprawie udzielenia zezwolenia na zajęcie pasa drogowego na potrzeby reklam. Tytułem szacunku wystarczy wskazać, że na poziomie samych województw wydawanych jest corocznie ponad 1200 zezwoleń na zajęcie pasa drogowego na potrzeby reklam – po wejściu w życie przedkładanej ustawy nie będzie potrzeby prowadzenia takich postępowań.

Objęcie obowiązkiem uzgadniania przez regionalnych dyrektorów ochrony środowiska projektów decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego dotyczących obiektów budowlanych o charakterze dominant krajobrazowych spowoduje pewien wzrost kosztów prowadzenia działań przez tych ostatnich. Choć brak jest rzetelnych danych wyjściowych pozwalających na oszacowanie skali zwiększenia zadań, przypuszcza się, że będzie ona na tyle niewielka, że będzie mogła być zrealizowana przez poszczególnych dyrektorów bez zwiększania zatrudniania.

Efekty finansowe umożliwienia kilkukrotnego wymierzania grzywny w celu przymuszenia w sprawach obiektów budowlanych oszpecających otoczenie, wprowadzenia kary grzywny za umieszczenie tablicy lub urządzenia reklamowego z naruszeniem warunków ich sytuowania (czy też o gabarytach większych niż dopuszczalne lub wykonanych z wyrobów innych niż dopuszczalne) uznane zostały za pomijalnie małe.

Analiza finansowa nie obejmuje kosztów ewentualnych odszkodowań związanych z ograniczeniami nałożonymi na podstawie urbanistycznych zasad ochrony krajobrazu, czy też z władczą ingerencją w obiekty budowlane niezgodne z urbanistycznymi zasadami ochrony krajobrazu uchwalonymi po powstaniu tych obiektów. Wydatki te są bowiem uzależnione do przyjęcia przez poszczególne województwa pragmatyki postępowania – czego na etapie przygotowywania projektu przewidzieć nie można.

Podstawowym skutkiem prawnym przyjęcia zaproponowanego projektu jest częściowe wdrożenie w polskim porządku prawnym ustaleń Europejskiej Konwencji Krajobrazowej sporządzonej we Florencji dnia 20 października 2000 roku. Należy w tym miejscu przypomnieć, że Polska jest już w ponad ośmioletniej zwłoce z dokonaniem tej czynności – co jest niekorzystne zarówno ze względu na wpływ na wizerunek naszego kraju w Europie, jak też pozostawienie bez ochrony cennego polskiego krajobrazu. Dalsze skutki prawne – polegające na uporządkowaniu obowiązujących obecnie przepisów – zostały szczegółowo omówione przy przedstawianiu zakresu zmian.

#### **Wskazanie źródeł finansowania**

Zostało zamieszczone w ocenie skutków regulacji.

#### **Założenia projektów aktów wykonawczych**

Ustawa przewiduje wydanie trzech nowych aktów wykonawczych:

- 1) rozporządzenia ministra właściwego do spraw transportu w sprawie zasad sytuowania tablic i urządzeń reklamowych w pasie drogowym (nowy art. 22 ust. 2b ustawy o drogach publicznych)
- 2) rozporządzenia ministra właściwego do spraw środowiska wydanego w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego w przedmiocie określenia:
  - a) stosowanej przy sporządzaniu audytów krajobrazowych klasyfikacji krajobrazów,
  - b) sposobu waloryzacji zidentyfikowanych na obszarze województwa krajobrazów,
  - c) szczegółowego zakresu audytu krajobrazowego(nowy art. 5a ust. 4 ustawy o ochronie przyrody);
- 3) rozporządzenia ministra właściwego do spraw budownictwa, lokalnego planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa wydawanego w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw środowiska i ministrem właściwym do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego w sprawie ustalenia szczegółowych kryteriów kwalifikacji obiektów budowlanych za dominanty krajobrazowe (nowy art. 5c ust. 6 ustawy o ochronie przyrody).

Ze względu na istniejący podział władzy ustalenie szczegółowej treści przedmiotowych rozporządzeń zostaje pozostawione administracji rządowej.

## **Ocena skutków regulacji**

### Podmioty, na które oddziałuje akt normatywny

Najistotniejsze kategorie podmiotów, na które oddziałuje akt normatywny to:

- samorządy województw, które otrzymują zadania związane z opracowywaniem audytów krajobrazowych oraz urbanistycznych zasad ochrony krajobrazu;
- samorządy gmin, które w niektórych obszarach będą ograniczone w swoim władztwie planistycznym, a jednocześnie otrzymują kompetencję do ustalania zasad lokalizacji reklam i wprowadzenia opłaty od reklam jako jednej z opłat lokalnych;
- regionalni dyrektorzy ochrony środowiska, którzy będą uzgadniać projekty decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego dotyczących obiektów budowlanych o charakterze dominant krajobrazowych;
- zarządcy dróg, którzy w innym trybie będą umożliwiali lokalizację reklam w pasie drogowym zarządzanych przez siebie dróg;
- właściciele, użytkownicy wieczysti i posiadacze samoistni nieruchomości lub obiektów budowlanych, na których znajdują się reklamy – jako potencjalnie zobowiązani do uiszczania opłat od reklam;
- firmy branży reklamowej – na które w znacznej części zostaną przeniesione skutki wprowadzenia opłat od reklam.

### Przewidziane konsultacje społeczne

Przedkładany projekt ustawy zostanie przesłany do konsultacji społecznych m.in. następującym podmiotom:

- 1) Generalnemu Dyrektorowi Ochrony Środowiska;
- 2) zarządom poszczególnych województw;
- 3) Związkowi Województw RP;
- 4) korporacjom samorządów gminnych, tj. Unii Metropolii Polskich, Związkowi Miast Polskich, Unii Miasteczek Polskich, Związkowi Gmin Wiejskich RP;
- 5) wybranym stowarzyszeniom stawiającym sobie za cel statutowy ochronę krajobrazu;
- 6) Krajowej Izbie Urbanistów;
- 7) Towarzystwu Urbanistów Polskich;
- 8) Izbie Gospodarczej Reklamy Zewnętrznej.

### Analiza wpływu aktu normatywnego na:

- 1) sektor finansów publicznych, w tym budżet państwa i budżety jednostek samorządu terytorialnego.

Jak zostało wskazane projekt pociągnie za sobą wydatki z budżetu samorządów województw na poziomie 6,4 mln zł w skali 3 lat oraz dochody gmin na poziomie (*uzupełnić*) rocznie. Podkreślić należy, że wydatki samorządu województwa zostaną najprawdopodobniej przeniesione na wydatki sektora rządowego – ze względu na przewidywane pokrycie tych wydatków ze środków Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej.

- 2) rynek pracy.

Przedkładany projekt nie będzie wywierał skutków na rynek pracy;

- 3) konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym na funkcjonowanie przedsiębiorstw.

Przedłożony projekt wywrze sumarycznie pozytywny wpływ na funkcjonowanie przedsiębiorstw. Będzie to stanowiło wypadkową możliwości rozwoju gospodarczego w oparciu o wykorzystanie walorów krajobrazowych chronionych przedkładaną ustawą oraz negatywnego skutku związanego z wprowadzeniem opłaty od reklam. Będzie ona co prawda ponoszona przez właścicieli (użytkowników wieczystych, posiadaczy samoistnych) nieruchomości lub obiektów budowlanych, na których będzie zlokalizowana reklama – lecz można spodziewać się przeniesienia tych kosztów na przedsiębiorców reklamujących się przy wykorzystaniu danych tablic czy urządzeń reklamowych.

Warto w tym miejscu wskazać, że – wbrew pierwszemu wrażeniu – uporządkowanie zasad lokalizacji reklam (i związane z tym ewentualne usunięcie z przestrzeni publicznej części reklam) pozostanie bez wpływu na funkcjonowanie przedsiębiorstw. Reklama bowiem odgrywa swoją rolę dzięki dotarciu do odbiorcy; to zaś jest uzależnione od otoczenia, w którym reklama funkcjonuje. Duża i krzykliwa reklama zlokalizowana wśród podobnych reklam wywiera taki sam skutek jak mniejsza i stonowana reklama – o ile tylko inne reklamy nie są inne. Wprowadzenie zasad umieszczania reklam przeciwdziała zatem eskalacji prowadzącej do zwiększania wielkości i wyrazistości reklam w celu przelicytowania reklam przedsiębiorców konkurencyjnych. Co więcej – zaproponowana zmiana nie powinna wpłynąć negatywnie na poziom dochodów przedsiębiorców wykonujących reklamy. Będzie to związane z faktem przejścia ilości i wielkości w jakość (w związku z odpowiednimi regulacjami uchwały rady gminy w odniesieniu do lokalizacji reklam).

- 4) sytuację i rozwój lokalny.

Akt normatywny wywrze pozytywny wpływ na sytuację i rozwój lokalny. Jego nadrzędnym celem jest ochrona krajobrazu; dotyczy to zwłaszcza terenów, na których występują krajobrazy priorytetowe. Wysoka jakość krajobrazu jest natomiast ważnym czynnikiem uwzględnianym w analizie SWOT jako mocna strona danego obszaru. Uchwalenie przedłożonego projektu powinno zatem zapewnić zachowanie atrakcyjności niektórych terenów, jako miejsc dobrych do zamieszkania, czy też do spędzania tam czasu wolnego. Nie będzie się to wiązało z ograniczeniem możliwości rozwoju przemysłu, czy uciążliwych usług – będzie to możliwe w obszarach w których krajobraz ma mniejszą wartość.

#### Wskazanie źródeł finansowania

Przewiduje się, że wydatki samorządu województwa na wykonanie audytów krajobrazowych zostaną pokryte z Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej.