

UWAGI

do projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku ze
wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu

uwagi dotyczące reklam

1. Celowość nowej regulacji kwestii reklam budzi podstawową wątpliwość w świetle informacji zawartych w uzasadnieniu, że w Krakowie „na Rynku Głównym, jednej z ikon Polski, jedynie 22% elementów reklamowych było umieszczonych z zachowaniem wymaganych przepisów”. Jeżeli tak powszechnie przepisy są łamane to należałoby **wzmocnić egzekucję** przepisów istniejących, zamiast dodawać nowe, które równie łatwo będą łamane. Nie jest tu rozwiązaniem przydanie PINBowi dodatkowej kompetencji do kontroli wdrażania „urbanistycznych zasad...”, skoro nie radzi sobie z dotychczasowymi zadaniami, a jeśli nawet podejmie działania, to przez liczne procedury prawne (sprytnie wykorzystywane przez „samowolników”) są one szalenie długotrwałe. W tym czasie reklama spełni już swoje komercyjne cele, z krzywdą dla krajobrazu. Nowością jest penalizacja wykroczeń reklamowych. To rozwiązanie drastyczne i groźny straszak. Czy będzie skuteczne? Czy z kolei prokuratura, która też nie wyrabia się z robotą, nie uzna takich wykroczeń za czyn „o niskiej szkodliwości społecznej”? Poza tym powstanie dziwna asymetria: za reklamę można pójść siedzieć, a za zwykłą samowolę budowlaną, nawet dotyczącą wielkiej kubatury – nie.
2. Zaproponowane definicje są wyjątkowo **ogólnikowe i podatne na interpretacje**, i dlatego w istniejącym w Polsce systemie prawa będą nieskuteczne. Kategorie estetyczne będą w ostatecznej instancji interpretowane przez prawników. Jeśli zechcą się podeprzeć opiniami fachowców – zawsze znajdą się architekci, którzy sporządzą uczony wywód, że inwestycja planowana przez jego zleceniodawcę-inwestora nie jest dominantą krajobrazową albo spełnia „urbanistyczne zasady...” Ćwiczmy to nieustannie w praktyce interpretacji mpzp! Czy pole paneli fotogalwanicznych jest dominantą krajobrazową? A kopalnia kruszyw, pole kwitnącego rzepaku, pojedynczy wiatrak, farma wiatraków, autostrada? Tu uzasadnienie na str. 23 rozstrzyga „co do zasady”, że wiatraki są dominantą krajobrazową. Fachowcy będą musieli udowodnić, że w ich przypadku trzeba zastosować wyjątek od zasady. „Wizualna forma” reklamy oznacza, że reklama telewizyjna i gazetowa się załapuje, a radiowa nie jest reklamą w rozumieniu projektu ustawy. Z uzasadnienia (str. 24) wynika, że ustawodawca uznaje także za reklamy w

rozumieniu ustawy „reklamy na nalewakah na stacjach benzynowych”. One też będą regulowane w „zasadach i warunkach...”?

Może należałoby się zdecydować na oddanie pełnej władzy w tym zakresie fachowemu urzędnikowi, np. architektowi miejskiemu. Ze zgodą na ryzyko, że jeśli gmina zatrudni architekta marnego i przekupnego, to będzie miała brzydki krajobraz i zdegradowane przestrzenie publiczne. Tak to działało w przedwojennych miastach niemieckich.

3. W skali regionalnej **trudno będzie sporządzić** audyt krajobrazowy i ustalić urbanistyczne zasady ochrony krajobrazu. Możliwe będzie jedynie operowanie wielkimi jednostkami, w woj. pomorskim będą to np. Żuławy, Szwajcaria Kaszubska. „Urbanistyczne zasady...” będą bardzo ogólne i wtedy podatne na interpretacje i omijanie, albo bardzo szczegółowe i restrykcyjne, i wtedy sparaliżują działalność gospodarczą na chronionych obszarach. W ogóle nie da się wyznaczyć w skali regionalnej „krajobrazów priorytetowych” w miastach. Dlatego proponuję ograniczyć zakres nowego „Rozdziału 1a” ustawy o ochronie przyrody wyłącznie do **krajobrazu otwartego**, tj. z wyłączeniem miast, a przynajmniej miast dużych, np. powiatów grodzkich. W miastach o krajobraz dbałyby samorządy miejskie przy pomocy mpzp, ewentualnie „zasad i warunków sytuowania obiektów...” (art. 7 pkt 2 dot. art. 37a).
4. Proponowane **rozwiązania finansowe** dotyczące reklam, skądinąd sprawiedliwe i konstytucyjne: pobieranie przez gminę opłat za reklamy, odszkodowania związane z „urbanistycznym zasadami...” jeszcze bardziej czynią wątpliwą skuteczność nowych regulacji. Jaka gmina będzie restrykcyjnie przeciwstawiać się lokalizacji reklam i tracić dochody budżetowe niezbędne do sfinansowania szkół, pomocy społecznej, udziałów własnych w programach unijnych? Jakie województwo zdecyduje się na wprowadzenie restrykcyjnych „urbanistycznych zasad...” i na zapłacenie odszkodowań? W nowych ustępach 5f i 5g (art. 9 pkt 3) przepisano rozwiązania z ustawy o pizp, które w odniesieniu do reklam będą jeszcze trudniejsze do interpretacji. Czy zakaz reklam na polu, wprowadzony „urbanistycznym zasadami...” powoduje niemożliwość „korzystania z nieruchomości (...) w sposób dotychczasowy”? Tak, bo dotychczas mógł właściciel postawić reklamę wśród upraw – województwo płaci! A już zawsze taki zakaz spowoduje obniżenie wartości nieruchomości (o przychody z reklam) – województwo zawsze płaci. Pominięto w tym rozwiązaniu ograniczenie czasowe dochodzenia roszczeń do 5 lat, obecne w ustawie o pizp w art. 37.3 – województwo z „urbanistycznym zasadami...” będzie miało gorzej, bo roszczenia będą beczasowe.
5. Tradycyjnie nie towarzyszą projektowi ustawy projekty **rozporządzeń wykonawczych**, wymaganych w kilku miejscach. Po ewentualnym uchwaleniu ustawy będziemy – jak zwykle – czekać kilka lat na te rozporządzenia, a potem przecierać oczy ze zdumienia, że rozporządzenia

wyonaczyły idee ustawy (jak rozporządzenie z art. 61.6 ustawy o pizp całkiem rozmyło względnie jasną dyspozycję tegoż art. 61.1 pkt 1 dotyczącą tzw. dobrego sąsiedztwa).

6. Wątpliwości budzi utworzenie **nowych instytucji prawnych** jak: „zasady i warunki sytuowania małej architektury, tablic i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabaryty standardy jakościowe oraz rodzaje wyrobów” i „audyt krajobrazowy” i „urbanistyczne zasady ochrony krajobrazu”. Wszystkie cele tych dokumentów mogłyby i powinny być zrealizowane w mpzp lub planie zagospodarowania przestrzennego województwa.

„Zasady i warunki...” już w obecnej legislaturze można ująć w mpzp i w nowszych planach są one ujmowane. Być może jest celowe sporządzanie „zasad i warunków...” tam gdzie nie ma mpzp, oby nie zamiast mpzp! Ale będzie dziwnie: gmina nie ustala przeznaczenia, inwestycji publicznych, warunków zabudowy, zasad i warunków ochrony dziedzictwa kulturowego ani przyrodniczego, lecz zajmuje się małą architekturą i reklamami.

Z treści regulacji nie wynika, że „zasady i warunki...” muszą być sporządzone dla obszaru całej gminy za wyjątkiem obszarów objętych mpzp, co deklaruje uzasadnienie (str. 18-19). Uważam, że uzasadnienie idzie za daleko i niepotrzebnie: „zasady i warunki...” możnaby sporządzać dla części obszaru gminy, szczególnie części jednolitych pod względem morfologicznym. Wtedy poszczególne „zasady i warunki...” byłyby lepiej dostosowane do krajobrazu tych części i dałoby się je sporządzać etapowo, z kosztami sporządzenia rozłożonymi na wiele lat, począwszy od części najbardziej newralgicznych (najpiękniejszych, najbardziej zapaskudzonych reklamami, najbardziej prestiżowych). Także dopuściłbym sporządzanie „zasad i warunków...” dla obszarów objętych planami, szczególnie planami starymi (a bywają już 19-letnie), gdzie aspekt ochrony krajobrazu był pominięty lub ujęty niedostatecznie.

