

Pan Olgierd Dziekoński  
Sekretarz Stanu w Kancelarii Prezydenta R.P.  
Biuro Projektów Programowych  
Warszawa, ul. Wiejska 10.

Z upoważnienia Architekta Miasta Poznania, przesyłam w załączeniu uwagi do projektu konsultowanej do dnia dzisiejszego ustawy, o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu.

Łączę wyrazy szacunku  
- Bogdan Dąbrowski - WUiA U.M.Poznania

## Uwagi do projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw, w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu – wersji z 21 maja 2013r.

Podjęte z inicjatywy Prezydenta R.P. działania, zmierzające do uwzględnienia w polskim porządku prawnym ustaleń Europejskiej Konwencji Krajobrazowej sporządzonej dnia 20.10.2000r. 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, widoczny był brak 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, odrębnie regulujących dostrzeżone problemy, 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 długofalowe skutki proponowanej nowelizacji. Należy przy tym zauważyć, iż efektywność nowej regulacji jest tym większa, im prostsze i bardziej spójne z dotychczasowym systemem są jej przepisy.

### Uwagi główne :

1. Pojęcie krajobrazu, zarówno w aspekcie przyrodniczym, jak i kulturowym wiąże się ściśle z uwarunkowaniami lokalnymi, rzeźbą danego terenu, formami występującej roślinności czy osadnictwa i działalności ludzkiej. Stąd w mojej ocenie brak zasadności opracowywania w każdym województwie odrębnych, urbanistycznych zasad jego ochrony. Jeżeli zdefiniowanie ogólnych zasad ochrony krajobrazu jest konieczne, to winny być one jednolite w całym kraju i uwzględnione, zgodnie z przedmiotem regulacji w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, a inne ustawy czy akty wykonawcze powinny, w miarę potrzeby, do nich nawiązywać.

2. Ochrona krajobrazu związana jest z zachowaniem cennych (w powszechnym odczuciu) walorów przyrody i wytworów cywilizacji oraz ładu przestrzennego i architektonicznego. Jest to problem głównie w urbanistyce, która łączy oraz uwzględnia aspekt przyrodniczy i ten wynikający z działalności człowieka, w tym kwestię dominant architektonicznych czy przyrodniczych. Na postrzeganie krajobrazu, silnie rzutują problemy z utrzymaniem ładu przestrzennego, zakłócanego reklamą zewnętrzną oraz wątpliwą estetyką stałych oraz tymczasowych obiektów budowlanych. Stąd brak celowości do regulowania takich kwestii w ustawie o ochronie przyrody. Fakt, że jedną z form ochrony przyrody (ale również i ochrony krajobrazu kulturowego), są parki krajobrazowe opisane w powyższej ustawie, nie jest dostatecznym uzasadnieniem, aby zrezygnować z wiodącej i koordynacyjnej (również w tym zakresie) roli planów zagospodarowania przestrzennego województwa, z którymi winny być spójne plany miejscowe w gminach, zgodnie z art. 44 ustawy o planowaniu i zagosp. przestrzennym. Instrument powyższy można wzmocnić postulowanymi audytami w województwach, identyfikującymi tereny nazwane „krajobrazami priorytetowymi”, a które w istocie winny wskazywać tereny predestynowane do utworzenia kolejnych lub modyfikacji istniejących parków krajobrazowych czy zespołów przyrodniczo-krajobrazowych - jednak ich postulowana częstotliwość, jest o połowę za mała.

3. Należy wskazać również na fundamentalną wątpliwość, czy tak daleka ingerencja sejmiku wojewódzkiego w sferę władztwa planistycznego gmin, była by 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 i estetyki przestrzeni – będące aktem prawa miejscowego - określające tereny już zabudowane, tereny dla rozwoju nowej zabudowy, jak i tereny chronione przed zabudową, wskazujące lokalnie chroniony krajobraz, (zwłaszcza w miastach) oraz zasady i warunki sytuowania małej architektury, tymczasowych obiektów budowlanych, tablic i urządzeń reklamowych, szyldów, ogrodzeń, a również wymagania co do estetyki przestrzeni publicznej, w tym kolorystyki obiektów i urządzeń. Rozwiązanie takie usunie też potencjalne sprzeczności pomiędzy aktami prawa miejscowego, uchwalanymi przez różne jednostki samorządowe.

