



TOWARZYSTWO
UPIĘKSZANIA
MIASTA
WROCLAWIA

www.tumw.pl
ul. Powstańców Śląskich 164/16, 53-139 Wrocław

Kancelaria Prezydenta RP
Biuro Projektów Programowych
ul. Wiejska 10
00-902 Warszawa

W odpowiedzi na inicjatywę Prezydenta RP w przedmiocie opracowania projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu z dnia 21 maja 2013 r., z uwagi na trwające konsultacje społeczne, *Towarzystwo Upiększania Miasta Wrocławia* popiera stanowisko *Stowarzyszenia Forum Rozwoju Lublina* wyrażone w piśmie z dnia 18 czerwca 2013 r. adresowanym do *Kancelarii Prezydenta RP Biura Projektów Programowych* (w załączeniu).

Przyłączamy się niniejszym do głosu tej części społeczeństwa, która nie mając bezpośredniego interesu ekonomicznego w proponowanych zmianach stanowczo opowiada się za zdrowym rozsądkiem w funkcjonowaniu reklamy zewnętrznej.

Jako reprezentanci społeczeństwa obywatelskiego popieramy zdecydowane działania państwa przywracające właściwą rangę planowaniu przestrzennemu, które zachowując szacunek dla wszelkich wartości demokratycznego państwa prawa, w tym własności prywatnej, skutecznie zabezpieczy interes ogółu społeczeństwa – interes wyrażający się w tworzeniu przyjaznych, otwartych i ludzkich przestrzeni publicznych, gdzie reklama jest dopełnieniem, a nie treścią.

Z poważaniem,

Przemysław Filar
Prezes

Towarzystwa Upiększania Miasta Wrocławia

Wrocław, 20 czerwca 2013 r.

OSOBA FIZYCZNA

Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej Bronisław
Komorowski Kancelaria Prezydenta Biuro
Projektów Programowych ul. Wiejska 10 00-902
Warszawa.

Szanowny Panie Prezydencie,

Chciałbym wyrazić poparcie dla projektu ustawy o ochronie krajobrazu. Uważam, że będzie on dobrym krokiem w kierunku estetyzacji i cywilizacji przestrzeni publicznej w Polsce.

Mam jednak wątpliwości, czy mechanizm sankcji będzie wystarczający dla osiągnięcia zamierzonych efektów. Projekt przewiduje bowiem stworzenie nowego typu wykroczenia (art. 63a). Teoretyczna kwota możliwa do wymierzenia za wykroczenie wynosi 5000 zł, jednak wymaga angażowania sądu powszechnego.

Możliwa do nałożenia w najprostszym do realizacji postępowaniu mandatowym wynosi zaś tylko 500 zł. Jest ona nieadekwatna do korzyści osób, które umieszczają reklamy na zabytkach. Na nieskuteczność tej formy sankcji pokazuje przykład ochrony zabytków. Zgodnie z art. 108 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, wykroczeniem jest już obecnie umieszczanie bez zezwolenia reklam na zabytkach wpisanych do rejestru, a także reklamy powszechnie na zabytkach wisią.

Proponuję więc, by zamiast określać złamanie zasad dotyczących reklam jako wykroczenie w Kodeksie wykroczeń, przewidzieć w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym sankcję w postaci kary administracyjnej, nakładanej przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta). Przyspieszałoby proces egzekucji i nie wymagałoby angażowania sądu na pierwszym etapie decyzji. Kara administracyjna jest rozwiązaniem powszechnie spotykanym w prawie administracyjnym. Zagrożenie ustawowe, które kształtowane jest elastycznie w przypadku każdej ustawy, powinno w każdym przypadku być realne i odpowiadać potencjalnym zyskom sprawcy wynikającym z łamania prawa. Jako że umieszczanie reklam jest zajęciem wysoce zyskowym, górna granica powinna zatem według mnie wynosić 20 tys. złotych albo więcej, by być realnie odstraszające dla potencjalnie naruszających przepisy. Górna granica kar administracyjnych w prawie jest często wysoka, np. w ustawie o odpadach wynosi aż milion zł. Inną zaletą kar administracyjnych jest obiektywna odpowiedzialność zobowiązanego do przestrzegania przepisów (w tym przypadku: władającego nieruchomością), niezależna od istnienia winy w sensie prawnokarnym.

Przykładowy przepis mógłby brzmieć np.

Kto narusza przepisy uchwały rady gminy, o której mowa w art. 37a, podlega karze pieniężnej w wysokości od 500 do 20.000 zł.

Karę pieniężną wymierza, w drodze decyzji, wójt (burmistrz, prezydent miasta).

Karę pieniężną uiszcza się w terminie 7 dni od dnia, w którym decyzja stała się ostateczna.

4. Do kar pieniężnych stosuje się odpowiednio przepisy ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Ordynacja podatkowa.

Uważam też, że podobne kary mogłyby być środkiem egzekucji nie tylko powyższych zasad, ale także miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego czy planowanych w projekcie urbanistycznych zasad ochrony krajobrazu. Dziś prawo planistycznie nie przewiduje innych środków egzekucji niż prawo budowlane, którego wykonywanie leży zresztą po stronie organów nadzoru budowlanego, nie organów gmin. Dlatego wartościowe przepisy, które określają użytkowanie, przewidując np. zakaz sytuowania instytucji finansowych na parterze budynku, pozostają często na papierze. Według mnie, gmina nie może być bezradna i musi być wyposażona w środki egzekucji.

Takie rozwiązanie wpisałoby się też w zamierzenia legislacyjne rządu. Ministerstwo Sprawiedliwości przygotowało bowiem założenia do projektu ustawy o zmianie zasad ponoszenia odpowiedzialności za niektóre zachowania stanowiące wykroczenia oraz o zmianie ustawy - Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia. Jednym z jego głównych postanowień jest przeniesienie odpowiedzialności za popełnienie szeregu typów czynów zabronionych jako wykroczenia, skierowanych przeciwko dobrom prawnym, których ochrona jest w przeważającej

mierze zadaniem prawa administracyjnego, do reżimu administracyjno-karnego, Jako główne argumenty za rozwiązaniem podano:

- potrzebę zracjonalizowania zasad odpowiedzialności za czyny zabronione o niższym stopniu szkodliwości społecznej poprzez przekazanie orzekania o naruszeniach norm o charakterze administracyjno-porządkowym poza sądowy wymiar sprawiedliwości, zmniejszając tym samym wpływ spraw do sądów powszechnych,
- potrzebę efektywniejszego wykorzystania zasobów kadrowych sądownictwa powszechnego poprzez powierzenie innym organom sądowym rozpoznawania spraw o nieprzestępne czyny zabronione, co pozwoliłoby sędziom na skoncentrowanie się na orzekaniu w sprawach o przestępstwa.

Zdaję sobie sprawę z tego, że kary administracyjne nie zawsze działają. Dobrym pomysłem byłoby też więc przyznanie organom wykonawczym gmin uprawnień do stosowania ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji do egzekwowania obowiązków określonych w uchwale rady gminy, przewidzianej w projektowanym art. 37a ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Umożliwi to stosowanie środka przymuszenia jakim jest wykonanie zastępcze. W przypadku trwałego niestosowania się przez właściciela do przepisów, da to możliwość usuwania szpecących reklam i innych obiektów przez samą gminę.

Z poważaniem,
OSOBA FIZYCZNA



Załącznik do pisma Stowarzyszenia Forum Rozwoju Lublina z dnia 18 czerwca 2013 r. adresowanego do Kancelarii Prezydenta RP Biura Projektów Programowych

OPINIA DO PREZYDENCKIEGO PROJEKTU USTAWY O ZMIANIE NIEKTÓRYCH USTAW W ZWIĄZKU ZE WZMOCNIENIEM NARZĘDZI OCHRONY KRAJOBRAZU Z DNIA 21 MAJA 2013 R.

I. Zmiany w ustawie z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń (Dz. U. z 2010 r. Nr 46, poz. 275 z późn. zm.)