Zdecydowanie niepotrzebne jest utworzenie odrębnego bytu: „audyt krajobrazowy”, tym bardziej, że wymagany period jego sporządzania jest długi 20-letni, czyli zdecydowanie dłuższy niż praktyka aktualizacji planu województwa. Wystarczyłoby poszerzenie zakresu planu o audyt.

7. Wprowadzenie „urbanistycznych zasad ochrony krajobrazu” jako **przepisu prawnego powszechnie obowiązującego** grozi konfliktem między samorządami województwa i gmin. Bezpośrednie skutki finansowe ponosi samorząd województwa (patrz moja uwaga 4) ale skutki pośrednie, np. brak dochodów z reklam to już strata gminy. Obok trudności z wyznaczeniem krajobrazów priorytetowych, o których piszę w uwadze 3 zacznie się walka gmin o niezaliczenie ich do tej kategorii. Wystarczające jest przewidziane w projekcie ustawy przenoszenie „urbanistycznych zasad...” do kategorii prawa powszechnie obowiązującego poprzez mpzp i/lub „zasady i warunki...”

Deklaracja z uzasadnienia, że krajobrazy priorytetowe są ustalane „przy udziale wszystkich zainteresowanych jst” (str. 17) jest bałamutna, bo ten udział polega tylko na opiniowaniu, więc na najłabszej formie udziału. Podobnie przy stanowieniu „urbanistycznych zasad...” W dodatku wymagana jest opinia rady gminy i to w terminie 30 dni. To czyni opiniowanie całkiem iluzorycznym, biorąc pod uwagę, że posiedzenia rad tylko w największych miastach odbywają się raz w miesiącu, w dodatku z przerwą letnią, a większości gmin – rzadziej. A przecież w ciągu tego miesiące wójt, burmistrz, prezydent musi przygotować projekt tej opinii! Tu zdecydowanie trzeba się zadowolić opinią (a lepiej uzgodnieniem) wójta, burmistrza, prezydenta i/lub wydłużyć termin opiniowania.

Nie jest też w pełni wiarygodna deklaracja z uzasadnienia (str. 17), że **władztwo planistyczne** gmin zostanie przez wprowadzenie „urbanistycznych zasad...” ograniczone proporcjonalnie do założonych celów ochronnych. Nie wiadomo jaką część województwa zaliczą sejmiki do krajobrazów priorytetowych. Na pograniczu woj. podlaskiego i warmińsko-mazurskiego – jak można się spodziewać na podstawie apelu starostów (str. 23 uzasadnienia) – przynajmniej 5 powiatów. Jeszcze większe zagrożenia wynikają z proponowanego brzmienia nowego rozdz. 1a, art. 5c ust. 4 pkt 1) i pkt 3) w ustawie o ochronie przyrody (art. 9 pkt 3). „Ograniczenia w zakresie lokalizowania zabudowy” i „nieprzekraczalne parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu” możliwe do określenia w „urbanistycznych zasadach...” ingerują w istotę planów miejscowych. Nie mówiąc o trudnościach ich ustalenia w skali regionalnej, o czym pisałem w uwadze 3.

WNIOSKI

1. Jestem sceptyczny co do skuteczności proponowanej legislacji i opowiadam się za rezygnacją z niej. Raczej należy wzmocnić skuteczność działania nadzoru budowlanego (por. uwagi 1, 2 i 4)
2. Ustalanie krajobrazów priorytetowych i „urbanistycznych zasad...” powinno być ograniczone wyłącznie do krajobrazów otwartych, tj. z wyłączeniem miast (por. uwaga 3)
3. Nowe instytucje prawne powinny być raczej elementami już funkcjonujących dokumentów planistycznych, a wdrażanie „urbanistycznych zasad...” do powszechnego obiegu prawnego powinno następować pośrednio, poprzez mpzp i/lub „zasady i warunki...” (por. uwagi 6 i 7)
4. Udział gmin w sporządzaniu dokumentów wojewódzkich powinien być silny i realistyczny: uzgadnianie zamiast opiniowania, wójt, burmistrz, prezydent jako realizator tego udziału a nie rada gminy, dłuższy termin (por. uwaga 7)