



STOWARZYSZENIE ARCHITEKTÓW POLSKICH
ODDZIAŁ W POZNANIU

L.dz 201 /OP/2013

Poznań, 17 czerwca 2013 r.

Szanowny Pan Olgierd Dziekoński
Sekretarz Stanu w Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej,
Kancelaria Prezydenta RP,
Biuro Projektów Programowych,
ul. Wiejska 10, 00-902 Warszawa

W związku z przystąpieniem przez Kancelarię Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej do prac nad przepisami, które wzmocnią narzędzia ochrony krajobrazu – środowisko poznańskich architektów, radnych, urzędników, przedstawicieli organizacji społecznych, branży reklamowej oraz specjalistów z wielu innych dziedzin, którym nie jest obojętny otaczający nas krajobraz, postanowiło przedstawić swoje stanowisko do projektu ustawy „o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu”.

Na wstępie pragniemy wyrazić ogromne zadowolenie z powodu przystąpienia przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej do uregulowania w polskim systemie prawnym zagadnień związanych z ochroną otaczającej nas przestrzeni. Tym co w sposób szczególny nas ucieszyło, jest propozycja wyposażenia samorządów w instrumenty prawne, które umożliwią określanie, na obszarach całych gmin, zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury, tablic i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, a także ustalanie ich gabarytów, standardów jakościowych oraz wyrobów, z jakich mogą być wykonane.

Nasze stanowisko składa się z trzech części. W pierwszej prezentujemy zebrane propozycje konkretnych korekt do projektu omawianej ustawy, wraz ze szczegółowym ich uzasadnieniem, w drugiej prezentujemy ocenę o charakterze bardziej ogólnym i krytycznym, nie będącą jednak głosem całego poznańskiego środowiska, które w debacie nad prezydenckim projektem uczestniczyło, natomiast w trzeciej części prezentujemy stanowisko Oddziału SARP w Poznaniu.

Uwagi wniesli:

Paweł Łukaszewski - Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego dla Miasta Poznania

Jerzy Plejer - kierownik Oddziału Orzecznictwa Administracyjnego PINB dla Miasta Poznania

mec. Bogdan Dąbrowski - Wydział Urbanistyki i Architektury Urząd Miasta Poznania

Jacek Szukała - Dyrektor Zarządu Dróg Miejskich w Poznaniu

Łukasz Mikuła – Radny Miasta Poznania, Przewodniczący Komisji Polityki Przestrzennej

Mariusz Wiśniewski – Radny Miasta Poznania, Przewodniczący Komisji Rewitalizacji

Anna Wachowska-Kucharska – wiceprezes Stowarzyszenia MY POZNANIACY

arch. Ewa Krzyżanowska-Walaszczyk – SARP O/Poznań, Zachodnia Okręgowa Izba Urbanistów,
Wielkopolska Okręgowa Izba Architektów RP

arch. Henryk Sufryd – Zarząd SARP O/Poznań, Zachodnia Okręgowa Izba Urbanistów

CZĘŚĆ PIERWSZA

Opracowanie: Paweł Łukaszewski

Art. 1 projektu ustawy zawiera propozycję zmiany zapisu art. 121 § 4 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. z 2012 r., poz. 1015 z późn. zm.) w brzmieniu:

"§ 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."

Odnosząc się do tej propozycji uważamy, że konieczne jest zrównanie pozycji organów nadzoru budowlanego w kwestii możliwości wielokrotnego nakładania grzywien w celu przymuszenia z innymi organami administracji publicznej, które w taki sposób mogą nakładać grzywny prowadząc postępowania egzekucyjne. Chodzi tu przede wszystkim o obowiązki dotyczące utrzymania obiektów budowlanych w odpowiednim stanie technicznym nie tylko w zakresie ich estetyki, ale również w zakresie ich kondycji technicznej jako stanu substancji całego budynku. Obowiązki dotyczące utrzymania obiektów budowlanych, nakładane na ich właścicieli bądź zarządców mają na celu przede wszystkim dbałość o bezpieczeństwo ludzi i mienia, w tym głównie ochronę zdrowia i życia zarówno użytkowników tych obiektów, jak i osób trzecich. Wykonywanie takich obowiązków wiąże się z koniecznością ponoszenia przez ich adresatów często bardzo dużych nakładów finansowych. Z tego powodu obowiązki te najczęściej nie są dobrowolnie wykonywane, a ich egzekucja często mało skuteczna. Mała skuteczność wynika z tego, że nałożona jednorazowo grzywna w wysokości do 10 000 lub 50 000 złotych (w zależności od podmiotu, na który jest nakładana) nie jest wystarczającym bodźcem ekonomicznym, przymuszającym do wykonania takich obowiązków. Jednocześnie realizacja zastępczego wykonania obowiązków jest najczęściej w praktyce niemożliwa do przeprowadzenia ze względu na brak środków finansowych niezbędnych do pokrycia bardzo wysokich kosztów remontu np. kamienic. Organy nadzoru budowlanego nie są dysponentami środków finansowych na pokrywanie zaliczek na wykonania zastępcze, natomiast ściągnięcie takich środków od zobowiązanych najczęściej trwa latami lub w ogóle nie jest możliwe. Natomiast obiekty będące przedmiotem takich obowiązków wywołują coraz większe zagrożenie poprzez postępującą degradację techniczną.

W związku z tym możliwość kilkakrotnego nałożenia grzywny w celu przymuszenia z pewnością wywołała by większe zagrożenie dolegliwością finansową dla podmiotów zobowiązanych do wykonania takich obowiązków i skuteczniej spełniałaby funkcję przymuszającą. Niewykonywanie nawet kosztownych obowiązków stałoby się po prostu nieopłacalne.

W tej sytuacji proponujemy następujące brzmienie art. 121 § 4 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 roku o postępowaniu egzekucyjnym w administracji:

"§ 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".

Brzmienie takie będzie zarówno dotyczyło obowiązków mających na celu poprawę stanu technicznego obiektu budowlanego, jak i obowiązków mających na celu usunięcie stanu powodującego oszpecanie otoczenia przez obiekt budowlany, ponieważ obydwie te zagadnienia uregulowane są w art. 66 Prawa budowlanego, który jest podstawą do nakładania przez organy nadzoru budowlanego obowiązków dotyczących utrzymania obiektu budowlanego w odpowiednim stanie technicznym jak i estetycznym.

Art. 7 pkt 1 projektu ustawy zawiera propozycję wprowadzenia w ustawie z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2012 r., poz. 647 z późn. zm.) czterech definicji dotyczących reklam dodając w art. 2 po pkt 16 pkt 16a-16d, które regulują następujące pojęcia:

16a - reklamy

16b – nośnika reklamowego

16c - tablicy reklamowej

16d – urządzenia reklamowego.