Spenalizowanie umieszczania tablic lub urządzeń reklamowych z naruszeniem warunków ich sytuowania, o gabarytach większych niż dopuszczalne lub wykonanych z wyrobów innych niż dopuszczalne, jest w przekonaniu oceniających **propozycją pozytywną i pożądaną**. Umożliwienie walki z reklamowym chaosem na gruncie szeroko rozumianego prawa karnego, obok dotychczas stosowanego prawa administracyjnego, pozwala mieć nadzieję na skuteczniejsze działania organów państwa. Istnieje szansa na szybszą i efektywniejszą reakcję na wszelkie naruszenia prawa w zakresie regulacji proponowanych w opiniowanej ustawie. Z treści przedmiotowego projektu ustawy można wywieść, iż stosowanie przepisów kodeksu wykroczeń (zwany dalej: „k.w.”) będzie jedyną formą egzekwowania stosowania *zasad i warunków sytuowania obiektów malej architektury, tablic i urządzeń reklamowych...*, wskazanych w projektowanym art. 37a ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. W tym świetle szczególnie istotna wydaje się możliwość orzeczenia środka karnego w postaci obowiązku naprawienia szkody – przywrócenia do stanu poprzedniego.

Jednakże zdaniem opiniujących brzmienie projektowanego art. 63b § 2 k.w. w zakresie **przepadku przedmiotów** stanowiących przedmiot wykroczenia jest niewystarczające. Zgodnie z art. 30 § 2 k.w. *„przepadek przedmiotów niebędących własnością sprawcy wykroczenia można orzec tylko wtedy, gdy przepis szczególny tak stanowi”*. Proponowany art. 63b § 2 k.w. nie zawiera tego zwrotu, zatem może okazać się niemożliwy do zastosowania z uwagi na specyfikę rynku reklamowego, w którym

właścicielem reklamy zazwyczaj jest osoba prawna. Podkreślenia wymaga fakt, iż obwinionym może być wyłącznie osoba fizyczna. Praktycznie niespotykana, wyłączając jednoosobową działalność gospodarczą prowadzoną w przedmiocie usług reklamowych, jest sytuacja, w której osobą faktycznie umieszczającą reklamy jest jednocześnie jej właściciel. Orzeczenie przepadku przedmiotów będzie więc mogło mieć miejsce w znikomej ilości przypadków stwierdzenia popełnienia przedmiotowego wykroczenia.

Z uwagi na powyższe uzasadniona jest propozycja opiniujących, aby do tekstu art. 63 b § 2 k.w. dodać zwrot: „choćby nie stanowiły własności sprawcy”, analogicznie do rozwiązań przyjętych np. w art. 60³ § 2 k.w.

Proponowana przez opiniujących zmiana projektu ustawy jest istotna również z uwagi na fakt, iż grzywna orzekana przez sąd nie może przekroczyć 5.000 zł. Dochody uzyskiwane przez nielegalne umieszczenie reklamy, szczególnie w przypadku reklam wielkoformatowych, mogą okazać się większe niż maksymalna przewidziana w kodeksie wykroczeń grzywna. Istniejąca dodatkowa sankcja w postaci przepadku przedmiotów stanowiących przedmiot wykroczenia w brzmieniu przepisu proponowanym przez opiniujących, uniemożliwi ponowne niewłaściwe umieszczenie danej tablicy lub urządzenia reklamowego.

Warto również rozważyć rozszerzenie znamion nowo powoływanego wykroczenia poprzez objęcie ich zakresem także nielegalnego sytuowania ogrodzeń oraz obiektów malej architektury. Pozwoliłoby to w całości objąć sankcją karną naruszenia przepisów ustanowionych przez radę gminy na podstawie projektowanego art. 37a ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym („ustalenie zasad i warunków sytuowania obiektów malej architektury, tablic i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń”).

II. Zmiany w ustawie z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. z 2010 r., Nr 95, poz. 613 z późn. zm.)

Proponowane zmiany w ustawie o podatkach i opłatach lokalnych zasługują na uwzględnienie. Bez wątpienia narzędzie w postaci **możliwości** obciążenia przez gminę stosowną opłatą reklam zlokalizowanych na jej terenie może okazać się jednym z najskuteczniejszych rozwiązań projektowanej „ustawy o ochronie krajobrazu”.

Na bazie obowiązujących przepisów zderzamy się z poważnym problemem egzekucji wytycznych określonych w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego

(„procedura nakazowa” prowadzona przez powiatowego inspektora nadzoru budowlanego), a także egzekucji przepisów ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami („procedura nakazowa” prowadzona przez wojewódzkiego konserwatora zabytków). Niejednokrotnie ww. organy świadome licznych naruszeń prawa polegających na nielegalnym umieszczeniu nośników reklamowych na nieruchomościach nie są w stanie skutecznie i szybko przeprowadzić postępowania doprowadzającego obiekt do stanu zgodnego z prawem. Co więcej skala naruszeń jest częstokroć tak wielka, iż skupienie się przez ww. organy wyłącznie na problemie reklamy całkowicie sparaliżowałoby ich pracę w zakresie pozostałych kompetencji.

Narzędzie fiskalne w postaci opłaty od reklam pozwala skutecznie wyeliminować z przestrzeni znaczną część nośników reklamowych, których lokowanie stanie się dla wielu przedsiębiorców nieopłacalne. Jak wskazuje doświadczenie, znaczna część rozmieszczonych w przestrzeni reklam dotyczy usług bądź towarów, które nie są już dostępne na rynku. Konieczność uiszczania opłaty od pozostawionej przez siebie reklamy zmusi przedsiębiorców do ich sukcesywnego usuwania.

Podkreślić przy tym należy, iż zaproponowane rozwiązanie powinno służyć gminom jako narzędzie do uporządkowania przestrzeni, nie może natomiast przeobrazić się w źródło łatwego dochodu. Należy rozważyć wprowadzenie rozwiązań skutecznie eliminujących podobne zapędy władz samorządowych. Takim bez wątpienia jest zaproponowane w art. 17a ust. 2 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych postanowienie, iż „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”.

Trafne wydaje się stanowisko projektodawcy zakładającego, iż opłaty nie powinny obejmować tablic i urządzeń reklamowych „niewidocznych z przestrzeni dostępnych publicznie” (art. 17a ust. 4). Niestety sformułowanie to rodzi zbyt wiele wątpliwości interpretacyjnych i – z punktu widzenia pewności prawa – nie może zostać wprowadzone. Przepisy fiskalne – ze względu na ich wyjątkowy charakter – powinny maksymalnie ograniczać ryzyko ich rozszerzającej interpretacji przez organy podatkowe. Rzeczą niewykonalną wydaje się określenie w przypadku wszystkich nośników reklamowych ich stopnia „widoczności”. Powstają pytania, co w przypadku częściowej widoczności reklamy lub też jej „sezonowości” (szpaler drzew skutecznie osłaniający billboard

latem, lecz „odslaniający” go zimą)? Każdorazowa, niejednokrotnie subiektywna, ocena organu prowadziłyby do licznych sporów na tym tle.

Również koncepcja zwolnienia z opłat „szyldów” zasługuje na uwzględnienie, jednak także tutaj proponowane przepisy wydają się zbyt ogólne i nieprecyzyjne. Szyld należałoby zdefiniować jako „**niewielką powierzchniowo informację o prowadzonej na danej nieruchomości działalności**”.

Informacja – w przeciwieństwie do pojęcia reklamy czy też „reklamy informacyjnej” – pozbawiona jest w swoim założeniu elementu „bezpośredniej zachęty”. Stanowi przekaz, iż w danym obiekcie świadczone są określone usługi lub dostępne są określone towary. Oczywiście atrakcyjna forma szyldu może zachęcać do skorzystania z danej oferty, jednak następuje to niejako w sposób pośredni. Być może warto w tym zakresie odwołać się do regulacji obowiązujących korporacje zawodów prawniczych., które niezwykle precyzyjnie i szczegółowo określają zasady „informowania o usługach”. Chociażby postanowienia Kodeksu Etyki Radców Prawnych, którego tekst jednolity stanowi załącznik do uchwały Nr 8/VIII/2010 Prezydium Krajowej Rady Radców Prawnych z dnia 28 grudnia 2010 r. Zgodnie z art. 24 ust. 2 ww. aktu „*informowaniem jest inicjowane przez radcę prawnego działanie nie stanowiące propozycji zawarcia umowy z konkretnym klientem, bez względu na formę, treść, technikę i środki. Informowanie może dotyczyć w szczególności następujących danych:*

- a) imię i nazwisko (wraz ze zdjęciem), życiorys zawodowy, posiadane tytuły i stopnie zawodowe, kwalifikacje, doświadczenie i umiejętności zawodowe (w tym dodatkowe), znajomości języków obcych, preferowane zakresy praktyki zawodowej;*
- b) logotyp Krajowej Izby Radców Prawnych, formę prawną wykonywania zawodu wraz z oznaczeniem ja indywidualizującym oraz siedzibą i adresem, formę kontaktu (w tym komunikacji elektronicznej), zasady kształtowania wynagrodzenia za świadczone usługi, stałą współpracę z innymi radcami prawnymi, adwokatami, prawnikami zagranicznymi lub ich spółkami, współpracę z rzecznikami patentowymi, doradcami podatkowymi, biegłymi rewidentami, doradcami personalnymi, doradcami finansowymi lub ubezpieczeniowymi, rzeczoznawcami, tłumaczami, wysokość posiadanego ubezpieczenia od odpowiedzialności cywilnej za szkody wyrządzone przy wykonywaniu czynności zawodowych, udzielane gwarancje usługowe;*
- c) inna działalność radcy prawnego.”*

Wprowadzenie przez projektodawcę do definicji legalnej szyldu pojęcia „działalności gospodarczej” stawia pod znakiem zapytania „pobieralność” opłat od podmiotów świadczących bezpłatne usługi, w tym organizacji społecznych prowadzących działalność pożytku publicznego. Być może warto rozważyć rozszerzenie definicji do szeroko pojętej działalności.

Przekazanie kompetencji w zakresie dookreślenia kryteriów uznania tablicy lub urządzenia reklamowego za szyld radzie gminy budzi poważne wątpliwości, zwłaszcza, że projektodawca nie wskazał jasno ram, w których organ ten powinien się poruszać. Skoro takie precyzyjne sformułowanie przez projektodawcę warunków, którym powinien odpowiadać szyld, jest nader utrudnione, należałoby wzmocnić udział kompetentnych podmiotów w procesie ustalania kryteriów na poziomie gminy. **Właściwe wydaje się przedstawienie w tym zakresie opinii właściwego konserwatora zabytków (szczególnie w przypadku obszarów objętych jego ochroną), a także gminnej (miejskiej) komisji urbanistyczno-architektonicznej.**

W art. 17a ust. 9 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych projektodawca proponuje, aby stawka opłaty od reklam mogła być zróżnicowana w zależności do rodzaju tablicy lub urządzenia reklamowego. Z praktycznego punktu widzenia rozsądnym byłoby **dodanie również drugiego kryterium w postaci „lokalizacji tablicy lub urządzenia reklamowego”**. W wielu gminach problem reklamy dotyka jedynie określonych obszarów np. skupiających duże rzesze mieszkańców (okolice dworców, duże punkty handlowo-usługowe etc.) czy też prestiżowych (zabytkowe centra miast). Zasadnym wydaje się umożliwienie radzie gminy zróżnicowania wysokości opłaty od reklam poprzez ustalenie wyższej stawki dla terenów atrakcyjnych dla reklamodawców, oraz jej stosowne obniżenie np. w peryferyjnych dzielnicach mieszkaniowych dużych miast.

III. Zmiany w ustawie z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz. U. z 2010 r. Nr 243, poz. 1623 z późn. zm.)

