

Jaryna Smertyha*

Uchwała reklamowa nowym instrumentem ochrony krajobrazu

Streszczenie: Artykuł przedstawia nowe rozwiązanie dotyczące ochrony krajobrazu wprowadzone w ustawie z dnia 24 kwietnia 2015 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu w postaci możliwości podjęcia przez rady gminy uchwał o zasadach i warunkach sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń (zwanych uchwałami reklamowymi). Omówiono jej zakres oraz charakter prawny, różnicowanie ustaleń, etapy uchwalania, a także odpowiedzialność za niedostosowanie się do jej przepisów.

Słowa kluczowe: ład przestrzenny, ochrona krajobrazu, ustawa krajobrazowa, uchwała reklamowa, rada gminy.

WSTĘP

Uchwalona ustawa z dnia 24 kwietnia 2015 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu weszła w życie 11 września 2015 r., dokonując zmian następujących aktów prawnych: ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji¹, ustawy z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń², ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych³, ustawy z dnia 12

* Autorka jest studentką IV roku prawa na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego w Krakowie.

¹Dz. U. z 2014 r., poz. 1619 ze zm.

²Dz.U. z 2015 r., poz. 1094 ze zm.

³ Dz.U. z 2015 r., poz. 460 ze zm.

stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych⁴, ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane⁵, ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska⁶, ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym⁷, ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami⁸, ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody⁹, ustawie z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach jego oddziaływania na środowisko¹⁰. Nowelizacja wprowadziła do polskiego systemu prawnego nowe instrumenty kształtowania ładu przestrzennego. Analizując to pojęcie, można stwierdzić, że polityka przestrzenna wiąże się też z zagadnieniami społeczno-gospodarczymi, kulturowymi oraz gospodarczymi¹¹. Celem tej nowelizacji jest wzmocnienie ochrony krajobrazu poprzez wprowadzenie bardziej skutecznych rozwiązań, które zapewnią jego zachowanie i powstrzymają jego degradację. Znanym zjawiskiem jest niekontrolowane umieszczanie na nieruchomościach nośników reklamowych, a ustawa ma przyczynić się do przeciwdziałania obniżaniu walorów przestrzeni przez chaos reklamowy. Jednym z takich narzędzi jest możliwość reglamentacji działalności polegającej na instalowaniu tablic i urządzeń reklamowych. Można stwierdzić, że ustawa nowelizująca odnosi się do dwóch sfer: krajobrazowej i reklamowej. W pierwszej nakłada ona obowiązek na wojewódzki szczebel samorządowy sporządzania audytu krajobrazowego, zaś w drugiej mamy do czynienia z dodatkowym źródłem dochodów dla gmin. Jednym z najważniejszych nowowprowadzonych narzędzi ochrony krajobrazu jest uchwała o zasadach i warunkach sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń (zwana dalej uchwałą reklamową), za pomocą której rady gminy będą mogły określić zasady sytuowania obiektów reklamowych, a także zakazu ich umieszczania. Jeżeli chodzi o szyldy, to uchwała może określić warunki ich sytuowania, wielkość, czy liczbę na nieruchomości. Uchwały te obwarowane są wymaganiami współpracy z organami administracji różnego szczebla, takimi jak regionalny dyrektor ochrony środowiska,

⁴ Dz. U. z 2014 r., poz. 849 ze zm.

⁵ Dz. U. z 2013 r., poz. 1409 ze zm.

⁶ Dz. U. z 2013 r., poz. 1232 ze zm.

⁷ Dz. U. z 2015 r., poz. 199 ze zm.

⁸ Dz. U. z 2014 r., poz. 1446 ze zm.

⁹ Dz. U. z 2015 r., poz. 1651 ze zm.

¹⁰ Dz. U. z 2013 r., poz. 1235 ze zm.

¹¹ M. Hadel, *Ład przestrzenny a urbanistyczny chaos – współczesne problemy ochrony zabytkowych układów architektonicznych* (w): M. Adamus (red.), D. Guzek (red.), A. Mazur (red.), P. Dobosz (red.), *prawne wyzwania ochrony dóbr kultury we współczesnym świecie*, Kraków 2015, s. 90.