Taka wielość definicji może powodować w naszej ocenie trudności w ich praktycznym stosowaniu. Ponadto należy zwrócić uwagę, że praktyka prowadzonych postępowań dotyczących samowolnego wykonywania reklam pokazuje, że inwestorzy nośników reklamowych coraz częściej, w celu ominięcia wymogów uzyskania pozwolenia na budowę lub dokonania zgłoszenia, nośniki takie umieszczają na pojazdach (najczęściej na przyczepach lub ładowniach samochodów) ustawiając je stacjonarnie w określonym miejscu, uniemożliwiając w ten sposób organom nadzoru budowlanego, jako niewłaściwym w sprawach pojazdów, prowadzenie postępowań administracyjnych.

W związku z tym proponujemy następującą definicję reklamy:

"reklama" – należy przez to rozumieć każdy nośnik informacji wizualnej lub dźwiękowej wraz z treścią reklamy, w jakiegokolwiek materialnej formie wraz z elementami konstrukcyjnymi i zamocowaniami, umieszczony poza wnętrzem obiektów budowlanych, w tym także na pojazdach, nie będący 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.

Alternatywnie proponujemy zmiany w zapisach ww. pkt 16c i 16d poprzez nadanie im następujących brzmień:

pkt 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 oraz nośniki reklam o płaskiej powierzchni umieszczone na pojazdach;

pkt 16d) "urządzeniu reklamowym" – należy przez to rozumieć nośnik reklamy w tym nośnik reklamy umieszczony na pojeździe inny niż tablica reklamowa.

Art. 7 pkt 2 projektu ustawy zawiera propozycję dodania art. 37a i 37b w ustawie z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2012 r., poz. 647 z późn. zm.).

W naszej ocenie proponowany art. 37a. 1 powinien również obejmować kwestię określania zasad i warunków sytuowania tymczasowych obiektów budowlanych, które oprócz obiektów już wymienionych w tym przepisie mają bardzo istotny wpływ na wartości krajobrazowe, przede wszystkim centrów dużych miast. Najczęściej są to niewielkie obiekty handlowe, których estetyka pozostawia wiele do życzenia lub wręcz jest nie do zaakceptowania.

W związku z tym proponujemy następujące brzmienie tego przepisu:

"Art. 37a. 1. Rada gminy może ustalić w formie uchwały zasady i warunki sytuowania tymczasowych obiektów budowlanych, 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 1994 r. - Prawo budowlane, z jakich mogą być wykonane.

Nasze wątpliwości budzi również art. 37b. w proponowanym brzmieniu:

"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 bardziej restrykcyjne."

Praktyka orzecznicza pozwala nam stwierdzić, że tego typu regulacja będzie rodzić duże trudności interpretacyjne, ponieważ rozstrzyganie w danym przypadku, które z zasad mają charakter bardziej restrykcyjny jest ocenne i może skutkować krzywdzącymi z punktu widzenia inwestorów rozstrzygnięciami. W naszej ocenie przepis ten powinien być bardziej jednoznaczny i w związku z tym proponujemy jego następujące brzmienie:

"Art. 37b. Jeśli dla danego obszaru obowiązują zasady i warunki sytuowania tymczasowych obiektów budowlanych, obiektów małej architektury, tablic i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń ustalone w różnych aktach prawa miejscowego, zastosowanie mają zasady aktu, który wszedł w życie jako ostatni."

Art. 9. pkt 3 projektu ustawy zawiera propozycję wprowadzenia w ustawie z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. z 2009 r., Nr 151, poz. 122 z późn. zm.) zmiany poprzez dodanie po rozdziale 1 rozdziału 1a, w którym wprowadza się między innymi art. 5a. 1 w brzmieniu:

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

W naszej ocenie regulacja tego przepisu w brzmieniu - "....., nie rzadziej niż raz na 20 lat..." w praktyce skutkować będzie tym, że audyt taki będzie wykonywany nie częściej niż raz na 20 lat. Jednak obecnie zmiany krajobrazu następują bardzo dynamicznie i wydaje się, że okres 20 lat jest zbyt długi i warte zastanowienia się, jest jego skrócenie np. do 10 lat.

Art. 9. pkt 3 w ww., dodanym rozdziale 1a wprowadza również art. 5c, który w ust. 1 przewiduje: "W celu ochrony walorów krajobrazów priorytetowych sejmik województwa określa w formie uchwały urbanistyczne zasady ochrony krajobrazu.". Natomiast w art. 5c ust. 4 przewidziano katalog zagadnień, które mogą być przedmiotem regulacji urbanistycznych zasad ochrony krajobrazu.

Po pierwsze bardzo poważne wątpliwości budzi zasadność bardzo głębokiej ingerencji we władztwo planistyczne gminy, powierzone jej w ustawie z dnia 27 marca 2003 roku o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym na rzecz samorządu szczebla wojewódzkiego, po drugie poważne wątpliwości budzi dopuszczony zakres przedmiotu regulacji ww. urbanistycznych zasad ochrony krajobrazu.

Odnosząc się do treści art. 5c ust. 4, który brzmi:

"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 r. 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; uważamy, że możliwość określania tak szczegółowych zagadnień nie powinna być regulowana na szczeblu wojewódzkim. Są to bowiem kompetencje, od wielu lat, zastrzeżone i przypisane gminom.

Należy zwrócić również uwagę, że taki dualizm określania ograniczeń dotyczących tego samego terenu może rodzić niebezpieczeństwo ubiegania się przez podmioty nim objęte podwójnych odszkodowań. W związku z tym proponujemy, żeby urbanistyczne zasady ochrony krajobrazu mogły określać jedynie zagadnienia z dwóch pierwszych punktów art. 5c ust. 4. W naszej ocenie jedynie te dwa zagadnienia, tzn. ograniczenia w zakresie lokalizowania zabudowy oraz zasady lokalizacji obiektów budowlanych o charakterze dominant krajobrazowych zasługują na uregulowanie na szczeblu samorządu wojewódzkiego.

Podjęte z inicjatywy Prezydenta R.P. działania, zmierzające do uwzględnienia w polskim porządku prawnym ustaleń Europejskiej Konwencji Krajobrazowej sporządzonej dnia 20.10.2000 roku we Florencji, zasługują na najwyższe uznanie, jako że powyższa problematyka zastała po macoszemu potraktowana przez ustawodawcę przy opracowywaniu i wdrażaniu obowiązującej od 11 lipca 2003r. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Mimo postępującej ekspansji różnych form reklamy zewnętrznej, agresywnej wobec przestrzeni publicznej, brak było też woli politycznej do podjęcia regulacji prawnych powyższego zjawiska, a zwłaszcza do wyposażenia organów samorządu terytorialnego w skuteczne instrumenty temu służące, z uwzględnieniem lokalnej specyfiki oraz uwarunkowań.

