

CZĘŚĆ III PART III

SPOŁECZEŃSTWO SOCIETY

Tomasz Bojar-Fijałkowski

NOWE INSTRUMENTY PRAWNE ZARZĄDZANIA KRAJOBRAZEM PRZEZ JEDNOSTKI SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

Słowa kluczowe: krajobraz, estetyka, reklama, samorząd terytorialny.

NEW LEGAL INSTRUMENTS OF LANDSCAPE'S MANAGEMENT BY LOCAL GOVERNMENTS

Keywords: landscape, aesthetics, advertisement, local government.

Wstęp

Problematyka planowania i zagospodarowania przestrzennego interdyscyplinarnie łączy wątki prawne, techniczne i architektoniczne a nawet ekonomiczne z uwagi na takiż charakter procesu inwestycyjnego. Stąd dokonane niedawnymi nowelizacjami przepisów zmiany w polskim prawie planowania i zagospodarowania przestrzennego mogą interesować nie tylko prawników. Tym bardziej, że skupiają się one wokół problemu estetyki i ochrony krajobrazu, co nie było dotąd przedmiotem szczególnego zainteresowania ustawodawcy, a bywa przedmiotem troski nie tylko władz jednostek samorządu terytorialnego, ale i jego mieszkańców, czyli nas wszystkich.

Dlatego warto przedstawić podstawowe informacje dotyczące nowych instrumentów prawnych, w jakie ustawodawca wyposażył samorządy gminy i województwa. Wiedza taka, ponownie, może okazać się wartościowa nie tylko dla zajmujących się tą tematyką profesjonalistów różnych, jak już wykazano, branż ale także zwykłych obywateli, dla których ustawodawca przewidział wyraźną rolę i uprawnienia konsultacyjne przy tworzeniu regionalnej i lokalnej polityki krajobrazowej.

Niniejszy tekst, z uwagi na swojego ograniczenia redakcyjne, nie podejmuje próby szczegółowego omówienia wszystkich zmian dokonanych w ostatnim okresie w prawie regulującym planowanie i zagospodarowanie przestrzenne w zakresie ochrony krajobrazu. Skupia się więc on na audycie krajobrazowym i uchwałach gmin regulujących zasady estetyki nośników reklamowych.

1. Zmiany prawa dotyczącego zagospodarowania przestrzennego w roku 2015

Kwestie prawnych regulacji estetyki przestrzeni publicznej wciąż nie są jednoznacznie i skrupulatnie ujęte przepisami prawa. Instrumenty temu służące są rozdrobione pośród różnych gałęzi prawa, tym samym liczne ustawy i akty wykonawcze, związane przede wszystkim z szeroko pojętym prawem budowlanym, ale i prawem ochrony środowiska¹. Samorządy, przede wszystkim gminy, nie miały dotąd zbyt wielu instrumentów realnego oddziaływania na inwestycje prywatne dokonywana na prywatnych gruntach, gdy te mieściły się w dość ogólnych ramach wyznaczonych przez miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego². Prymat swobody działalności gospodarczej, mającej status zasady konstytucyjnej³, może być podważony wyłącznie aktem rangi ustawowej⁴, stąd żaden z samorządów nie miał dotąd takiej możliwości.

Problem chaotycznej zabudowy, dużej ilości reklam, czy niskiej jakości przestrzeni nas otaczającej, został w końcu dostrzeżony przez ustawodawcę⁵. Stąd w roku 2015 dokonano licznych zmian prawa dotyczącego planowania i zagospodarowania przestrzennego, w tym ogólnie ujętej, estetyki przestrzeni publicznej.

¹ Więcej: T. Bojar-Fijałkowski, *Gospodarka odpadami komunalnymi jako ekologiczny instrument estetyki w gminie – uwagi prawne*, Przestrzeń-Ekonomia-Społeczeństwo Numer 2/II/2012, s. 31–40.

² T. Bojar-Fijałkowski, G. Cern, *Rozwój turystyki pośród zadań jednostek samorządu terytorialnego ze szczególnym uwzględnieniem przypadku gminy Władysławowo*, Przestrzeń-Ekonomia-Społeczeństwo Numer 5/I/2014, s. 73–76.

³ Mówi o tym art. 20 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku, (Dz.U. 1997, Nr .78 poz. 483 z późn. zm.), dalej jako „Konstytucja RP”.

⁴ Według art. 22 Konstytucji RP.

⁵ Kwestia ta nie jest wyłącznie naszym problemem krajowym. Władze francuskiego miasta Grenoble postanowiły usunąć z ulic wszystkie reklamy zewnętrzne. W ich miejscu posadzone mają być drzewa. Władze Grenoble tłumaczą, że usunięcie z miejsc publicznych słupów ogłoszeniowych, tablic i billboardów to odpowiedź na skargi mieszkańców, którym reklamy coraz bardziej przeszkadzały. Do końca 2019 roku pozostaną reklamy na przystankach, wtedy bowiem skończą się kolejne umowy z najemcami. To pierwszy taki przypadek w Europie. Wcześniej, w 2007 roku eksperyment polegający na usunięciu z ulic wielkopowierzchniowych reklam zewnętrznych przeprowadzono w brazylijskim Sao Paulo, jednak w 2012 roku powróciły one w postaci tablic informacyjnych. Wirtualne media, www.wirtualnemedi.pl/artukul/pierwsze-miasto-w-europie-usuwa-wszystkie-reklamy-outdoorowe, [dostęp dnia 20.02.2016].

