

Uwagi i propozycje do projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu (druk sejmowy nr 1525)

Art. 1.

Zmiany w ustawie o postępowaniu egzekucyjnym w administracji

W opinii Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego z Poznania, Pawła Łukaszewskiego 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. 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 tej sytuacji Łukaszewski proponuje 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 dotyczyło 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.

Art. 2 Zmiany w Kodeksie Wykroczeń

Uważam, że należy przywrócić §1a w art.63b: „Podżeganie i pomocnictwo są karalne”.

Art. 4

Zmiana w ustawie o podatkach i opłatach lokalnych

Jak zauważa Wojciech Wagner, Naczelnik Wydziału Estetyki m.st. Warszawy, zmiana w art. 17a ust. 1 - doprecyzowująca, że opłatę reklamową pobiera się od posiadania nośników reklamowych - czyni martwym ust. 3 tego samego artykułu, który enumeruje rozmaitych dysponentów nieruchomości, bowiem posiadaczami nośników nie są zazwyczaj właściciele nieruchomości, ale firmy zewnętrzne. Praktyka pokazuje, że **jest ważne, by opłatę pobierać od właścicieli nieruchomości**, a nie nośników, gdyż ci ostatni są często nieosiągalni bądź niewypłacalni.

Wyłączenie szyldów spod opłat reklamowych (art. 17a ust. 5) każe się zastanowić nad **definicją szyldu**, proponowana w art. 2 ust. 16d ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Według Wagnera jest na tyle ogólna, że stanie się pretekstem do sytuowania wielkich reklam danego produktu bez opłat tylko dlatego, że

będzie on oferowany na terenie nieruchomości (np. Coca-Cola i sklep spożywczy). Ponieważ jednocześnie usunięto zawarty w pierwotnym projekcie zapis o tym, że „rada gminy ustala kryteria uznania tablicy lub urządzenia reklamowego za szyld”, konieczne jest wprowadzenie w art 17a ust. 5 *Ustawy o podatkach i opłatach lokalnych* możliwości tworzenia ograniczeń powierzchniowych i lokalizacyjnych szyldów na poziomie uchwały rady gminy, ustalającej *zasady i warunki sytuowania...*

W wyłączeniu spod opłat nośników informacji o charakterze religijnym (art. 17a ust. 5 pkt 4) należy dodać warunek ich **niekomercyjnego charakteru**.

Likwidacja zapisu o wielokrotności stawki opłaty, jaką musi ponieść właściciel nieruchomości w wypadku niezgodności nośnika reklamowego z zasadami i warunkami sytuowania... (art. 17b ust. 6) w opinii Wagnera **likwiduje główny instrument egzekucji tych zasad i zarazem podważa praktyczny sens całej ustawy**.

Standardowe opłaty w proponowanych stawkach będą jedynie pełnić rolę racjonalizacyjną, zniechęcając tylko inwestorów reklam niskodochodowych (drobne banery, trzeciorzędne lokalizacje o niskim marginesie dochodowości). Dla nośników wysokodochodowych (np. wielki format) staną się tylko niewielkim dodatkowym obciążeniem, nie wpływającym zasadniczo na kalkulację biznesową (przykładowo – maksymalna stawka opłaty za wielki, 100-metrowy nośnik w centrum Warszawy wynosić będzie tylko 675 zł miesięcznie). Jak pokazuje doświadczenie zarządców pasa drogowego, jako jedynych wyposażonych obecnie w instrument opłat karnych (10-krotna stawka), są one jedynym skutecznym instrumentem egzekucji prawa wobec samowolnych inwestorów. Zaproponowane jako alternatywa karanie inwestorów na podstawie kodeksu wykroczeń będzie zdecydowanie niewystarczające (maks. grzywna to 5000 zł – art. 1 ust. 1 Kodeksu wykroczeń) i znacznie bardziej pracochłonne.

Ewentualna argumentacja o niemożności jednoczesnego karania z mocy różnych przepisów za ten sam czyn trudno się broni, skoro już obecnie sytuacja taka ma miejsce w przypadku samowolnego umieszczania reklam w pasie drogowym (jednoczesna 10-krotna opłata karna wymierzana przez zarządcę pasa drogowego oraz teoretyczna możliwość karania grzywną / ograniczeniem wolności z art. 63a Kodeksu wykroczeń). Należałoby zresztą zwiększyć wielokrotność karnej 5 opłaty, gdyż nawet 10-krotna opłata wymierzona za 100-metrowy nośnik w centrum Warszawy (6750 zł) mogłaby się okazać niewystarczająca do uczynienia takiej inwestycji nieopłacalną.

Art. 5

Zmiany w Prawie Budowlanym

Wagner wskazuje na brak poprawki, która umożliwiłaby sprawdzanie przez administrację budowlaną zgodności zgłoszeń budowlanych i wniosków o pozwolenie na budowę z *zasadami i warunkami sytuowania obiektów małej architektury...* – konieczne zmiany art. 30 ust. 6 pkt 2, art. 35 ust. 1 pkt 1 oraz nawiązanie w art. 48 ust. 2 i ust. 3 oraz art. 49b ust. 2 prawa budowlanego. W proponowanym kształcie administracja budowlana będzie musiała akceptować tego typu zamierzenia, co spowoduje – skutek utraty mocy przez zapisy reklamowe planów miejscowych – brak możliwości egzekwowania *zasad i warunków sytuowania...* przez nadzór budowlany.

Jeżeli te zmiany nie zostaną wprowadzone, to na przykład: (i) nie będzie podstaw do odmowy wydania pozwolenia na budowę dla reklam, które są niezgodne z zasadami wynikającymi z uchwały o zasadach i warunkach sytuowania tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz (ii) nie będzie podstaw do eliminacji reklam niezgodnych z taką uchwałą w oparciu o przepisy prawa budowlanego.

Art. 7

Zmiany w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym

Kwestia definicji jest kluczowa dla myślenia o regulowaniu estetyki przestrzeni publicznej. Czytając przedstawione propozycje jesteśmy w stanie wyobrazić sobie konkretne **sytuacje, które wymykają się przedstawionym zapisom**. Jak słusznie

wskazuje Łukaszewski, inwestorzy nośników reklamowych coraz częściej, w celu omięcia 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.

Ponadto dziwi, że **w definicji tablicy reklamowej nie ujęto billboardów**. Praktyka pokazuje, że jest to jedna z najbardziej oczywistych wersji „tablicy” w dotychczasowym rozumieniu istniejących przepisów – według Wagnera bardziej oczywista niż baner czy wielkoformatowa siatka reklamowa. Rodzi to może pytania o uprzywilejowanie konkretnych nośników i konkretnych interesów. Jeśli ustawodawca decyduje się na doprecyzowanie definicji poprzez wypisanie przykładów nośników, sugerujemy by zwrot „w szczególności” zamienić na „w tym także”.

Na podstawie tych obserwacji **możemy zaproponować następujące definicje:**

"reklama" – należy przez to rozumieć upowszechnianie w jakiegokolwiek wizualnej formie informacji promującej osoby, przedsiębiorstwa, towary, usługi, przedsięwzięcia, idee lub ruchy społeczne 6 pkt 16b) "tablicy reklamowej" – należy przez to rozumieć przedmiot materialny przeznaczony lub służący ekspozycji reklamy wraz z jego elementami konstrukcyjnymi i zamocowaniami, o płaskiej powierzchni służącej ekspozycji reklamy, w tym także baner reklamowy, reklamę naklejaną na okna budynków i reklamy umieszczane na rusztowaniu, ogrodzeniu lub wyposażeniu placu budowy a także nośniki reklam o płaskiej powierzchni umieszczone na pojazdach, z wyłączeniem drobnych przedmiotów codziennego użytku wykorzystywanych zgodnie z ich przeznaczeniem.

pkt 16c) "urządzeniu reklamowym" – należy przez to rozumieć przedmiot materialny przeznaczony lub służący ekspozycji reklamy wraz z jego elementami konstrukcyjnymi i zamocowaniami, inny niż tablica reklamowa, w tym także nośnik reklamy umieszczony na pojeździe, z wyłączeniem drobnych przedmiotów codziennego użytku wykorzystywanych zgodnie z ich przeznaczeniem.

Ponadto Wagner zauważa:

Nakaz stworzenia załącznika graficznego jednoznacznie określającego granice obszarów o różnych regulacjach sytuowania reklam (art. 37a ust. 6) może się okazać bardzo niepraktyczny. Jedną z najczęstszych decyzji może być np.

ustanowienie specjalnych regulacji dla obszarów pasa drogowego, tymczasem dokładna mapa zasięgu pasów drogowych ulic dużego miasta byłaby niezwykle obszerna.

Proponuje się stworzenie alternatywy w postaci odwołania się do innych dokumentów bądź materiałów mapowych

W wyłączeniu spod opłat nośników informacji o charakterze religijnym (art. 37c) należy dodać warunek ich **niekomercyjnego charakteru**.

W opinii Łukaszewskiego:

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 Art. 37a. 1. mógłby uzyskać brzmienie:

Rada gminy może ustalić w formie uchwały zasady i warunki sytuowania tymczasowych obiektów budowlanych, obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabaryty, standardy jakościowe oraz rodzaje materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane.

Art. 11

Wkradł się błąd na poziomie redakcyjnym: zamiast odwołania do art. 15 ust. 3 pkt 8 Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym powinno być odwołanie do art. 15 ust. 3 pkt 9

(zasady i warunki sytuowania obiektów małej architektury, tablic i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabaryty, standardy jakościowe oraz rodzaje materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane).