

Poznań, dnia 19 czerwca 2013 r.

Szanowny Pan
Bronisław Komorowski
Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowny Panie Prezydencie,

pragnę wyrazić swoje poparcie dla generalnego kierunku zmian w systemie planowania przestrzennego zaproponowanego w projekcie ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu.

Za pozytywną oceną projektu przemawia fakt, iż projektodawca trafnie zidentyfikował wartości, których ochrona w obecnie obowiązującym systemie prawa jest dalece niewystarczająca. Z jednej strony brak jest obecnie spojrzenia ustawodawcy na ochronę krajobrazu z szerszej perspektywy niż obszar jednej gminy, z drugiej strony obecnie istniejące instrumenty ochrony krajobrazu są albo niewystarczające albo dalece nieskuteczne, chociażby jak to ma miejsce w przypadku tablic i urządzeń reklamowych.

Dokonując oceny poszczególnych rozwiązań przyjętych w projekcie ustawy wskazać należy, iż:

I.

Należy zgodzić się z projektodawcą, iż 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. Słusznie projektodawca zauważył, iż za taki stan rzeczy odpowiada z jednej strony społeczna mentalność, z drugiej zaś strony bardzo umiarkowana skuteczność przepisów prawa. Mimo wielu starań podejmowanych przez samorządy efekty w walce z estetycznym chaosem są dalece niezadowalające. Dlatego też pozytywnie należy

*Miasto know-how

ocenić projekt, który dzięki trafnej identyfikacji problemu oraz źródeł jego powstania, zakłada przyznanie radzie gminy kompetencji 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.

Mając na uwadze rangę aktu prawa miejscowego jaką projektodawca przewiduje dla uchwały rady gminy w sprawie 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, należy mieć na względzie wymagania legislacyjne jakie system prawa stawia przed ustawodawcą przy tworzeniu norm kompetencyjnych.

Z praktycznego punktu widzenia należy mieć również na względzie okoliczność, iż na akt prawa miejscowego z uwagi na skutki jakie wywiera w sferze praw i obowiązków jego adresatów przysługuje skarga do sądu administracyjnego.

Jak wynika z uzasadnienia projektu intencją projektodawcy jest aby akt taki obowiązywał na całym terenie gminy (str. 18 projektu). Tym nie mniej z projektu nie wynika obowiązek sporządzenia takiego aktu dla obszaru całej gminy. Co więcej w art. 4 pkt 2 w zakresie proponowanego art. 17a ust. 2 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych projektodawca zakłada, iż na terenie gminy mogą znajdować się takie obszary dla których nie obowiązują zasady i warunki sytuowania obiektów małej architektury, tablic i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń.

W obawie przed ewentualnymi wątpliwościami należałoby w projekcie wyraźnie przesądzić następujące kwestie:

- czy przedmiotowy akt należy sporządzić obowiązkowo dla obszaru całej gminy czy też miałyby to być odrębne akty dla poszczególnych obszarów gminy;
- jeśli przedmiotowy akt należałoby sporządzić obowiązkowo dla obszaru całej gminy to czy jednak zasady i warunki sytuowania obiektów małej architektury, tablic i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabarytów, standardów jakościowych oraz rodzajów wyrobów, z jakich mogą być wykonane mogłyby być określone tylko dla niektórych obszarów gminy (w zależności od potrzeb).

Przyjęte w projekcie rozwiązanie w przedmiocie usunięcia potencjalnej kolizji pomiędzy ustaleniami różnych aktów prawa miejscowego, w postaci przyjętej reguły, iż zastosowanie znajdują

zasady i warunki bardziej restrykcyjne (art. 7 pkt 2 w zakresie proponowanego art. 37b), może w praktyce skutkować poważnymi trudnościami interpretacyjnymi.

W odróżnieniu od prawa karnego, gdzie wymiar kary będący kryterium restrykcyjności jest oczywisty i nie budzi wątpliwości, zastosowanie tej reguły dla zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury, tablic i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń zawsze będzie kwestią ocenną i subiektywną. Stan niejasności norm kolizyjnych potęgować może fakt, iż w uzasadnieniu projektu, projektodawca wskazał, iż co prawda akt taki będzie obowiązywał na całym terenie gminy, to jednak z wyłączeniem tych obszarów dla których w obowiązującym miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego określono inne zasady – w związku z regułą kolizyjną *lex specialis derogat legi generali*.