Pierwszą z nich jest nowoprzyjęta ustawa o rewitalizacji⁶. Zmienia ona procedurę sporządzania studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Ustanawia ona wymóg prowadzenia szerokich analiz ekonomicznych, społecznych i środowiskowych, jak również bilansu terenów przeznaczonych pod zabudowę. Ustawa wprowadza zasadę promowania zabudowy zwartej, czyli zabudowa w bezpośrednim sąsiedztwie innych budynków. Wśród kluczowych wartości i celów planowania przestrzennego ustawa ta wymienia transparentność procesów planistycznych, dostęp społeczeństwa do informacji o procesach planistycznych, czy promowanie transportu publicznego oraz stwarzanie warunków dla rowerzystów i pieszych. Co ważne, dla wielu gmin, ustawa ustanowiła nowy instrument przestrzenny, w postaci miejscowego planu rewitalizacji, który rada gminy może uchylać na obszarach rewitalizacji. W planie tym można, na przykład, zakazać działalności handlowej czy usługowej na określonych obszarach gminy, lub wprowadzać rozwiązania, w ramach których inwestor będzie mógł zrealizować przedsięwzięcie na terenie zabudowanym pod warunkiem jednoczesnej realizacji inwestycji ubocznej, korzystnej dla gminy, jak infrastruktura techniczna, społeczna, czy lokale mieszkalne.

Drugą jest nowoprzyjęta ustawa o związkach metropolitalnych⁷, do której wprowadzono nowy instrument przestrzenny, jakim jest studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego obszaru metropolitalnego. Określa ono kluczowe wytyczne przestrzenne dla całego obszaru metropolii. Na szczeblu związku metropolitalnego stworzono też możliwość prac nad aktualizacją studiów gmin wchodzących w skład związku metropolitalnego, przez co związek metropolitalny staje się kolejnym podmiotem uczestniczącym w tworzeniu i realizowaniu polityki przestrzennej.

Ustawa o przygotowaniu i realizacji strategicznych inwestycji w zakresie sieci przesyłowych⁸, która pojawiła się w naszym systemie prawnym w 2015 roku, ustanowiła nadzwyczajny tryb realizacji takich inwestycji. Ustawodawca uznał inwestycje w zakresie sieci przesyłowych za szczególną formę inwestycji celu publicznego, o szczególnym znaczeniu dla państwa stwarzając dla nich szczególne warunki formalno-prawne na wzór budowy infrastruktury przeciwpowodziowej, drogowej czy tej związanej z organizacją w Polsce turnieju EURO 2012⁹.

⁶ Ustawa z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji, (Dz.U. 2015, poz. 1777), która weszła w życie 18 listopada 2015 roku.

⁷ Ustawa z dnia 9 października 2015 roku o związkach metropolitalnych, (Dz.U. 2015, poz. 1890), która weszła w życie 1 stycznia 2016 roku.

⁸ Ustawa z dnia 24 lipca 2015 roku o przygotowaniu i realizacji strategicznych inwestycji w zakresie sieci przesyłowych, (Dz.U. 2015, poz. 1265), która weszła w życie 15 września 2015 roku.

⁹ Więcej: T. Bojar-Fijałkowski, *Specjalne regulacje prawne na UEFA EURO 2012 w Polsce*, [w:] *EURO 2012 Polska-Ukraina. Aspekty organizacyjno-ekonomiczne*, M. Boruszczak (red.), WSTiH, Gdańsk 2012, s. 13–22.

Ustawa o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym¹⁰, przesądziła o obowiązku lokalizowania wielkopowierzchniowych obiektów handlowych, zdefiniowanych jako te o powierzchni sprzedaży przekraczającej 2.000 metrów kwadratowych, tylko na podstawie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, czyli tylko tam gdzie takie plany są i obowiązują.

Ustawa o zmianie ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych¹¹, zliberalizowała przeznaczenie na cele nierolnicze i nieleśne gruntów rolnych stanowiących użytki klas I–III¹². Dotychczas przeznaczenie ich na cele nierolnicze i nieleśne wymagało zgody ministra. Nowelizacja prowadzi do możliwości wydawania przez organy gmin pozytywnych decyzji o warunkach zabudowy dla gruntów spełniających takie kryteria i łatwiejsze ich zagospodarowywanie.