1. Zakres uchwały reklamowej

Kwestia charakteru prawnego wyżej wspomnianej uchwały, tryb jej uchwalania oraz odpowiedzialność za naruszanie reguł ustalonych w tej uchwale są uregulowane w dodanych do ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym przepisy art. 37a-37e¹². Było to logiczną konsekwencją uchylenia przez ustawę zmieniającą z dnia 24 kwietnia 2015 r. art. 15 ust. 3 pkt 9 u.p.z.p., zgodnie z którym, w planie miejscowym określa się w zależności od potrzeb 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. W związku z tym rady gmin utraciły kompetencje do ustalania w planach miejscowych zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury, tablic i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń. Uchwała reklamowa jest obecnie jedynym aktem prawnym, w którym będą mogły określić te zasady i warunki. Uchwała rady gminy jest aktem prawa miejscowego, a zgodnie z art. 87 ust. 2 Konstytucji RP, jest również źródłem prawa powszechnie obowiązującego¹³. Uchylenie art. 15 ust. 3 pkt 9 u.p.z.p. było konieczne, ponieważ powstałaby sytuacja, w której dwa akty prawa miejscowego, uchwalane w odmiennych trybach charakteryzujących się zróżnicowanym poziomem gwarancji praw właścicieli nieruchomości, chroniłyby tę samą wartość (ład przestrzenny). W taki sposób naruszona zostałaby zasada równości wyrażona w art. 32 ust. 1 w zw. z 64 ust. 2 Konstytucji¹⁴. Warto zauważyć, iż uwaga ta nie odnosi się do istniejących już planów miejscowych, które w swej treści zawierają ustalenia, o jakich mowa w uchylonym artykule. Rozwiązanie tego problemu przedstawione są w art. 12 ust. 1 i 2 ustawy krajobrazowej, z których wynika, że miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego obowiązujące w dniu wejścia w życie tej ustawy (tj. 11 września 2015 r.) zachowują moc, ale regulacje tych planów, które były wydane na podstawie art. 15 ust. 3 pkt 9 utrzymują moc obowiązującą do dnia wejścia w życie uchwały reklamowej. Takie uregulowanie pozwoli w przyszłości uniknąć ryzyka występowania sprzeczności pomiędzy odpowiednimi regulacjami dwóch aktów o jednakowej mocy prawnej: planu miejscowego i uchwały reklamowej. Jednakże zgodnie z art. 12 ust. 3 ustawy krajobrazowej, do projektów miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, nieuchwalonych przez radę gminy do dnia wejścia w życie ustawy krajobrazowej, w stosunku do których podjęto uchwałę o przystąpieniu do sporządzania lub

¹² Dz. U. z 2015 r., poz. 199 ze zm.

¹³ Dz. U. Z 1997 r. nr 78, poz. 483 ze zm.

¹⁴ *Ibidem*.

zmiany planu, stosuje się przepisy dotychczasowe, a zatem również wspomniany wyżej art. 15 ust. 3 pkt 9 u.p.z.p.

Zakres regulacji uchwały reklamowej jest ściśle określony i nie można interpretować go rozszerzająco. Art. 37a ust. 2 i 3 u.p.z.p. wymienia zagadnienia, które mogą być w niej uregulowane : zasady i warunki sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabaryty, standardy jakościowe oraz rodzaje materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane. Zdaniem A. Plucińskiej-Filipowicz w planie miejscowym niedopuszczalne były postanowienia o charakterze norm kompetencyjnych, na przykład, wprowadzenie szczególnych uprawnień do opiniowania lokalizacji elementów przestrzeni (elewacji budynków czy ogrodzeń handlowych) czy wymóg uzgodnienia zamiaru zawieszenia reklamy z plastykiem miejskim. Taką argumentację można odpowiednio zastosować do uchwały reklamowej: rada gminy nie ma prawa do regulowania przez akty prawa miejscowego zagadnień niewymienionych w przepisach upoważniających, a także regulować te zagadnienia w inny sposób, niż przewidziany w ustawie¹⁵. Jeżeli chodzi o zasady i warunki sytuowania obiektów, to pojęcie to jest szerokie. Dotyczyć może umiejscowienia względem innych obiektów oraz sposobu położenia. Standardy jakościowe oraz rodzaje materiałów budowlanych dotyczą natomiast substancji, z jakiej są wykonane obiekty, oraz cech ich wykonania¹⁶. W ustawie szczegółowo określono zakres regulacji uchwały dotyczący szyldów. Zgodnie z art. 37a ust. 2 u.p.z.p, określa się zasady i warunki ich sytuowania, gabaryty oraz liczbę szyldów, które mogą być umieszczone na danej nieruchomości przez podmiot prowadzący na niej działalność. Oznacza to, że nie dopuszcza się określanie standardów jakościowych oraz rodzajów materiałów budowlanych w odniesieniu do szyldów. Wątpliwości pojawiają się przy określeniu liczby szyldów, które mogą być umieszczone przez podmiot prowadzący działalność. Z jednej strony, należałoby w uchwale określić maksymalną ich liczbę możliwą do umieszczenia na danej nieruchomości. Z drugiej zaś strony, w ustawie rzeczownik „szyld” jest użyty w liczbie pojedynczej, co należy interpretować w ten sposób, że jest to maksymalna liczba przysługująca danemu podmiotowi¹⁷. Tę właśnie drugą interpretację potwierdza art. 32 Konstytucji, zgodnie z którym, podmioty, które znajdują się w takiej samej relewantnie sytuacji prawnej, powinny mieć adekwatnie określone prawa i obowiązki