Projekt powyższy należy też docenić za to, że zrywa z niechlubną tradycją tworzenia coraz to nowych ustaw, do uregulowania dostrzeżonych problemów, a zmierza w kierunku wykorzystania i doprecyzowania już obowiązujących ustaw.

Jednak z kształtem i treścią proponowanych modyfikacji prawa, nie do końca można się zgodzić, zważywszy na cel i skutki prawne proponowanej nowelizacji. Należy przy tym zauważyć, iż efektywność nowej regulacji jest tym większa, im prostsze i bardziej spójne z dotychczasowym systemem są nowe przepisy.

1. Pojęcie krajobrazu, zarówno w aspekcie przyrodniczym, jak i kulturowym wiąże się zawsze z uwarunkowaniami lokalnymi, rzeźbą terenu, formami występującej roślinności, osadnictwa i działalności ludzkiej - czy to miejskimi, czy wiejskimi – stąd brak celowości opracowywania jakichś ogólno-wojewódzkich zasad jego ochrony. Nawet na równinie mazowieckiej, inny jest krajobraz w pradolinie Wisły niż na Kurpiach. Jeżeli jakieś ogólne zasady ochrony krajobrazu są konieczne, to winny być jednolite w skali kraju i uwzględnione w rozporządzeniach określających wymaganą zawartość studium czy miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.

2. Nauki związane z planowaniem i zagospodarowaniem przestrzennym, jak i doktryna prawa w tej dziedzinie prawa administracyjnego - sprawę ochrony krajobrazu wiąże ściśle z ładem przestrzennym i architektonicznym, uznając ją za materię z dziedziny urbanistyki - podobnie jak kwestię dominant architektonicznych. Stąd brak sensu definiowania tych pojęć w ustawach z zakresu ochrony środowiska czy ochrony przyrody. Fakt, że jedną z form ochrony przyrody, (ale również i ochrony krajobrazu kulturowego), są parki krajobrazowe opisane w ustawie o ochronie przyrody, nie jest dostatecznym uzasadnieniem, aby zrezygnować z wiodącej i koordynacyjnej (również w tym zakresie) roli planów zagospodarowania przestrzennego województwa, z którymi winny być spójne studia i plany miejscowe w gminach, zgodnie z art. 44 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Instrument powyższy można wzmocnić lub poprawić, do czego mogą też służyć postulowane audyty krajobrazu w województwach, identyfikujące tereny nazwane w powyższym projekcie krajobrazami priorytetowymi, a które w istocie winny stać się terenami predestynowanymi do utworzenia kolejnych parków krajobrazowych lub zespołów przyrodniczo-krajobrazowych.

3. Należy wskazać również na fundamentalną wątpliwość, czy tak daleka ingerencja sejmiku wojewódzkiego w sferę władztwa planistycznego gmin, będzie zgodna z Konstytucją R.P. i da się pogodzić z tak promowaną w Unii Europejskiej zasadą subsydiarności samorządów szczebla podstawowego. Bardziej prawidłowym podejściem, wydaje się wprowadzenie do ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym zapisów, umożliwiających uzupełnienie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy o miejscowe przepisy urbanistyczne, określające również zasady ochrony krajobrazu, określające też tereny już zabudowane, tereny rozwoju nowej zabudowy, jak i tereny chronione przed zabudową. Rozwiązanie takie usunie potencjalne sprzeczności pomiędzy aktami prawa miejscowego, uchwalanymi przez różne jednostki samorządowe, jest też spójne z kierunkiem prac Komisji Kodyfikacyjnej Prawa budowlanego.

4. Przyjęcie zapisów w powyższym zakresie, w proponowanej w projekcie ustawy wersji, może umożliwić właścicielom nieruchomości „poszkodowanych” wprowadzeniem urbanistycznych zasad ochrony krajobrazu przez sejmik wojewódzki dwukrotne występowanie z roszczeniami odszkodowawczymi. Najpierw wobec sejmiku województwa, a następnie wobec gminy, z chwilą wejścia w życie planu miejscowego, zgodnego z powyższymi zasadami.

ad. Art. 1. Dziwny i niefunkcjonalny jest zapis - utrzymujący zakaz kilkakrotnego nałożenia grzywny w celu przymuszenia w postępowaniu egzekucyjnym obowiązków o charakterze niepieniężnym z prawa budowlanego, nawet jeśli egzekucja ma na celu rozbiórkę lub remont obiektu będącego w złym stanie, w celu zapobieżeniu zagrożeniom bezpieczeństwa publicznego – a jednocześnie znoszący powyższy zakaz, w przypadku oszczędzenia otoczenia.

ad. Art. 2. i 3. oraz Art. 5. i 6. - Słuszne propozycje.

ad. Art. 4. – Opłata nazwana opłatą od reklam, jest w istocie opłatą za oddziaływanie i korzystanie z przestrzeni publicznej. Faktycznie winna być ona powiązana z wprowadzeniem gminnych przepisów urbanistycznych, regulujących kwestę sytuowania małej architektury, szyldów i reklam oraz tymczasowych obiektów budowlanych i ewentualnie reklam ruchomych.

ad. Art. 7. i w części 9. – Wymagają ponownej analizy funkcjonalnej i celowościowej.

Cieszy nas fakt przywrócenia w kodeksie wykroczeń zapisów pozwalających na karanie grzywną za umieszczanie reklam (zazwyczaj o niewielkich formatach np. tzw. „potykaczy”, a także „mobilnych”) bez zezwolenia m. in. zarządcy drogi. Jedyne dziś dostępne narzędzie do walki z tym procederem w pasie drogowym, to wszczęcie postępowania karnego zgodnie z k.p.a. i naliczenie opłat karnych – z pragmatyki wynika, że dla tego typu przypadków jest ono nieefektywne (długotrwałe procedury, niewielkie kwotowo kary związane z małą powierzchnią reklamy, trudności w ustaleniu właściwego podmiotu, wobec którego procedura miałaby być wszczęta itp.) wprowadzenie takiego zapisu w k.w. daje realne narzędzie do walki o ład m. in. w pasie drogowym. Z niepokojem obserwujemy natomiast propozycję zmiany przepisów w art. 22 oraz art. 40 ustawy o drogach publicznych, również w nawiązaniu do art. 13 i 15 omawianego projektu. Propozycja zapisów wprowadzających tryb cywilnoprawny w miejsce administracyjnego wydaje się nie trafiona. Celem miało być (jak czytamy w uzasadnieniu do projektu ustawy) ułatwienie udzielania odmów na wnioski o zezwolenie na umieszczenie reklamy w pasie drogowym. Tymczasem zapis ten stoi w sprzeczności z pozostawionym w dotychczasowym kształcie zapisem art. 39 ustawy o drogach publicznych, na podstawie którego na wniosek (w trybie administracyjnym) wydaje się decyzję na lokalizację reklamy – to ewentualna odmowa na tym etapie, spotka się z zarzutem nierzetelnej, merytorycznie nieuzasadnionej, zezwolenie na zajęcie pasa drogowego jest (tylko) konsekwencją tejże.