W końcu, ustawa o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu¹³ wprowadza dwa nowe, bardzo ciekawe instrumenty prawne. Pierwszym jest audyt krajobrazowy, który ma określać krajobrazy priorytetowe w skali województwa. Drugi to możliwość uchwalania przez gminy uchwał określających zasady sytuowania tablic reklamowych, urzędzeń reklamowych, sztyldów i ogrodzeń. Decydowanie gminy o zasadach estetyki na jej terenie jest bardzo silnie oddziałującym i bezpośrednim instrumentem zarządzania krajobrazem w lokalnej przestrzeni publicznej. Audyt krajobrazowy jest narzędziem bardziej raportującym, informacyjnym, ale może stać się podstawą dalszych kroków w zakresie zarządzania krajobrazem województwa. Szczególnie z uwagi na to, że zawiera w sobie także element oceny dotychczasowych obszarowych form ochrony przyrody z możliwością postulowania ich zmian, powstania i zniesienia, co czyni go w tym zakresie ciekawym i pożądanym przez samorządy instrumentem zarządzania krajobrazem na szczeblu regionalnym.

¹⁰ Ustawa z dnia 25 września 2015 roku o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, (Dz.U. 2015, poz. 1713), która weszła w życie 11 listopada 2015 roku.

¹¹ Ustawa z dnia 10 lipca 2015 roku o zmianie ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, (Dz.U. 2015, poz. 1338), która weszła w życie 10 października 2015 roku.

¹² Kiedy co najmniej połowa powierzchni każdej zwartej ich części zawiera się w obszarze zwartej zabudowy, a grunty położone są w odległości nie większej niż 50 metrów od granicy najbliższej działki budowlanej, lub gdy grunty położone są w odległości nie większej niż 50 metrów od drogi publicznej, a ich powierzchnia nie przekracza 0,5 ha bez względu na to, czy stanowią jedną całość, czy kilka odrębnych części.

¹³ Ustawa z dnia 24 kwietnia 2015 roku o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu – do ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, (Dz.U. 2015, poz. 774), dalej jako „ustawa krajobrazowa”, która weszła w życie 11 września 2015 roku.

2. Audyt krajobrazowy województwa

Audyt krajobrazowy województwa został wprowadzony¹⁴ jako instrument prawny samorządu województwa do ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym¹⁵. Jego sporządzenie zostało ujęte pośród zadań zarządu województwa obok takich działań planistycznych jak sporządzanie plan zagospodarowania przestrzennego województwa, prowadzenie analizy i studiów oraz opracowywanie koncepcji i programów odnoszących się do obszarów i problemów zagospodarowania przestrzennego¹⁶.

Nowymi zapisami ściśle związanymi z audytem krajobrazowym województwa są art. 38a i 38b dodane ustawą krajobrazową do dotychczasowego brzmienia ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Są one m.in. zbiorem zasad i wymogów wobec tego instrumentu, który pierwszy raz pojawia się w polskim prawie i pośród zadań jednostek samorządu terytorialnego.

Audyt krajobrazowy ma identyfikować krajobrazy występujące na całym obszarze województwa, określać ich cechy charakterystyczne oraz dokonywać oceny ich wartości. Ma on, w szczególności identyfikować krajobrazy występujące na obszarze województwa oraz lokalizować krajobrazy priorytetowe, wskazywać lokalizację i granice parków kulturowych, parków narodowych, rezerwatów przyrody, parków krajobrazowych, obszarów chronionego krajobrazu, obiektów znajdujących się na listach Światowego Dziedzictwa UNESCO, obszarów Sieci Rezerwatów Biosfery UNESCO oraz obszarów i obiektów proponowanych do umieszczenia na takich listach. Audyt krajobrazowy województwa ma także wskazywać zdiagnozowane zagrożenia dla wartości krajobrazów województwa oraz wskazywać rekomendacje i wnioski dotyczące kształtowania i ochrony krajobrazów określonych w jego wstępnej części, w szczególności poprzez wskazanie obszarów, które powinny zostać objęte obszarową ochroną przyrody w formie parku krajobrazowego, obszaru chronionego krajobrazu lub zespołu przyrodniczo-krajobrazowego w zgodzie z przepisami prawa ochrony przyrody¹⁷ i ochrony zabytków¹⁸. Przy czym, co może okazać się użyteczne dla właścicieli istotnie ograniczonych w użytkowaniu obszarów chronionych¹⁹, audyt krajobrazowy może wskazywać te spośród parków krajobrazowych,

¹⁴ Poprzez art. 7 pkt 6 ustawy krajobrazowej.

¹⁵ Ustawa z dnia 27 marca 2003 roku o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, (Dz. U. 2015, poz. 199 z późn. zm.), dalej jako „ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym”.

¹⁶ Art. 38 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

¹⁷ Więcej: B. Rakoczy, *Prawo ochrony przyrody*, C.H.Beck, Warszawa 2009.

¹⁸ Więcej: K. Zeidler (red.), *Prawo ochrony zabytków*, Wolters Kluwer, Warszawa 2014.