Intencja projektodawcy w tym zakresie budzi wątpliwości interpretacyjne. Po pierwsze projektodawca sam słusznie zauważył, iż narzędzia istniejące w obecnie obowiązującym systemie prawa są dalece nieskuteczne i niewystarczające. Również narzędzie w postaci miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego okazało się niewystarczające. Tymczasem projektodawca zakłada, iż w obowiązującym miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego mogą zostać określone inne zasady i co więcej zasady te miałyby mieć pierwszeństwo przed ustaleniami aktu w sprawie zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury, tablic i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń.

Pozostawienie rozstrzygnięcia ewentualnej kolizji jedynie w oparciu o regułę kolizyjną *lex specialis derogat legi generali*, może godzić w zasady prawidłowej konstrukcji systemu prawa. Trudno rozstrzygnąć, czy charakter *lex specialis* będą miały przepisy miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego czy przepisy aktu w sprawie zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury, tablic i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń. Co więcej, mając na uwadze zakres spraw przekazanych do unormowania, można dojść do przekonania, iż przymiot *lex specialis* przysługiwał będzie przepisom aktu w sprawie zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury, tablic i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, a nie jak sugeruje się w uzasadnieniu, przepisom miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Dla rozstrzygnięcia tej kwestii nie bez znaczenia pozostawał będzie zakres terytorialny obu aktów, który jak dotychczas nie został precyzyjnie określony.

Proponowany przez projektodawcę akt ma być aktem prawa miejscowego, co w katalogu źródeł prawa stawia go na równi z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego.

Mając powyższe na uwadze należy uzupełnić projekt o przepisy, które precyzyjnie określą relacje obu aktów prawa miejscowego.

Wydaje się, iż należy rozważyć, w sytuacji powołania specjalistycznego aktu prawa miejscowego dotyczącego zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury, tablic i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, wyłączenie tej materii z zakresu regulacji miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, wprowadzając jednocześnie stosowną regułę kolizyjną derogującą ustalenia ustaleń planów miejscowych obowiązujących w dniu wejścia w życie aktu dotyczącego zasad i warunków.

Powyższe rozważania wiążą się również w ustaleniami w zakresie zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury, tablic i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń określonych w urbanistycznych zasadach ochrony krajobrazu.

Należy rozważyć, czy uzasadnione jest aby akt w sprawie urbanistycznych zasad ochrony krajobrazu wypowiadał się w przedmiocie zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury, tablic i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń. Przyznanie gminom kompetencji do ustalania w formie aktu prawa miejscowego zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury, tablic i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń będzie wystarczające dla zapewnienia ładu w tym przedmiocie.

Reasumując, pozytywnie ocenić należy intencję projektodawcy aby akt w sprawie zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury, tablic i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń obowiązywał na obszarze całej gminy. Wskazać przy tym należy, kwestie obiektów małej architektury, tablic i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń wymagają bowiem ujęcia z szerszej perspektywy obszaru całej gminy, a nie jak to ma miejsce w przypadku planów miejscowych tylko co do pewnego ograniczonego obszaru gminy.

Należałoby jednak wyraźnie wskazać w projekcie, iż akt ten sporządza się dla obszaru całej gminy. Jednocześnie należy w projekcie wyraźnie przesądzić, iż to właśnie ten akt będzie derogował niezgodne z nim ustalenia obowiązujących planów miejscowych. Z kolei plany miejscowe uchwalone po wejścia w życie projektowanej ustawy nie powinny się wypowiadać w kwestiach przewidzianych do regulacji aktem w sprawie zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury, tablic i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń.

II.

Pozytywnie należy również ocenić założenia projektu w zakresie urbanistycznych zasad ochrony krajobrazu. Zgodzić się należy z projektodawcą, iż w polskim ustawodawstwie zagadnienia dotyczące ochrony krajobrazu uregulowane są szczerkowo i w znacznym

rozproszeniu. Pojęcie krajobrazu należy rozpatrywać w sposób kompleksowy, w szczególności w sposób wykraczający poza granice administracyjne jednej gminy.

Wobec powyższego stwierdzić należy, iż słusznie przyznano kompetencje w zakresie urbanistycznych zasad ochrony krajobrazu organowi samorządowemu na szczeblu regionalnym. Zaproponowany w projekcie instrument w postaci urbanistycznych zasad ochrony krajobrazu uchwalanych przez sejmik województwa pokrywa się z zakresem merytorycznym miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. W konsekwencji dojdzie do znacznego ograniczenia samodzielności gminy w zakresie planowania przestrzennego.

Należy podzielić pogląd prof. Zygmunta Niewiadomskiego, że przysługujące gminie konstytucyjne domniemanie kompetencji w realizacji zadań publicznych oraz gwarantowanej konstytucyjnie samodzielności w realizacji tych zadań, tworzą ramy systemowe analizy uprawnień gminy w zakresie planowania i zagospodarowania przestrzennego.

W tej sytuacji należy zaproponować takie rozwiązania, które zagwarantują gminom realny wpływ na treść urbanistycznych zasad ochrony krajobrazu. Zaproponowane w projekcie rozwiązania są dalece niewystarczające.

Zgodnie z projektem udział gminy w tworzeniu urbanistycznych zasad ochrony krajobrazu sprowadza się do możliwości wydania opinii i złożenia uwag w trakcie wyłożenia do publicznego wglądu. Żaden z tych instrumentów nie daje gminom realnego wpływu na treść ustaleń zaproponowanego dokumentu. W skrajnych przypadkach może to doprowadzić do wprowadzenia ustaleń nieadekwatnych do uwarunkowań panujących w poszczególnych gminach, co bezpośrednio może godzić w interesy gminnych społeczności.

Rola gmin nie może sprowadzać się jedynie do możliwości wyrażenia niewiążącej opinii oraz złożenia uwag w sytuacji gdy to właśnie gminy sporządzając plany miejscowe i wydając decyzje administracyjne będą odpowiedzialne za wykonanie ustaleń urbanistycznych zasad ochrony krajobrazu.

Odnosząc się do zaproponowanej w projekcie procedury sporządzania zarówno audytu krajobrazowego jak i urbanistycznych zasad ochrony krajobrazu wskazać należy, co następuje.

Należałoby rozważyć zagwarantowanie gminom możliwości składania wniosków zarówno do audytu krajobrazowego jak i do urbanistycznych zasad ochrony krajobrazu. Instrument ten pozwoliłby na odpowiednią identyfikację problemów i potrzeb społeczności gminnej na wczesnym etapie procedury.

Ponadto rozważyć należy, czy słuszną jest propozycja aby opinię zarówno do audytu krajobrazowego jak i do urbanistycznych zasad ochrony krajobrazu wyrażała rada gminy. Wskazać należy, iż rada gminy nie dysponuje zapleczem merytorycznym oraz technicznym aby wyrazić

rzeczową opinię i to w terminie miesiąca. Zaproponowane rozwiązanie może doprowadzić do sytuacji, w której rada gminy nie będzie w stanie zająć stanowiska.

Należy rozważyć możliwość aby organem wyrażającym opinię w imieniu gminy był jej organ wykonawczy (wójt, burmistrz, prezydent miasta), który dysponuje odpowiednim zapleczem w postaci urzędu gminy oraz zatrudnionych w nim właściwych merytorycznie pracowników. Ponadto to właśnie organ wykonawczy gminy, jako właściwy do sporządzania projektów studiów i miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego oraz wdawania decyzji o warunkach zabudowy i pozwoleń na budowę, posiada najpełniejszą wiedzę o skutkach wprowadzenia urbanistycznych zasad ochrony krajobrazu.

Zwiększenie roli gmin w procesie tworzenia urbanistycznych zasad ochrony krajobrazu podniesie walor merytoryczny tego dokumentu, a współodpowiedzialność za jego tworzenie przełoży się na stopień identyfikacji z jego ustaleniami, co w konsekwencji doprowadzi do skutecznego jego wdrożenia.

III. Pozytywnie należy również ocenić wprowadzenie finansowego instrumentu regulującego funkcjonowanie reklam w przestrzeni publicznej (opłaty od reklam). Instrument ten powinien istotnie przyczynić się do uporządkowania przestrzeni. Pozytywne jest także pozostawienie radzie gminy stosunkowo dużej samodzielności w konstrukcji i stosowaniu tej opłaty. Wydaje się jedynie, że, skoro opłata ma charakter roczny, doprecyzowania wymaga (lub odesłania do uchwały rady gminy) termin powstania, zmiany lub ustania obowiązku wnoszenia opłaty. Celowym wydaje się uregulowanie tego problemu analogicznie jak w podatku od nieruchomości.

Przekazany do zaopiniowania projekt należy ocenić pozytywnie. Podkreślić należy, iż pomimo wskazanych wyżej wątpliwości i sugestii, przyjęty przez projektodawcę kierunek zmian w systemie planowania przestrzennego jest właściwy.

Z wyrazami szacunku

Ryszard Grobelny