Dodatkowo pominięta została kwestia związana z udzielaniem zezwoleń na już istniejące obiekty reklamowe po upływie okresu o jakim mowa w art. 13 projektu ustawy, tym bardziej, że w projekcie proponuje się wejście w życie ustawy z dniem 1 stycznia 2014 roku.

A dodatkowo po wprowadzeniu trybu cywilnego przy wydawaniu zezwoleń na zajęcie pasa drogowego kwestia prowadzenia postępowania karnego w trybie k.p.a. (dotychczasowego dość skutecznego narzędzia walki z niechcianymi reklamami) przestaje mieć rację bytu. Pozostanie więc tylko droga sądowa w trybie cywilnym, co przy dzisiejszym, trybie pracy wymiaru sprawiedliwości nie ułatwi sprawnego prowadzenia postępowań.

CZĘŚĆ DRUGA

Opracowanie : Paweł Łukaszewski

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.”.

Ad art. 1

Wprowadzenie wielokrotnej egzekucji na podstawie subiektywnej oceny pracownika nadzoru budowlanego – ocena szpetoty.

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.”.

Ad art.2

Kara ograniczenia wolności za wykorzystanie nie ujętych w katalogu materiałów, określonych przez sejmik województwa dla miast? W jaki sposób ustawodawca chce nadążać za rozwojem technologicznym?

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

...

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.”,

...

Ad. Art.3

Zmiany w ustawie o drogach znoszą decyzje administracyjne dot. zajęcia pasa drogowego, co oznacza, że w zawartych już umowach dzierżawy wiat oraz prowadzonych obecnie postępowaniach PPP (również tych zakończonych) nie mogą być wystawiane decyzje za zajęcie pasa drogowego, stanowiące dodatkowy przychód gmin. Zapisy znoszą również kary za zajęcie pasa drogowego bez zgody zarządcy drogi. Zarządy Dróg będą musiały, dochodząc swych praw, na drodze cywilno-prawnej (sądy) wykazywać utracone korzyści w wypadku, gdy nie mają umowy z właścicielem reklamy.

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...

Ad. Art.4

Wprowadzenie potrójnego opodatkowania na właściciel nieruchomości podpisujących umowę dzierżawy na postawienie na posesji reklamy, którzy zapłacą:

- podatek od umowy dzierżawy – płacony dotychczas,
- podatek od reklam – wprowadzony ustawą
- opłatę dla gminy od reklamy – możliwą do wprowadzenia przez gminę.

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.”;

...

Ad. Art.5

- Zmiany nie rozwiązują istotnej dla branży definicji nośnika nietrwale związanego z gruntem, stosowanego na podstawie Kodeksu Cywilnego w prawie podatkowym, a nieobecnego zarówno w decyzjach administracji budowlanej jak i wyrokach sądów administracyjnych.
- (art.5 ust.2 proponowanej ustawy). *Jeżeli nie jest umocowany w tym punkcie Plastyk Miasta, to kto ma oceniać szpetotę?*

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;”;

Ad. Art.7. pkt.1 Wprowadzone definicje reklamy są nieprecyzyjne i powielające. Ustawodawca po raz drugi (zrobił to już w ustawie o drogach) podaje definicję reklamy.

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. Uchwałą, 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 wykląda 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.”;

Ad. Art. 8

Wprowadzony art. 37a, pozwala uchwalić radom gmin, na obszarze miasta, zasady i warunki sytuowania obiektów małej architektury, tablic i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, określać ich gabaryty, standardy jakościowe oraz materiał, z jakiego mają być wykonane. Uchwała będzie aktem prawa miejscowego. To oczekiwane od dawna rozwiązanie, daje radom gmin narzędzie do tworzenia polityki reklamowej na obszarze całego miasta. Szkoda tylko, że ustawodawca nie włączył do wymienionych obiektów mebli miejskich.

Niestety dodany art.37b* tej samej ustawy, ogranicza zapisane w art.37a uprawnienia nadane radom gmin, wyłączając obszary, dla których, w uchwalonych wiele lat temu Miejskowych Planach Zagospodarowania Przestrzennego, zapisy są bardziej restrykcyjne niż w uchwale rady gminy.

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:

Ad. Art.9

Projekt nadaje również sejmikom województwa, w celu ochrony walorów krajobrazów priorytetowych, możliwość stanowienia na terenie gmin prawa miejscowego dotyczącego polityki reklamowej. Biorąc pod uwagę prawdopodobieństwo utworzenia na terenie dużych miast, wielu obszarów o statusie krajobrazu priorytetowego, również te części miasta, będą wyłączone dla rad gmin z możliwości stanowienia prawa miejscowego dotyczącego polityki reklamowej.

Wskazane zapisy w obu ustawach, nie będą sprzyjały porządkowaniu przestrzeni. Mimo spójnej wizji polityki reklamowej samorządu gminy, w obrębie miasta pozostaną tereny z obowiązującymi nadal zapisami uchwalonych wiele lat temu Miejskowych Planów Zagospodarowania Przestrzennego, oraz te, dla których warunki usytuowania reklam określi sejmik województwa.

Projekt ustawy jest niezwykle potrzebny dla uszczegółowienia regulacji prawnych dla ochrony krajobrazu i jego kształtowania oraz do porządkowania przestrzeni kraju, gdyż „JESTEŚ TYM CO WIDZISZ” (a nie tylko tym co jesz, o czym przekonują nas publikatory).

Projekt wymaga dalszej szerokiej debaty publicznej na forum gremiów fachowych oraz w społecznościach lokalnych.

1.„Audyt krajobrazowy”, „Urbanistyczne zasady ochrony krajobrazu” swoim zakresem obszarowym obejmują fragmenty województw, a organem prowadzącym procedurę planistyczną i uchwalającym jest samorząd województwa. Należy rozważyć, czy najwłaściwszym miejscem dla ulokowania tego przepisu prawa nie byłaby ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, a nie ustawa o

ochronie przyrody (regulacja w projekcie omawianej ustawy). A mianowicie: Rozdział 3 „Planowanie przestrzenne w województwie” i odpowiednio odniesione zmiany np. do Rozdziału 2 „Planowanie przestrzenne w gminie” (rozdziały obowiązującej ustawy o pizp).

2. Rozproszenie aktów prawa, dotyczących planowania przestrzennego może pogłębić i tak wielokrotnie niejednoznaczną sytuację prawną w zakresie odczytywania ustanowionego prawa przez gminy, organy nadzoru, sądy oraz uaktywnić negatywny odbiór społeczny. Inwestorzy z pewnością sobie poradzą, gdyż projekt zawiera wiele luk prawnych. Projekt ustawy zawęży bowiem demokratyczne procedury sporządzania aktów prawa miejscowego, w stosunku do obowiązujących zasad w zakresie sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w kwestiach:

- uzgadniania np. potrzeba wprowadzenia uzgodnienia z właściwymi z wójtami, burmistrzami lub prezydentami albo radami gmin, na terenie których wprowadza się nowe przepisy prawa miejscowego. Projekt ustawy przewiduje jedynie formę opiniowania oraz tzw. milczącą zgodę po miesiącu od otrzymania wniosku o opinię. Może to doprowadzić do zatwierdzenia zasad ochrony wbrew interesom gminy, gdyż okres jednego miesiąca jest zbyt krótki dla gmin dla zasięgnięcia wewnętrznych opinii przez fachowe gremia np. gminną komisję urbanistyczno – architektoniczną, komisje rady gminy ds. ochrony przyrody itp.

- opiniowania np. potrzeba wprowadzenia w projekcie ustawy wymogu opiniowania przez „właścicieli dominant”. Mogą to być np. sieci energetyczne (m.in. słupy, farmy wiatrowe), właściciele dróg (m.in. wiadukty), czy też Regionalne Dyrekcje Lasów Państwowych (np. w kwestii planowanych dolesień, mających istotne znaczenie dla krajobrazu) itp.

/dot. Rozdziału 1 art.5b) ust.2 pkt 1) i 2) projektu ustawy/.

3. „Urbanistyczne zasady ochrony krajobrazu” będą określać zasady i elementy prawa miejscowego, dotychczas zarezerwowane dla miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. W projekcie ustawy zdefiniowano, że „urbanistyczne zasady ochrony krajobrazu” są wiążące przy:

- opracowywaniu projektów studiów gmin,

- planów miejscowych,

- wydawaniu decyzji o WZIZT,

- pozwoleń na budowę

oraz rozpatrywaniu zgłoszeń zamiaru wykonywania robót budowlanych.

Jako akty prawa miejscowego będą stanowić podstawy do wydawania pozwoleń na budowę lub przyjmowania zgłoszeń na podstawie ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Nasuwa się pytanie co w przypadku równoległego funkcjonowania dwóch różnych aktów prawa miejscowego na danym obszarze? Odmienne ustalenia planu miejscowego i odmienne zasady urbanistyczne? Inwestorzy wykorzystają każdą lukę prawną dla realizacji swoich pomysłów na terenach bezcennych krajobrazowo. Rodzi się pytanie, co będzie podstawą prawną udzielania pozwoleń na budowę, skoro plany miejscowe, jak i „urbanistyczne zasady ochrony krajobrazu” będą każde z osobna aktem prawa miejscowego; skutki odszkodowań w tytule np. obniżenia wartości nieruchomości będą miały negatywny wpływ na budżety gmin.

4. Brak zapisów w sprawie powierzenia sporządzania „urbanistycznych zasad ochrony krajobrazu” oraz pozostałych proponowanych opracowań fachowcom, to jest osobom

z właściwym przygotowaniem zawodowym w zakresie ochrony krajobrazu i kształtowania przestrzeni zabudowanej, a więc urbanistom z wykształceniem architektonicznym. Architekt - urbanista, współpracując z zespołem interdyscyplinarnym fachowców, nie tylko z dziedziny kształtowania krajobrazu np. przyrodników, fachowców od ochrony dóbr kultury itp., ale od tzw. „dominant przestrzennych”, które mogą być oceniane jako negatywne w krajobrazie np. sieci infrastruktury technicznej i drogowej, daje gwarancję kompleksowego i profesjonalnego sporządzenia „audytu krajobrazowego” i „urbanistycznych zasad ochrony krajobrazu”. Brak odpowiedniej regulacji prawnej, dotyczącej kwalifikacji osób, może spowodować negatywne skutki przestrzenne wprowadzenia w życie zmian aktów prawnych.

„Urbanistyczne zasady ochrony krajobrazu” określają zasady i elementy zastrzeżone dla miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, na podstawie których opracowuje się np. dokumentację architektoniczno – budowlaną, stanowiącą podstawę do udzielenia pozwolenia na budowę. Niedopuszczalne jest powierzenie tych zadań osobom bez odpowiedniego wykształcenia kierunkowego. W krajach UE brak jest takiego precedensu, a zagadnienia w projekcie ustawy dotyczą szerokiego spectrum spraw m.in.:

- delimitacji terenów wyłączonych z zabudowy lub z częściowymi zakazami w zakresie jej lokalizowania;
- zasad lokalizacji obiektów budowlanych na określonych terenach;
- parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy, jej gabarytów i wysokości, kolorystyki i rozwiązań materiałowych, detali architektonicznych, reklam, ogrodzeń itp.

5. Proponowana w tej formie zapisy projektu ustawy mogą spowodować dalekosiężne negatywne skutki nie tylko przestrzenne, ale i finansowe, o których nie ma mowy w uzasadnieniu do projektu ustawy, a de facto do projektu zmiany wielu ustaw.

Szczególne wątpliwości budzi zapis Rozdział 1a. Art. 5e) dla obiektów budowlanych rażąco naruszających „urbanistyczne zasady ochrony krajobrazu”, wzniesionych przed dniem wejścia tych przepisów, właściwe województwo w drodze porozumienia może pokryć koszty dostosowania tego obiektu do „urbanistycznych zasad”.

Nie będzie trzeba długo czekać na wnioski do sejmiku samorządu województwa w sprawie podniesienia estetyki obiektów budowlanych na koszt podatników. Przykład takiego wniosku: np. legalizacja w przeszłości „za symboliczną złotówkę grzywny” oszpecającego krajobraz samowolnie wznoszonego hotelu na terenach górskich, a obecnie wniosek właściciela o podniesienie walorów krajobrazowych obiektu na koszt podatników, czy też lawinowe wnioski w sprawach skablowania istniejących linii wysokich napięć na terenach „tzw. użyczenia gruntów dla przebiegu sieci” lub blokada realizacji nowych sieci itp.

6. W zakresie definicji reklamy zaproponowano różne definicje dla tego pojęcia w ustawie o drogach publicznych i w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, co wymagałoby skorygowania.

7. Projekt ustawy zapowiada rozporządzenie określające kryteria dominant. Należy przypuszczać, iż po wprowadzeniu do ustawy o ochronie przyrody art. 17a zapisu, że na terenie parku krajobrazowego zabrania się lokalizacji dominant, okaże się np. niemożliwa realizacja zobowiązań ustawowych odnośnie zasilania odbiorców w energię elektryczną (art. 4 ust. 1 ustawy Prawo energetyczne). Uwzględniając dalej wprowadzenie do art. 17 w ust. 1 punktu 6a, zabraniającego zmiany sposobu użytkowania gruntów, z jednej strony zablokuje się dolesienia (brak możliwości zmiany gruntów rolnych na leśne), a z drugiej strony uniemożliwi się realizację jakiegokolwiek infrastruktury liniowej, jeśli będzie ona wymagać odrolnienia /wylesienia/.

8. Budujemy kolejną barierę urzędniczą dla rozwoju infrastrukturalnego, tworzymy warunki do wybiórczego finansowania eliminacji dominant z krajobrazu z funduszy publicznych, powstaje przestrzeń niejasności kompetencyjnych (mpzp - uzok).

9. Należy stwierdzić, że w takim kształcie propozycja tekstu ustawy nie nadaje się do przedkładania celem uzgodnień.

CZĘŚĆ TRZECIA

Opracowane przez Stowarzyszenie Architektów Polskich Oddział w Poznaniu na podstawie uwag własnych uwag przesłanych przez uczestników spotkania w ramach konsultacji Ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzie ochrony krajobrazu (dnia 10 maja 2013 r.)

1. „Audyty krajobrazowy”, „Urbanistyczne zasady ochrony krajobrazu” swoim zakresem obszarowym obejmują fragmenty województw, a organem prowadzącym procedurę planistyczną i uchwalającym jest samorząd województwa. **Uważamy że, najwłaściwszym miejscem dla ulokowania tego przepisu prawa jest Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym**, a nie ustawa o ochronie przyrody (regulacja w projekcie omawianej ustawy). A mianowicie: Rozdział 3 „Planowanie przestrzenne w województwie” i odpowiednio odniesione zmiany np. do Rozdziału 2 „Planowanie przestrzenne w gminie” (rozdziały obowiązującej ustawy o pizp).

2. **Natomiast doprecyzowania wymagają reguły kolizyjne pomiędzy nową uchwałą a obowiązującymi wcześniej planami miejscowymi.** Obecna propozycja brzmienia nowego art. 37b upzp jest bardzo dyskusyjna (co rozumieć przez warunki bardziej restrykcyjne?). Aktualnie obowiązujące plany miejscowe powstawały od 1995 r., pod rządami dwóch różnych ustaw, były wykonywane przez różne zespoły projektowe, w zróżnicowanych standardach formalnych i merytorycznych. Nowe narzędzie w postaci uchwały, o której mowa w proponowanym nowym art. 37a upzp, daje unikalną okazję do ujednoczenia istotnych zasad odnoszących się do kształtowania ładu przestrzennego w skali całej gminy.

3. Ustawa o ochronie przyrody w naszej ocenie nie jest właściwym dokumentem do umieszczenia zapisów terminologii związanej z materia planistyczno – urbanistyczną (dot. art.9 Projektu)

4. „Urbanistyczne zasady ochrony krajobrazu” będą określać zasady i elementy prawa miejscowego, dotychczas zarezerwowane dla miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. W projekcie ustawy zdefiniowano, że „urbanistyczne zasady ochrony krajobrazu” są wiążące przy:

- opracowywaniu projektów studiów gmin,
 - planów miejscowych,
 - wydawaniu decyzji o wzięciu,
 - pozwoleń na budowę
- oraz rozpatrywaniu zgłoszeń zamiaru wykonywania robót budowlanych.

5. **Bardzo poważne wątpliwości budzi zasadność bardzo głębokiej ingerencji we władztwo planistyczne gminy,** powierzone jej w Ustawie z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym na rzecz samorządu szczebla wojewódzkiego, po drugie poważne wątpliwości budzi dopuszczony zakres przedmiotu regulacji ww. urbanistycznych zasad ochrony krajobrazu.

Odnosząc się do treści art. 5c ust. 4, który brzmi:

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;

Należy wskazać również na fundamentalną wątpliwość, czy tak daleka ingerencja sejmiku wojewódzkiego w sferę władztwa planistycznego gmin, będzie zgodna z Konstytucją R.P. i da się pogodzić z tak promowaną w Unii Europejskiej zasadą subsydiarności samorządów szczebla podstawowego.

Bardziej prawidłowym podejściem, wydaje się wprowadzenie do ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym zapisów, umożliwiających uzupełnienie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy o miejscowe przepisy urbanistyczne, określające również zasady ochrony krajobrazu, określające też tereny już zabudowane, tereny rozwoju nowej zabudowy, jak i tereny chronione przed zabudową. Rozwiązanie takie usunie potencjalne sprzeczności pomiędzy aktami prawa miejscowego, uchwalanymi przez różne jednostki samorządowe, jest też spójne z kierunkiem prac Komisji Kodyfikacyjnej Prawa budowlanego.

6. Projekt ustawy jest potrzebny dla uszczegółowienia regulacji prawnych dla ochrony krajobrazu i jego kształtowania oraz do porządkowania przestrzeni kraju, gdyż „JESTEŚ TYM CO WIDZISZ” (a nie tylko tym co jesz, o czym przekonują nas publikatory). Projekt wymaga dalszej szerokiej debaty publicznej na forum gremiów fachowych oraz w społecznościach lokalnych.

UWAGI DOTYCZĄCE DEFINICJI REKLAMY

1. W zakresie definicji reklamy zaproponowano różne definicje dla tego pojęcia w ustawie o drogach publicznych i w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, co wymagałoby skorygowania.

2. Art. 3 pkt 1 Projektu - przychylamy się do postulatu uzupełnienia proponowanej definicji reklamy o element reklamy „ mobilnej” jako „nowego” typu reklamy nie mieszczącego się w ujęciu obiektów objętych przepisami prawa budowlanego

3. Art. 7 pkt 1 Projektu ustawy zawiera propozycję wprowadzenia w ustawie z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2012 r., poz. 647 z późn. zm.) czterech definicji dotyczących reklam dodając w art. 2 po pkt 16 pkt 16a-16d, które regulują następujące pojęcia:

16a - reklamy

16b – nośnika reklamowego

16c - tablicy reklamowej

16d – urządzenia reklamowego

Taka wielość definicji może powodować w naszej ocenie trudności w ich praktycznym stosowaniu. Ponadto należy zwrócić uwagę, że praktyka prowadzonych postępowań dotyczących samowolnego wykonywania reklam pokazuje, że inwestorzy nośników reklamowych coraz częściej, w celu ominięcia wymogów uzyskania pozwolenia na budowę lub dokonania zgłoszenia, nośniki takie umieszczają na pojazdach (najczęściej na przyczepach lub ładowniach samochodów) ustawiając je stacjonarnie w określonym miejscu, uniemożliwiając w ten sposób organom nadzoru budowlanego, jako niewłaściwym w sprawach pojazdów, prowadzenie postępowań administracyjnych.

4. W związku z tym proponujemy następującą definicję reklamy:

"reklama" – należy przez to rozumieć każdy nośnik informacji wizualnej lub dźwiękowej wraz z treścią reklamy, w jakiejkolwiek materialnej formie wraz z elementami konstrukcyjnymi i zamocowaniami, umieszczony poza wnętrzem obiektów budowlanych, a także w oknach i witrynach obiektów budowlanych oraz na pojazdach, nie będących 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.