¹⁹ Więcej: J. Ciechanowicz-McLean, T. Bojar-Fijałkowski, *Działalność gospodarcza na obszarach NATURA 2000*, [w:] *Wspólnotowe prawo ochrony środowiska i jego implementacja w Polsce trzy lata po akcesji*, J. Jendrośka, M. Bar (red.), Centrum Prawa Ekologicznego, Wrocław 2008, s. 113–148.

obszarów chronionego krajobrazu i zespołów przyrodniczo-krajobrazowych, które ze względu na znaczący spadek wartości krajobrazu wymagają pogłębionej analizy zasadności ich dalszej ochrony.

Rada Ministrów dopiero określi, w drodze rozporządzenia, liczne szczegóły techniczne audytów krajobrazowych województw. Doświadczenie uczy, że zapisy rozporządzeń do bardzo ciekawych i potrzebnych ustaw potrafią mocno negatywnie wpłynąć na ich wykonywanie, a tempo wydawania rozporządzeń na ich aktualność wobec życia społeczno-gospodarczego²⁰. Rozporządzenie, którego wydanie zapowiada ustawa krajobrazowa, ma określić stosowaną przy sporządzaniu audytów krajobrazowych klasyfikację krajobrazów opracowaną w oparciu, w szczególności, o takie kryteria jak charakter dominujących w krajobrazie czynników, rzeźby terenu i pokrycia terenu, sposób oceny zidentyfikowanych krajobrazów oraz wskazywania krajobrazów priorytetowych, sposób uwzględnienia w audycie krajobrazowym obiektów, w tym krajobrazów wpisanych na listę Światowego Dziedzictwa UNESCO, obszarów Sieci Rezerwatów Biosfery UNESCO, obszarowych form ochrony przyrody oraz chronionych prawem ochrony zabytków²¹ krajobrazów kulturowych. Rozporządzenie ma także określić szczegółowy zakres i metodologię audytu krajobrazowego uwzględniając przy tym właściwą ochrony krajobrazów i możliwości ich kształtowania oraz konieczność zachowania krajobrazów będących źródłem tożsamości narodowej.

Projekt audytu krajobrazowego sporządzać ma zarząd, czyli organ wykonawczy województwa samorządowego a uchwalać sejmik, czyli organ uchwałodawczo-kontrolny województwa w formie uchwały. Podobnie, jak to się ma z przygotowywaniem przez gminę planów zagospodarowania przestrzennego, województwo ma obowiązek poinformować w drodze obwieszczenia i ogłoszonego w prasie o przystąpieniu do sporządzania projektu audytu krajobrazowego celem umożliwienia publicznego wglądu do niego przez okres 30 dni. Zarząd województwa ma także obowiązek zasięgnięcia opinii regionalnego dyrektora ochrony środowiska, dyrektorów parków narodowych i krajobrazowych położonych w granicach województwa, wojewódzkiego konserwatora zabytków i rad gmin położonych na terenie województwa o projekcie audytu krajobrazowego. W oparciu o powyższe zarząd może wnieść do projektu po-

²⁰ Przykładem może być tu m.in. wartościowa ustawa z dnia 28 lipca 2005 roku o partnerstwie publiczno-prywatnym, (Dz.U. 2005, Nr 169, poz. 1420), pierwsza regulująca kompleksowo tę kwestię w prawie polskim, do której kluczowe rozporządzenia ustanowiły tak wyśrubowane wymagania, że niewiele inwestycji powstało przy wykorzystaniu jej zapisów, efektem czego ustawodawca w roku 2008 napisał nową ustawę z dnia 19 grudnia 2008 roku o partnerstwie publiczno-prywatnym, (Dz.U. 2009, Nr 19, poz. 100). T. Bojar-Fijałkowski, M. Dziedzic, *Zakres podmiotowy umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym na gruncie ustawodawstwa polskiego*, *Przestrzeń-Ekonomia-Społeczeństwo* Numer 1/1/2012, s. 96-97.

²¹ Art. 6 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 23 lipca 2003 roku o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, (Dz.U. 2014, poz. 1446 z późn. zm.).

prawki oraz rozpatrzyć zgłoszone uwagi. Zapis ten oceniany jest dość krytycznie, szczególnie przez gminy, które postulowały, aby projekt audytu krajobrazowego wymagał ich pozytywnej opinii a nie jedynie zasięgnięcia opinii. Jednakże ustawodawca przyznał de facto pełnię rozstrzygnięć samorządowi szczebla wojewódzkiego, co bywa uważane za sprzeczne z zasadą subsydiarności i samodzielności gmin²². Każdorazowa zmiana audytu krajobrazowego będzie wymagała takiego samego trybu jak jego przyjęcie, czyli uchwały sejmiku województwa. Audyt krajobrazowy dla obszaru województwa, według ustawy krajobrazowej, musi być sporządzany nie rzadziej niż raz na 20 lat.