4. Zwracam uwagę, że przyjęcie zapisów w proponowanej w projekcie ustawy wersji, może umożliwić właścicielom nieruchomości „poszkodowanym” 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.

#### Uwagi szczegółowe :

Ad. Art. 1. Nieracjonalnie proponowany jest zapis, utrzymujący zakaz kilkakrotnego nakładania 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 i to w celu zapobieżenia zagrożeniom bezpieczeństwa publicznego – a jednocześnie znoszący powyższy zakaz, w przypadku oszpecania otoczenia.

Art. 2. - słuszna propozycja.

Art. 3. - zasadny pkt. 1), ale wprowadzenie zmian opisanych w pkt. 2) i 3) osłabi w istocie ochronę pasa drogowego przed samowolnymi reklamami, albowiem uniemożliwi zarządcy drogi egzekwowanie opłat w trybie administracyjnym, za samowolne zajęcie pasa drogi publicznej. Procedury cywilne są zbyt długotrwałe i nie zapewnią dostatecznej ochrony. Stąd propozycje z pkt. 2) i 3) są zbyt daleko idące.

Art. 4. – Opłata nazwana opłatą od reklam, jest w istocie opłatą za oddziaływanie i korzystanie z przestrzeni publicznej. Oddziaływanie to powoduje dające się zidentyfikować uciążliwości dla społeczności lokalnej, zatem zasadnym jest ich zrekomensowanie. Faktycznie, opłata winna być powiązana z wprowadzeniem gminnych przepisów urbanistycznych i estetyki przestrzeni, regulujących powyższe kwestie, a dodatkowo winna być proporcjonalna do okresu oddziaływania na przestrzeń i w sposób umożliwiający pobór opłaty za reklamy ruchome.

Zwracam też uwagę, na nieadekwatność proponowanego zapisu art. 17a ust. 3 w pkt. 1) i 3), do treści art. 46 § 1 Kodeksu cywilnego, w zw. z art. 3 pkt. 1) Prawa budowlanego.

Art. 5. – słuszne propozycje, z ew. niewielką korektą uwzględniającą powyżej postulowane wprowadzenie gminnych przepisów urbanistycznych i estetyki przestrzeni – jako aktu prawa miejscowego, komplementarnego dla Studium i planów miejscowych.

Art. 6. - bez uwag.

Art. 7. – proponowana tu definicja reklamy jest zbyt uboga, nie uwzględnia reklamy producenta lub zapisów zawartych w przepisach szczególnych, np. art. 94a Prawa farmaceutycznego. Ponadto brak jest definicji szyldu – w mojej ocenie należy ostro oddzielić taką tablicę o określonym limicie powierzchni (np. do 1 m kw.) i informującą wyłącznie o działalności lub firmie prowadzonej na tej nieruchomości, na której szyld jest umiejscowiony – od innych reklam.

Część zapisów wymaga dostosowania i ponownej analizy funkcjonalnej, zwłaszcza proponowany zapis nowego art. 37b w ustawie o planowaniu i zagosp. przestrzennym.

Art. 8. – bez uwag.

Art. 9. - zapisy wymagają dostosowania i ponownej analizy funkcjonalnej, w zależności od zakresu przyjętych uwag - zwłaszcza w świetle głównego pkt. 3., jak powyżej.

Dodatkowo zwracam uwagę, iż proponowana tu definicja dominanty krajobrazowej – jako obiektu o wiodącym oddziaływaniu wizualnym w krajobrazie – w istocie niczego nie definiuje, zawierając całkowicie nieostre pojęcia.

Art. 10. – bez uwag.

Art. 11. do 13. – zawierające przepisy przejściowe należy zmodyfikować, proporcjonalnie do zakresu przyjętych uwag.

Art. 14. – bez uwag.

*Z up. Architekta Miasta Poznania*

*Opracował Bogdan Dąbrowski - Wydział Urbanistyki i Architektury UMP*

*Poznań, dnia 20.czerwca 2013r.*