¹⁵ A. Plucińska-Filipowicz (w): A. Plucińska-Filipowicz, M. Wierzbowski, *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, Warszawa 2014, s. 165.

¹⁶ A. Fogel (red.), G. Goleń, A. Staniszevska, *Ustawa krajobrazowa: komentarz do przepisów wprowadzonych w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu*, Warszawa 2016, s. 118.

¹⁷ *Ibidem*.

oraz powinny być traktowane według jednakowej miary¹⁸. Art. 37a ust. 3 u.p.z.p. nadaje jeszcze jeden przywilej dla szyldów, a mianowicie wyłącza wprost możliwość wprowadzenia zakazu ich sytuowania. Można zrobić wniosek, że ust. 1 i 2 w/w artykułu bardzo precyzyjnie określają kompetencje rady gminy, i nawet jeżeli uchwała reklamowa ma charakter fakultatywny, jej zakres powinien odpowiadać tym regulacjom.

2. Charakter prawny uchwały reklamowej

Jak wspomniałam wyżej, uchwała reklamowa jest aktem prawa miejscowego, źródłem powszechnie obowiązującym na obszarze, w którym została wydana. Jednakże nie nazwa, lecz treść, specyfika przedmiotowa i podmiotowa oraz stopień konkretyzacji decydują o tym, czy dany akt jest aktem prawa miejscowego czy nie. Cechami, pozwalającymi wskazać, czy akt można zaliczyć do kategorii aktów prawa miejscowego, są jego normatywność oraz generalno-abstrakcyjny charakter¹⁹. Uchwała reklamowa niewątpliwie jest aktem prawa miejscowego i wiąże organy administracji w zakresie objętym jej ustaleniami.

W odniesieniu do uchwały reklamowej nie ma regulacji dotyczącej prawa własności, jak przy miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego; chodzi o art. 6 ust. 1 u.p.z.p., zgodnie z którym, jego ustalenia wraz z innymi przepisami kształtują sposób wykonywania prawa własności na nieruchomości. Jednak zgodnie z art. 140 kodeksu cywilnego, w granicach określonych przez ustawy i zasady współżycia społecznego właściciel może, z wyłączeniem innych osób, korzystać z rzeczy zgodnie ze społeczno-gospodarczym przeznaczeniem swego prawa, w szczególności może pobierać pożytki i inne dochody z rzeczy. W tych samych granicach może rozporządzać rzeczą²⁰. W konsekwencji pomimo braku takiej regulacji uchwała ta określa dopuszczalny sposób wykonywania prawa własności będąc jednym z jej ustawowych wyznaczników. Pojawia się tu kwestia ograniczenia prawa własności dla niektórych podmiotów. Art. 31 ust. 3 Konstytucji mówi, iż ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw²¹. Zasady lokalizacji reklam w ochronie krajobrazu niewątpliwie są powiązane z ochroną środowiska, a ona wymaga podejmowania wielu

¹⁸ Dz. U. z 1997 r. nr 78, poz. 483 ze zm.