Samorządy województw mają 3 lata na uchwalenie pierwszych audytów krajobrazowych licząc od wejścia w życie ustawy krajobrazowej, co przy procedurach już określonych ustawą nie jest okresem szczególnie długim. Dodatkowo, prace takie będą mogły się rozpocząć dopiero po wydaniu przez Radę Ministrów rozporządzeń określających szczegóły techniczne opracowywania audytu krajobrazowego. Każdy miesiąc zwłoki w wydawaniu tych rozporządzeń zwiększa ryzyko, że okres ten nie będzie dotrzymany. Ustawa krajobrazowa przewiduje, że po upływie tego terminu wojewoda wezwie sejmik województwa do uchwalenia audytu krajobrazowego w wyznaczonym terminie. Po bezskutecznym upływie tego terminu, audyt krajobrazowy opracowuje i przyjmuje w drodze zarządzenia zastępczego wojewoda na koszt samorząd województwa.

3. Uchwała regulująca zasady estetyki nośników reklamowych w gminie

Przepisy wprowadzają²³ także nowy, potrzebny i postulowany przez samorządy gminne, instrument prawny w zakresie kontroli gminy nad estetyką przestrzeni publicznej, w szczególności reklam²⁴, m.in. dodając artykuły 37a-37e do ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Zgodnie z nowymi regulacjami, rada gminy może w uchwale, czyli akcie prawa miejscowego, określić zasady i warunki sytuowania obiektów małej architektury²⁵, tablic reklamowych²⁶ i urządzeń reklamowych²⁷ oraz ogrodzeń,

²² Więcej: A. Fogel (red.), *Ustawa krajobrazowa*, Wolters Kluwer, Warszawa 2016.

²³ Art. 7 ustawy krajobrazowej.

²⁴ Zgodnie z dodanym art. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym pkt 16a przez reklamę należy rozumieć upowszechnianie w jakiegokolwiek wizualnej formie informacji promującej osobę, przedsiębiorstwa, towary, usługi, przedsięwzięcia lub ruchy społeczne.

²⁵ W dotychczasowym rozumieniu art. 3 pkt 4 ustawy z dnia 7 lipca 1994 roku Prawo Budowlane, (Dz.U. 2013, poz. 1409 z późn. zm.).

²⁶ Zgodnie z nowododanym do art. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym pkt 16b przez tablicę reklamową należy rozumieć przedmiot materialny przeznaczony lub służący ekspozycji reklamy wraz z jego elementami konstrukcyjnymi i zamocowaniami, o płaskiej powierzchni służącej ekspozycji reklamy, w szczególności baner reklamowy, reklamę naklejaną na okna budynków i reklamy umieszczane na

w tym ich gabaryty, standardy jakościowe oraz rodzaje materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane. W odniesieniu do szyldów²⁸ wymogi mogą dotyczyć zasad i warunków ich sytuowania, gabaryty oraz liczbę szyldów, które mogą być umieszczone na danej nieruchomości. Rada gminy może także ustalić całościowy zakaz sytuowania ogrodzeń oraz tablic reklamowych i urządzeń reklamowych, ale z wyłączeniem jej jurysdykcji nad ogrodzeniami autostrad i dróg ekspresowych oraz ogrodzeniami linii kolejowych.

Uchwała taka, będąca de facto planem miejscowym w zakresie estetyki nośników reklamowych, może dotyczyć całego obszaru gminy, lub jej części. Jednak kiedy uchwała będzie przewidywać różne regulacje dla różnych obszarów gminy musi określić w sposób jednoznaczny granice tych obszarów, choćby w załączniku graficzny wraz z opisem, jednoznacznie określającym takie granice.

Co ważne uchwała taka będzie obowiązująca także wobec obiektów już istniejących. Ustawodawca wprowadza jednak swoiste *vacatio legis*, w którym istniejące w chwili wejścia w życie uchwały obiekty małej architektury, ogrodzenia, tablice i urządzenia reklamowe będą musiały być dostosowane do warunków nią ustanowionych, określając je na nie mniej niż 12 miesięcy. Władzom gminy pozostawiono rozstrzygnięcie w zakresie rodzajów obiektów małej architektury oraz rodzajów ogrodzeń, które nie będą wymagały dostosowania do zakazów, zasad lub warunków określonych w uchwale.

Określone uchwałą wymogi nie będą miały jednak zastosowania do reklam upowszechniających informacje trwale upamiętniające osoby, instytucje lub wydarzenia oraz o charakterze religijnym, związanym z działalnością kościołów lub innych związków wyznaniowych, jeśli taka tablica reklamowa lub urządzenie reklamowe usytuowane będzie w granicach terenów użytkowanych jako miejsca kultu i działalności religijnej, w tym cmentarzy.

Procedura przyjęcia uchwały regulującej zasady estetyki w gminie rozpocznie się uchwałą rady gminy²⁹ obligującą wójta³⁰ do przygotowania projek-

rusztowaniu, ogrodzeniu lub wyposażeniu placu budowy, z wyłączeniem drobnych przedmiotów codziennego użytku wykorzystywanych zgodnie z ich przeznaczeniem.

²⁷ Zgodnie z nowododanym do art. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym pkt 16c przez urządzenie reklamowe należy rozumieć przedmiot materialny przeznaczony lub służący ekspozycji reklamy wraz z jego elementami konstrukcyjnymi i zamocowaniami, inny niż tablica reklamowa, z wyłączeniem drobnych przedmiotów codziennego użytku wykorzystywanych zgodnie z ich przeznaczeniem.

²⁸ Zgodnie z nowododanym do art. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym pkt 16d przez szyld należy rozumieć tablicę reklamową lub urządzenie reklamowe informującą o działalności prowadzonej na nieruchomości, na której ta tablica reklamowa lub urządzenie reklamowe się znajdują.

²⁹ W przypadkach gmin wiejsko-miejskich rady gminy i miasta a gmin miejskich rady miasta.

tu uchwały właściwej. Wójt ma obowiązek podać do publicznej wiadomości informację o podjęciu przez radę gminy uchwały obligującej go do sporządzenia projektu uchwały, celem umożliwienia partycypacji społecznej. Wójt zasięga opinii regionalnego dyrektora ochrony środowiska o projekcie uchwały, właściwego organu Państwowej Straży Pożarnej oraz marszałka województwa, a uzgadnia jej projekt z wojewódzkim konserwatorem zabytków w zakresie kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu oraz ministrem właściwym do spraw zdrowia w zakresie zagospodarowania obszarów ochrony uzdrowiskowej w przypadku miejscowości uzdrowiskowych. Po ogłoszeniu w lokalnej prasie oraz obwieszczeniu w sposób zwyczajowo przyjęty na danym terenie, projekt uchwały zostanie wyłożony do publicznego wglądu na co najmniej 21 dni.

Ustawodawca przewidział także system sankcji, w tym kary pieniężne, wobec podmiotu, który umieścił tablicę reklamową lub urządzenie reklamowe niezgodne z przepisami uchwały. Gdyby nie było możliwe ustalenie takiego podmiotu, karą pieniężną obciąży się właściciela, użytkownika wieczystego lub posiadacza samoistnego nieruchomości lub obiektu budowlanego, na których umieszczono tablicę reklamową lub urządzenie reklamowe. Karę pieniężną wymierzać będzie, w drodze decyzji administracyjnej, wójt gminy³¹. Kara pieniężna będzie równoległa do nałożenia obowiązku dostosowania tablicy reklamowej lub urządzenia reklamowego do wymogów uchwały albo nakazu usunięcia tablicy lub urządzenia. Wysokość kary pieniężnej będzie uzależniona od pola powierzchni tablicy reklamowej lub urządzenia reklamowego służącej ekspozycji reklamy wyrażonej w metrach kwadratowych i 40-krotności uchwalonej przez radę gminy stawki części zmiennej opłaty reklamowej powiększonej o 40-krotność uchwalonej przez radę gminy stawki części stałej tej opłaty, za każdy dzień niezgodności tablicy reklamowej lub urządzenia reklamowego z przepisami gminy. Jeśli kształt urządzenia reklamowego uniemożliwi wyznaczenie pola powierzchni służącej ekspozycji reklamy wysokość kary pieniężnej zależeć będzie od pola powierzchni bocznej prostopadłościanu opisanego na urządzeniu reklamowym. Algorytm ten daje gminie możliwość nałożenia grzywny w wysokości do 10.000 złotych w przypadku osób fizycznych i do 50.000 złotych jednorazowo w przypadku osób prawnych i jednostek nieposiadających osobowości prawnej. Kara taka stanowić będzie dochód gminy, podobnie jak opłata reklamowa od nośników jaką będzie mogła uchwalić rada

³⁰ W przypadku gminy wiejsko-miejskiej i małej gminy miejskiej burmistrza oraz w przypadku dużej gminy miejskiej oraz każdej gminy na prawach powiatu prezydenta miasta.

³¹ W tym celu ustawa krajobrazowa dokonała nowelizacji ustawy z dnia 17 czerwca 1966 roku o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, (Dz.U. 2014, poz. 1619 z późn. zm.).

gminy³². Ponadto sąd będzie mógł orzec o przepadku przedmiotów służących do takiej, niezgodnej z zasadami gminnymi, reklamy³³.

Samorządy przygotowujące swoje uchwały regulujące powyższe zagadnienia będą musiały znaleźć złoty środek między konieczną ogólnością a niezbędną szczegółowością tych planów, między uregulowaniem ale nie przeregulowaniem kwestii, które potrafią być oceniane bardzo indywidualnie. Oby nie potraktowały nowej opłaty reklamowej i kar za niestosowanie się do wymogów estetyki jako nowego, nadzwyczajnego źródła dochodów, na przykład w miejsce dotychczasowych przychodów z fotoradarów, gdyż nie taki jest sens i cel tej regulacji.