W art. 5 ust. 2 ustawy Prawo budowlane projektodawca proponuje uzupełnienie istniejącej regulacji o następujące zdanie „*a także nie dopuszczając do tego, by obiekt budowlany oszpecał otoczenie*”. W odczuciu opiniujących propozycja ta stanowi swoiste *superfluum* w stosunku do istniejącej regulacji. Jak bowiem stanowi ww. ust. 2: „*obiekt budowlany należy użytkować w sposób zgodny z jego przeznaczeniem i wymaganiami*

ochrony środowiska oraz *utrzymywać w należyłym stanie technicznym i estetycznym*". Wydaje się, iż pojęcie „estetycznego obiektu budowlanego” jest tożsame z pojęciem „obektu nie oszpecającego otoczenia”. Jeżeli natomiast tak nie jest i projektodawca w swoich założeniach inaczej pojmował te dwa pojęcia, wówczas wskazane byłoby dookreślenie istniejącej pomiędzy nimi zależności. W projekcie „ustawy o ochronie krajobrazu” pojęcie obiektu „oszpecającego otoczenie” pojawia się również przy okazji zmian w ustawie o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (art. 1 projektowanej ustawy). Także z tego powodu wskazanym byłoby jasne zdefiniowanie przez projektodawcę tego określenia.

Co do zasady nadmiar regulacji dotyczącej tych samych stosunków społecznych nie stanowi wady, jednak *superfluum* łatwo przechodzi w stan, który można określić mianem „inflacji prawa”, tj. stanu, w którym istnieje nadmiar przepisów przy jednoczesnym braku wpływu na stosunki społeczne. Wprowadzenie zatem nieprecyzyjnego pojęcia bez wskazania jego zakresu znaczeniowego w tak ważnych regulacjach prawnych uczyni nowe przepisy „martwymi”, z uwagi na paniczny lęk w ich stosowaniu przez kompetentne organy.

Pożądane natomiast w ocenie opiniujących jest uzupełnienie projektu zmiany ustawy - Prawo budowlane poprzez dodanie regulacji uwzględniających uchwalane przez radę gminy zasady i warunki sytuowania obiektów małej architektury, tablic i urządzeń reklamowych ... (wskazane w projektowanym art. 37a ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym). Uzasadnione jest dodanie kompetencji właściwym organom w zakresie nadzorowania budynków i budowli poprzez ocenę ich zgodności z istniejącymi przepisami, w tym aktami prawa miejscowego. W przypadku stwierdzenia niezgodności obiektu budowlanego z ww. zasadami i warunkami sytuowania obiektów małej architektury, tablic i urządzeń reklamowych ..., właściwy organ będzie mógł wydać decyzję prowadzącą do przywrócenia obiektu budowlanego do stanu pierwotnego – zgodnego z prawem.

Z uwagi na powyższe postulujemy dodanie do ustawy z dnia 7.07.1994 - Prawo budowlane regulacji dotyczących ww. zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury, tablic i urządzeń reklamowych ..., analogicznych jak regulacja urbanistycznych zasad ochrony krajobrazu (projektowane: art. 48 ust. 2 pkt 1a), art. 49 ust. 1 pkt 1) oraz art. 71b ustawy prawo budowlane).

IV. Zmiany w ustawie z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2012 r. poz. 647 z późn. zm.)

Zaproponowane przez projektodawcę definicje legalne „reklamy”, „nośnika reklamy”, „tablicy reklamowej” oraz „urządzenia reklamowego” to bez wątpienia kluczowe kroki w całej nowelizacji mającej na celu pełniejszą ochronę krajobrazu w Polsce. Jak wskazali opiniujący w piśmie przewodnim do niniejszej opinii *„sprawa reklamy w polskim systemie prawnym dotyka przede wszystkim treści przekazu, natomiast w niewielkim stopniu zauważa problem formy. Ustawodawca skrzętnie przypatruje się informacjom skierowanym do najmłodszych, uważnie śledzi poczynania firm farmaceutycznych, jak również producentów różnego rodzaju używek. Nie jest jednak tak dokładny jeżeli chodzi o sposób, w jaki trafia do nas ten przekaz w przestrzeni publicznej”*. Wprowadzenie do systemu polskiego prawa definicji reklamy, rozumianej jako pewna materialna forma obecna w przestrzeni, otwiera nowy rozdział. Staje się punktem wyjścia dla pozostałych, projektowanych opiniowaną ustawą, regulacji prawnych. Opiniujący nie decydują się na merytoryczne ustosunkowanie do zaproponowanych definicji, jednak pragną podkreślić, iż jest to niezwykle istotny – o ile nie najważniejszy – element projektowanej ustawy. Niezbędnym wydaje się możliwie najpełniejsze spojrzenie na tę materię i zebranie uwag wszystkich kompetentnych środowisk celem precyzyjnego, jasnego, a jednocześnie możliwie najszerszego zdefiniowania przedmiotowych pojęć.