UWAGI DOTYCZĄCE FORMY/TRYBU EGZEKWOWANIA OBOWIĄZUJĄCEGO PRAWA

1. Art. 1 Projektu ustawy zawiera propozycję zmiany zapisu art. 121 § 4 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. z 2012 r., poz. 1015 z późn. zm.) w brzmieniu:

"§ 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."

Odnosząc się do tej propozycji uważamy, że konieczne jest zrównanie pozycji organów nadzoru budowlanego w kwestii możliwości wielokrotnego nakładania grzywien w celu przymuszenia z innymi organami administracji publicznej, które w taki sposób mogą nakładać grzywny prowadząc postępowania egzekucyjne. Chodzi tu przede wszystkim o obowiązki dotyczące utrzymania obiektów budowlanych w odpowiednim stanie technicznym nie tylko w zakresie ich estetyki, ale również w zakresie ich kondycji technicznej jako stanu substancji całego budynku. Obowiązki dotyczące utrzymania obiektów budowlanych, nakładane na ich właścicieli bądź zarządców mają na celu przede wszystkim dbałość o bezpieczeństwo ludzi i mienia, w tym głównie ochronę zdrowia i życia zarówno użytkowników tych obiektów, jak i osób trzecich. Wykonywanie takich obowiązków wiąże się z koniecznością ponoszenia przez ich adresatów często bardzo dużych nakładów finansowych. Z tego powodu obowiązki te najczęściej nie są dobrowolnie wykonywane, a ich egzekucja często mało skuteczna. Mała skuteczność wynika z tego, że nałożona jednorazowo grzywna w wysokości do 10 000 lub 50 000 złotych (w zależności od podmiotu, na który jest nakładana) nie jest wystarczającym bodźcem ekonomicznym, przymuszającym do wykonania takich obowiązków. Jednocześnie realizacja zastępczego wykonania obowiązków jest najczęściej w praktyce niemożliwa do przeprowadzenia ze względu na brak środków finansowych niezbędnych do pokrycia bardzo wysokich kosztów remontu np. kamienic. Organy nadzoru budowlanego nie są dysponentami środków finansowych na pokrywanie zaliczek na wykonania zastępcze, natomiast ściągnięcie takich środków od zobowiązanych najczęściej trwa latami lub w ogóle nie jest możliwe. Natomiast obiekty będące przedmiotem takich obowiązków wywołują coraz większe zagrożenie poprzez postępującą degradację techniczną.

W związku z tym możliwość kilkakrotnego nałożenia grzywny w celu przymuszenia z pewnością wywołała by większe zagrożenie dolegliwością finansową dla podmiotów zobowiązanych do wykonania takich obowiązków i skuteczniej spełniałaby funkcję przymuszającą. Niewykonywanie nawet kosztownych obowiązków stałoby się po prostu nieopłacalne.

2. Dotyczy **art. 1.** Projektu - dziwny i niefunkcjonalny jest zapis - utrzymujący zakaz kilkakrotnego nałożenia grzywny w celu przymuszenia w postępowaniu egzekucyjnym obowiązków o charakterze niepieniężnym z prawa budowlanego, nawet jeśli egzekucja ma na celu rozbiórkę lub remont obiektu będącego w złym stanie, w celu zapobieżeniu zagrożeniom bezpieczeństwa publicznego – a jednocześnie znoszący powyższy zakaz, w przypadku oszpecaenia otoczenia.

3. W tej sytuacji proponujemy następujące brzmienie art. 121 § 4 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji:

"§ 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".

Brzmienie takie będzie zarówno dotyczyć obowiązków mających na celu poprawę stanu technicznego obiektu budowlanego, jak i obowiązków mających na celu usunięcie stanu powodującego oszpecenie otoczenia przez obiekt budowlany, ponieważ obydwa te zagadnienia uregulowane są w art. 66 Prawa budowlanego, który jest podstawą do nakładania przez organy nadzoru budowlanego obowiązków dotyczących utrzymania obiektu budowlanego w odpowiednim stanie technicznym jak i estetycznym.

4. Dotyczy **art. 1.** Projektu - cieszy nas **fakt przywrócenia w kodeksie wykroczeń zapisów pozwalających na karanie grzywną za umieszczanie reklam (zazwyczaj o niewielkich formatach np. tzw. „ potykaczy”, a także „ mobilnych”) bez zezwolenia** m. in, zarządcy drogi. Jedyne dziś dostępne narzędzie do walki z tym procederem w pasie drogowym to wszczęcie postępowania karnego z k.p.a. i naliczenie opłat karnych – z pragmatyki wynika, że dla tego typu przypadków jest ono nieefektywne (długotrwałe procedury, niewielkie kwotowo kary związane z małą powierzchnią reklamy, brak możliwości szybkiego karania, trudności w ustalaniu właściwego podmiotu wobec którego procedura miałaby być wszczęta itp). Wprowadzenie takiego zapisu w k.w. Daje realne narzędzie do walki o ład m. in. w pasie drogowym.

5. **Art. 7 pkt 2** Projektu ustawy zawiera propozycję dodania art. 37a i 37b w ustawie z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2012 r., poz. 647 z późn. zm.).

W naszej ocenie proponowany art. 37a. 1 powinien również obejmować kwestię określania zasad i warunków sytuowania tymczasowych obiektów budowlanych, które oprócz obiektów już wymienionych w tym przepisie mają bardzo istotny wpływ na wartości krajobrazowe, przede wszystkim centrów dużych miast. Najczęściej są to niewielkie obiekty handlowe, których estetyka pozostawia wiele do życzenia lub wręcz jest nie do zaakceptowania.

W związku z tym proponujemy następujące brzmienie tego przepisu:

"Art. 37a. 1. Rada gminy może ustalić w formie uchwały zasady i warunki sytuowania **tymczasowych obiektów budowlanych**, 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 1994 r. - Prawo budowlane, z jakich mogą być wykonane.

Nasze wątpliwości budzi również art. 37b. w proponowanym brzmieniu: "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 bardziej restrykcyjne.**"

Praktyka orzecznicza pozwala nam stwierdzić, że tego typu regulacja będzie rodzić duże trudności interpretacyjne, ponieważ rozstrzygnięcie w danym przypadku, które z zasad mają charakter bardziej restrykcyjny jest cenne i może skutkować krzywdzącymi z punktu widzenia inwestorów rozstrzygnięciami. W naszej ocenie przepis ten powinien być bardziej jednoznaczny i w związku z tym proponujemy jego następujące brzmienie:

"Art. 37b. Jeśli dla danego obszaru obowiązują zasady i warunki sytuowania **tymczasowych obiektów budowlanych**, obiektów małej architektury, tablic i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń ustalone w różnych aktach prawa miejscowego, zastosowanie mają **zasady aktu, który wszedł w życie jako ostatni.**"

Art. 9. pkt 3 projektu ustawy zawiera propozycję wprowadzenia w ustawie z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. z 2009 r., Nr 151, poz. 122 z późn. zm.) zmiany poprzez dodanie po rozdziale 1 rozdziału 1a, w którym wprowadza się między innymi art. 5a. 1 w brzmieniu:

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

W naszej ocenie regulacja tego przepisu w brzmieniu - "....., nie rzadziej niż raz na 20 lat..." w praktyce skutkować będzie tym, że audyt taki będzie wykonywany nie częściej niż raz na 20 lat. **Jednak obecnie zmiany krajobrazu następują bardzo dynamicznie i wydaje się, że okres 20 lat jest zbyt długi i warte zastanowienia się, jest jego skrócenie np. do 10 lat.**

Art. 9. pkt 3 w ww., dodanym rozdziale 1a wprowadza również art. 5c, który w ust. 1 przewiduje:"W celu ochrony walorów krajobrazów priorytetowych sejmik województwa określa w formie uchwały urbanistyczne zasady ochrony krajobrazu.". Natomiast w art. 5c ust. 4 przewidziano katalog zagadnień, które mogą być przedmiotem regulacji urbanistycznych zasad ochrony krajobrazu.

W tym miejscu sugeruje się również zgodnie z uwagami ze strony przedstawicieli Stowarzyszenia MY POZNANIACY, aby w treści Art.5c.pkt4. Urbanistyczne zasady krajobrazu - słowo „można” zastąpić słowami „muszą określać” oraz aby zostały umieszczone obligatoryjne zasady, które muszą znaleźć się w takim opracowaniu bezwzględnie (jako baza, program minimum) oraz lista fakultatywna (do wyboru). Uzasadnienie: W praktyce decyzji administracyjnych, orzeczeń sądów – słowo „można” obarczone jest zbyt wieloma wątpliwościami i zarzutami o brak precyzyjnych kryteriów. Tematy, które znajdują się pod hasłem „fakultatywne” najczęściej w praktyce są pomijane lub traktowane marginalnie. Zaproponowane w projekcie ustawy brzmienie tego punktu pozostawia dużą dowolność w wyborze zasad, które mają być opracowane i mogą być realizowane wybiórczo, np. tylko te, które są najmniej kosztowne czy chroniące interesy potencjalnych inwestorów – np. pkt.8 ogranicza korzystanie z projektów domów gotowych na rzecz projektów indywidualnych dostosowanych do lokalnych planów. Stąd np. może w ogóle nie być uwzględniany. Waga tych zasad jest jednak kluczowa dla krajobrazu, co wskazuje pkt.5 .

UWAGI DOTYCZĄCE KWALIFIKACJI PROJEKTANTÓW W PROJEKCIE OMAWIANEJ USTAWY

1. **Brak zapisów w sprawie** powierzenia sporządzania „urbanistycznych zasad ochrony krajobrazu” oraz pozostałych proponowanych opracowań fachowcom, to jest osobom z właściwym przygotowaniem zawodowym w zakresie ochrony krajobrazu i kształtowania przestrzeni zabudowanej, a więc urbanistom z wykształceniem architektonicznym. Architekt - urbanista, współpracując z zespołem interdyscyplinarnym fachowców, nie tylko z dziedziny kształtowania krajobrazu np. przyrodników, fachowców od ochrony dóbr kultury itp., ale od tzw. „dominant przestrzennych”, które mogą być oceniane jako negatywne w krajobrazie np. sieci infrastruktury technicznej i drogowej, daje gwarancję kompleksowego i profesjonalnego sporządzenia „audytu krajobrazowego” i „urbanistycznych zasad ochrony krajobrazu”. Brak odpowiedniej regulacji prawnej, dotyczącej kwalifikacji osób, może spowodować negatywne skutki przestrzenne wprowadzenia w życie zmian aktów prawnych.

„Urbanistyczne zasady ochrony krajobrazu” określają zasady i elementy zastrzeżone dla miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, na podstawie których opracowuje się np. dokumentację architektoniczno – budowlaną, stanowiącą podstawę do udzielenia pozwolenia na budowę. Niedopuszczalne jest powierzenie tych zadań osobom bez odpowiedniego wykształcenia kierunkowego. W krajach UE brak jest takiego precedensu, a zagadnienia w projekcie ustawy dotyczą szerokiego spectrum spraw m.in.:

- delimitacji terenów wyłączonych z zabudowy lub z częściowymi zakazami w zakresie jej lokalizowania;
- zasad lokalizacji obiektów budowlanych na określonych terenach;
- parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy, jej gabarytów i wysokości, kolorystyki i rozwiązań materiałowych, detali architektonicznych, reklam, ogrodzeń itp.

WNIOSKI – podsumowanie

1. Przedmiotowe ujęcie projektu omawianej ustawy winny być wprowadzone do istniejącej ustawy z 27 marca 2003 o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (D.U. Nr 80 poz. 717 z dnia 10 maja 2003 z późn. zm.) w odpowiednim powiązaniu z :

- rozdziałem 3 - planowanie przestrzenne w województwie - należy art. 39 rozszerzyć o problematykę proponowaną w nowej ustawie

- rozdział 2 - planowanie przestrzenne w gminie – należy w art. 9 pkt 1 i pkt 2 podnieść rangę „studium uwarunkowań kierunków rozwoju przestrzennego gminy”.

Obecnie to studium niestety wg art. 5 „ nie jest aktem prawa miejscowego” **a powinno być podstawą** do wydawania WZiZT.

2. W ramach prowadzonej reformy Prawa budowlanego została powołana Rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 10 lipca 2012 roku Komisja Kodyfikacyjna Prawa Budowlanego, która przewiduje wiele zmian. **Wskazane byłoby aby projekt przedmiotowej ustawy został skoordynowany z pracami w/w Komisji.**

3. W obecnej formie nową ustawą budujemy kolejną barierę urzędniczą dla rozwoju infrastrukturalnego, tworzymy warunki do wybiórczego finansowania eliminacji dominant z krajobrazu z funduszy publicznych, powstaje obszar niejasności kompetencyjnych (mpzp - uzok).

4. Należy stwierdzić, że w takim kształcie propozycja tekstu ustawy nie nadaje się do przedkładania celem dalszych uzgodnień.

Opracowanie
arch. Katarzyna Wrońska
SARP O/Poznań

Redakcja
Anna Gregorczyk
SARP O/Poznań

Stowarzyszenie Architektów Polskich
Oddział w Poznaniu

PREZES
arch. Piotr Kostka

Załącznik 1. Lista obecności na spotkaniu w sprawie Ustawy „o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnienie ochrony krajobrazu”, które odbyło się w siedzibie SARP Oddział w Poznaniu 10.06.2013 r.