Zakończenie

Nowelizacje prawa planowania i zagospodarowani przestrzennego dokonane w drugiej połowie 2015 roku były jednymi z najszerzych regulacyjnie i najistotniejszych w ostatnich kilku, jeśli nie kilkunastu latach. Szczególnie w zakresie prawnej ochrony krajobrazu i estetyki przestrzeni publicznej, która w końcu znalazła właściwe miejsce pośród wartości prawnie chronionych. Najistotniejszymi dla niniejszego opracowania były te w zakresie zarządzania krajobrazem.

Wobec nich można postawić kilka wniosków i ocen, choć dotyczą one na razie założeń świeżych wciąż regulacji a nie oceny ich funkcjonowania, gdyż na takie musi jeszcze poczekać:

1. Problem estetyki przestrzeni publicznej oraz ochrony krajobrazu przed szpetnym jego zagospodarowaniem nie występuje wyłącznie w Polsce. Z tym, że przy braku jego uregulowania, poza ogólnymi zapisami skupiających się na aspektach bardziej technicznych planów zagospodarowana przestrzennego, nabrał on w wielu polskich miejscowościach niespotykanej skali. Najwyraźniej jest to odczuwane w miejscach atrakcyjnych turystycznie, które tracą wiele z powodu nieskoordynowanych, nieestetycznych i szpecących nośników reklamowych zajmujących większość, jeśli nie całość ich przestrzeni publicznej.
2. Dlatego dobrze, że ustawodawca w końcu wyposażył jednostki samorządu terytorialnego w instrumenty prawne kształtowania i ochrony, ogólnie zarządzania, krajobrazem i estetyką w przestrzeni publicznej. Mimo dyskusji i pewnych kontrowersji, szczególnie co do udziału gmin w procesie tworzenia audytów krajobrazowych województw, są to instrumenty skonstruowane poprawnie i mają szansę stać się użytecznymi oraz pomocnymi jednostkom samorządu terytorialnego.

³² W tym celu ustawa krajobrazowa dokonała nowelizacji ustawy z dnia 12 stycznia 1991 roku o podatkach i opłatach lokalnych (Dz.U. 2014, poz. 849 z późn. zm.).

³³ W tym celu ustawa krajobrazowa dokonała nowelizacji ustawy z dnia 20 maja 1971 roku Kodeks Wykroczeń, (Dz.U. 2015, poz. 1094 z późn. zm.).

3. Największą trudność z wykorzystywaniem regulacji o audycie krajobrazowym może spowodować opieszały rząd, jeśli w rozsądnym terminie nie wyda aktów wykonawczych do regulacji ustawowej oraz gdyby zapisy wydanych rozporządzeń okazałyby się trudne, czasochłonne i kosztowne w realizacji. Nie pierwszy raz o skuteczności dobrego prawa zdecydują szczegóły przygotowywane na przez urzędników administracji rządowej szczebla centralnego.
4. Wiele jednostek samorządu terytorialnego i prywatnych właścicieli terenów objętych obszarową ochroną przyrody postuluje zmiany w granicach tej ochrony z uwagi na utratę walorów przyrodniczych oraz nadmierne, wobec korzyści, negatywne skutki wyłączenia takich obszarów z pełnego użytkowania. Audyt krajobrazowy, poza funkcją porządkującą informacje o krajobrazie w województwie, przewiduje także możliwość postulowania objęcia wybranych obszarów ochroną oraz zastanowienia się nad sensem utrzymywania ochrony innych obszarów. Powinien więc być on skuteczniejszy w tym zakresie niż dotychczasowe działania zainteresowanych.
5. Niewątpliwie, umożliwienie gminom uchwalania lokalnych zasad estetyki wobec nośników reklamowych, obiektów małej architektury i ogrodzeń, w formie aktu prawa miejscowego jest rozwiązaniem pożądanym. Założenia ustawowe dla takich działań są skonstruowane poprawnie pozostawiając podstawowej jednostce samorządu terytorialnego należną jej daleką autonomię.
6. Należy mieć tylko nadzieję i zaufanie do lokalnych władz, które zapewne niebawem zaczną uchylać pierwsze z reguł estetyki w gminie, że podejną do tego zadania w sposób roztropny a nie zechcą z opłaty reklamowej i kar za nieprzestrzeganie uchwał uczynić dochodu budżetu rekompensującego utratę przychodów z fotoradarów. Przy opracowywaniu projektu takich uchwał samorządy gmin nie powinny unikać współpracy z architektami krajobrazu, urbanistami, historykami czy plastykami a zacząć je winny od audytu estetycznego gminy na wzór audytu krajobrazowego województwa.

Bibliografia

1. Bojar-Fijałkowski T., Cern G., *Rozwój turystyki pośród zadań jednostek samorządu terytorialnego ze szczególnym uwzględnieniem przypadku gminy Władysławowo*, Przestrzeń–Ekonomia–Społeczeństwo Numer 5/I/2014.
2. Bojar-Fijałkowski T., Dziedzic M., *Zakres podmiotowy umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym na gruncie ustawodawstwa polskiego*, Przestrzeń–Ekonomia–Społeczeństwo Numer 1/I/2012.
3. Bojar-Fijałkowski T., *Gospodarka odpadami komunalnymi jako ekologiczny instrument estetyki w gminie – uwagi prawne*, Przestrzeń–Ekonomia–Społeczeństwo Numer 2/II/2012.