Za właściwe należy uznać wprowadzenie w art. 37a ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym narzędzia, które w sposób podobny do założeń parku kulturowego, daje gminom możliwość wprowadzenia ograniczeń dotyczących reklam i „małych form” dla całości ich obszaru (nie tylko terenów zabytkowych)¹.

Opiniujący dostrzegają potrzebę wprowadzenia kilku zmian w procesie opiniowania i konsultacji uchwał rad gmin dotyczących reklam i obiektów małej architektury. Przede wszystkim, choćby z uwagi na ulokowanie przedmiotowej procedury w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, właściwe byłoby **włączenie w proces opiniowania gminnych (miejskich) komisji architektoniczno-urbanistycznych**, które

¹ Art. 16. ust 1. ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami: Rada gminy, po zasięgnięciu opinii wojewódzkiego konserwatora zabytków, na podstawie uchwały, może utworzyć park kulturowy w celu ochrony krajobrazu kulturowego oraz zachowania wyróżniających się krajobrazowo terenów z zabytkami nieruchomymi charakterystycznymi dla miejscowej tradycji budowlanej i osadniczej.

- składając się niejednokrotnie z wybitnych przedstawicieli lokalnych środowisk architektów i urbanistów – stanowią dla organów gmin cenne źródło uwag i propozycji. Ich pominięcie przy tak istotnej materii jaką w obecnym czasie stanowi reklama w przestrzeni publicznej byłoby zupełnie nieuzasadnione.

Po drugie, ufając w dobrą wolę projektodawcy otwartego na wszelkie formy konsultacji pozwalające na możliwie najszerszy udział społeczeństwa w podejmowaniu kluczowych dla niego decyzji, sugerujemy wzorem art. 253 § 3 kodeksu postępowania administracyjnego wprowadzenie regulacji zobowiązującej organ gminy do dostosowania dni i godziny konsultacji do potrzeb ludności, przy czym **przynajmniej raz w tygodniu konsultacje powinny się odbywać w ustalonym dniu po godzinach pracy.**

Opiniujący, popierając zaproponowane przez projektodawcę rozwiązania, zwracają jednocześnie jego uwagę na kwestie konstytucyjności nowych regulacji. W mniemaniu opiniujących brak w przypadku nowego narzędzia planistycznego odpowiedniej **klauzuli zapewniającej obywatelom prawo do należnego im odszkodowania** w przypadku ograniczenia sposobu korzystania z nieruchomości, a za takie uznać bez wątpienia należy zasady i warunki sytuowania obiektów małej architektury oraz tablic i urządzeń reklamowych. Wskazane byłoby zatem – wzorem regulacji dotyczących parku kulturowego – wprowadzenie odpowiedniego odwołania do przepisów art. 131–134 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska² lub też zastosowanie form rekompensaty znanych już ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w przypadku uchwalania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.

Największym mankamentem istniejących przepisów jest ich niewielka skuteczność w egzekucji. Celowe byłoby zatem **wyraźne wskazanie kompetencji powiatowego inspektora nadzoru budowlanego w zakresie kontroli przestrzegania powołanych przez gminę przepisów określających zasady i warunki sytuowania obiektów małej architektury, tablic i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, a w tym poprzez decyzje nakazujące przywrócenie obiektu do stanu zgodnego z prawem.** Zmiana w tym zakresie zaproponowana została w ostatnim akapicie punktu III niniejszej opinii.

² Art. 17 ust. 2 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami.

Być może wprowadzane zmiany w szeregu ustaw dotyczących ochrony przestrzeni publicznych w Polsce stanowią również dobrą okazję do **ustawowego umocowania działań podejmowanych przez tzw. „plastyków miejskich”** tj. jedno- lub wieloosobowych stanowisk tworzonych przez organy wykonawcze gmin celem koordynacji szeregu działań, których elementem wspólnym jest troska o wysoką jakość i estetykę przestrzeni publicznych.

V. **Zmiany w ustawie z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. z 2009 r. Nr 151, poz. 122 z późn. zm.)**

Największe zmiany zaproponowane przez projektodawcę dotyczą ustawy o ochronie przyrody, do której wprowadzono szereg zupełnie nowych narzędzi ochrony krajobrazu. W przekonaniu opiniujących skala nowych rozwiązań jest tak znaczna, iż może budzić poważne wątpliwości w praktyce. Przede wszystkim rodzą się pytania o zasadność **dublowania regulacji, które w znacznym stopniu znajdujemy na gruncie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.** Z punktu widzenia zwykłego obywatela czy też inwestora mnożenie aktów prawnych, które kształtują ich sytuację, jest wysoce niewskazane. Wydawać by się mogło, iż szereg z proponowanych rozwiązań znalazłoby swoje miejsce w nowej (lub znowelizowanej) ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Pozwoliłoby to **skumulować regulacje kształtujące sytuację prawną właścicieli nieruchomości w jednym dokumencie, którym powinien być miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego.**

Za celowe opiniujący uznają wprowadzenie instytucji „audytów krajobrazowych”, które mogłyby stanowić doskonały materiał do dalszych, szczegółowych opracowań planistycznych. Przede wszystkim byłyby doskonałą wskazówką, a jednocześnie skutecznym narzędziem „przymusu”, dla gmin, które w sposób dalece niezadowolający podchodzą do spraw ochrony ładu przestrzennego.

Jak wskazano powyżej, inne proponowane na gruncie ustawy o ochronie przyrody narzędzia, takie jak urbanistyczne zasady ochrony krajobrazu wydają się wyrazem „nadgorliwości” projektodawcy, który pragnął możliwie najszybciej i najskuteczniej osiągnąć zakładane cele. Instytucja urbanistycznych zasad ochrony krajobrazu stanowi de

facto obejście istniejących przepisów o planowaniu przestrzennym, przy czym z bliżej nieuzasadnionych powodów została przeniesiona na inny szczebel samorządu, tj. na rzecz województwa kosztem organów gminy. Nie jest również znana relacja, jaka istniałaby pomiędzy dwoma aktami prawa miejscowego, jakimi są miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego i jakimi miałyby być urbanistyczne zasady ochrony krajobrazu. Co prawda, zgodnie z art. 5b ust. 5 nowelizowanej ustawy o ochronie przyrody, „urbanistyczne zasady ochrony krajobrazu są wiążące przy opracowywaniu projektów studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego”, jednak projektodawca nie rozstrzygnął ewentualnej kolizji pomiędzy postanowieniami istniejących już aktów planistycznych, a nowo powoływanymi urbanistycznymi zasadami ochrony krajobrazu.

Za ciekawą i godną wprowadzenia uznają opiniujący propozycję przewidującą wykorzystanie środków publicznych dla dostosowywania istniejących obiektów prywatnych do wytycznych nowo powoływanych aktów planistycznych.

Na koniec warto odnieść się również do proponowanej **definicji legalnej „dominaty krajobrazowej”**. O ile samo wprowadzenie tego pojęcia do polskiego porządku prawnego uznać należy za trafione, o tyle wątpliwości rodzi jej ulokowanie w ustawie o ochronie przyrody. Jak wskazywali opiniujący powyżej zasadnym byłoby **stworzenie kompleksowej regulacji prawnej dotyczącej planistycznych działań organów państwa**. To ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (lub jej następczyni) powinna zawierać pełny katalog najważniejszych pojęć obejmujących swoim zakresem sprawy ładu architektoniczno-urbanistyczno-krajobrazowego.