4. Bojar-Fijałkowski T., *Specjalne regulacje prawne na UEFA EURO 2012 w Polsce*, [w:] *EURO 2012 Polska-Ukraina. Aspekty organizacyjno-ekonomiczne*, Boruszczak M. (red.), WSTiH, Gdańsk 2012.
5. Ciechanowicz-McLean J., Bojar-Fijałkowski T., *Działalność gospodarcza na obszarach NATURA 2000*, [w:] *Wspólnotowe prawo ochrony środowiska i jego implementacja w Polsce trzy lata po akcesji*, Jendrośka J., Bar M. (red.), Centrum Prawa Ekologicznego, Wrocław 2008.
6. Fogel A. (red.), *Ustawa krajobrazowa*, Wolters Kluwer, Warszawa 2016.
7. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku, (Dz.U. z 1997 r., Nr 78 poz. 483 z późn. zm.).
8. Rakoczy B., *Prawo ochrony przyrody*, C.H.Beck, Warszawa 2009.
9. Ustawa z dnia 10 lipca 2015 roku o zmianie ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, (Dz.U. z 2015 r., poz. 1338).
10. Ustawa z dnia 12 stycznia 1991 roku o podatkach i opłatach lokalnych (Dz.U. z 2014 r., poz. 849 z późn. zm.).
11. Ustawa z dnia 17 czerwca 1966 roku o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, (Dz.U. z 2014 r., poz. 1619 z późn. zm.).
12. Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 roku o partnerstwie publiczno-prywatnym, (Dz.U. z 2009 r., Nr 19, poz. 100).
13. Ustawa z dnia 20 maja 1971 roku Kodeks Wykroczeń, (Dz.U. z 2015 r., poz. 1094 z późn. zm.).
14. Ustawa z dnia 23 lipca 2003 roku o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, (Dz.U. z 2014 r., poz. 1446 z późn. zm.).
15. Ustawa z dnia 24 kwietnia 2015 roku o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu – do ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, (Dz.U. 2015, poz. 774).
16. Ustawa z dnia 24 lipca 2015 roku o przygotowaniu i realizacji strategicznych inwestycji w zakresie sieci przesyłowych, (Dz.U. z 2015 r., poz. 1265).
17. Ustawa z dnia 25 września 2015 roku o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, (Dz.U. z 2015 r., poz. 1713).
18. Ustawa z dnia 27 marca 2003 roku o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, (Dz. U. z 2015 r., poz. 199 z późn. zm.).
19. Ustawa z dnia 28 lipca 2005 roku o partnerstwie publiczno-prywatnym, (Dz.U. z 2005 r., Nr 169, poz. 1420).
20. Ustawa z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji, (Dz.U. z 2015 r., poz. 1777).

21. Ustawa z dnia 9 października 2015 roku o związkach metropolitalnych, (Dz.U. z 2015 r., poz. 1890).
22. Wirtualne media, www.wirtualnemedi.pl/artukul/pierwsze-miasto-w-europie-usuwa-wszystkie-reklamy-outdoorowe, [dostęp dnia 20.02.2016]
23. Zeidler K. (red.), *Prawo ochrony zabytków*, Wolters Kluwer, Warszawa 2014.

Streszczenie

Niniejszy tekst przedstawia nowe instrumenty prawne w zakresie zarządzania krajobrazem i estetyką jakie po ostatnich nowelizacjach prawa planowania i zagospodarowania przestrzennego otrzymały jednostki samorządu terytorialnego.

Pierwsza jego część opisuje ogólnie zmiany prawa planowania i zagospodarowania przestrzennego jakie nastąpiły w roku 2015. Część druga skupia się konkretnie na audycie krajobrazowym województwa definiując go i charakteryzując. Część trzecia czyni analogicznie wobec możliwości podejmowania przez gminy uchwał regulujących zasady estetyki, szeroko pojętych, nośników reklamowych.

Całość kończy podsumowanie i wykaz wykorzystanych źródeł, aktualnych na dzień 29 lutego 2016 r.

Summary

The text presents new legal instruments of landscape's and aesthetics management given to local governments in latest amendments of spatial planning law.

The first part of the text focus on general changes of spatial planning law which took place in year 2015. Second part details more specifically with landscape audit of the region, defines and describes it. The third part does the same with ability of local communities to take resolutions regulating rules of aesthetics of, widely understood, advertisement's carriers.

The paper finishes with conclusions and list of references and sources valid on February 29th of 2016.

Informacja o autorze

Tomasz Bojar-Fijałkowski
doktor nauk prawnych,
adiunkt w Katedrze Prawa i Postępowania Administracyjnego
Europejskiej Wyższej Szkoły Prawa i Administracji w Warszawie,
współpracownik Sopockiej Szkoły Wyższej,
bojar-fijalkowski@wp.pl