¹⁹ D. Dąbek, *Prawo miejscowe samorządu terytorialnego*, Bydgoszcz 2003, s. 73.

²⁰ Dz. U. z 2014 r., poz. 121 ze zm.

²¹ Dz. U. z 1997 r. nr 78, poz. 483 ze zm.

działań i ma wpływ na wykonywanie prawa do swobody działalności gospodarczej²². W tej sytuacji jest ważne, aby nie została naruszona konstytucyjna zasada proporcjonalności. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 26 kwietnia 1995 r. zaproponował sposób weryfikacji takich naruszeń, polegający na postawieniu i odpowiedzi na trzy pytania: 1) czy regulacja ustawodawcza doprowadzi do zamierzonych skutków; 2) czy jest ona niezbędna dla ochrony interesu publicznego; 3) czy jej efekty są proporcjonalne do ciężarów nakładanych na obywatela²³. Drugim problemem wynikającym z poprzedniego jest konstytucyjność ograniczenia prawa własności przez akt prawa miejscowego. Z. Niewiadomski podnosi, że można kwestionować przepisy ustawy o miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego, ale proponuje interpretować to w taki sposób, że to ustawa nakłada ograniczenia, a plan jest aktem wykonującym ustawę²⁴. Natomiast H. Izdebski zaprezentował bardziej radykalny pogląd, zgodnie z którym prawo własności jest ze swojej istoty ograniczone, więc nie ma żadnych wątpliwości co do konstytucyjności wprowadzania ograniczeń wykonywania prawa własności przez akty prawa miejscowego²⁵.

3. Zasięg przestrzenny, różnicowanie ustaleń oraz obowiązek dostosowania się do uchwały reklamowej.

Uchwała reklamowa, zgodnie z art. 37a ust. 5 u.p.z.p., obejmuje obszar całej gminy, wyjątek stanowią tereny zamknięte ustalone przez inne organy niż ministra właściwego do spraw transportu. Oznacza to, że nie ma możliwości jej uchwalenia dla wybranych fragmentów gminy. Ten wymóg dotyczy też studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Jednakże obowiązek ten nie oznacza wprowadzenie jednolitych regulacji na całym obszarze gminy. Rada gminy może podzielić obszar gminy na części, na których obowiązują różne zasady dotyczące sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń. Granice tych obszarów muszą zostać określone w sposób jednoznaczny, niebudzący żadnych wątpliwości. W tym celu rada gminy może (ale nie musi) dołączyć do uchwały załącznik graficzny wraz z opisem. Wynika z tego to, że nie można zamieścić wyłącznie załącznika graficznego bez jego opisu, natomiast dopuszczalne jest określenie granic takich

²² L. Garlicki, *Przesłanki ograniczania konstytucyjnych praw i wolności (na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego)*, Państwo i Prawo 2001, z. 10, s. 15.

²³ K 11/94, OTK 1995, nr 1, poz. 12.

²⁴ Z. Niewiadomski (red.), *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne*, Warszawa 2015, s. 64.

²⁵ H. Izdebski (w:) H. Izdebski, I. Zachariasz, *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 92.

terenów w formie opisu bez dodatku graficznego²⁶. Należy zwrócić uwagę na ust. 5 w/w artykułu, zgodnie z którym ogrodzenia autostrad i dróg ekspresowych oraz ogrodzeń linii kolejowych nie są objęte uchwałą reklamową. W rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 16 stycznia 2002 r. w sprawie przepisów techniczno-budowlanych dotyczących autostrad płatnych wskazuje się, że ogrodzenie autostrady służy zmniejszeniu niekorzystnego oddziaływania otaczającego środowiska na bezpieczeństwo uczestników ruchu oraz na ludzi i zwierząt przebywających w pobliżu autostrady²⁷.

Elementem obligatoryjnym naszej uchwały jest określenie terminu dostosowania jej ustaleń do istniejących w dniu wejścia jej w życie. Zgodnie z art. 37a ust. 9 u.p.z.p., określa ona warunki i termin dostosowania obiektów małej architektury, ogrodzeń oraz tablic reklamowych i urządzeń reklamowych do zakazów, zasad i warunków w niej określonych, nie krótszy niż 12 miesięcy od dnia wejścia w życie uchwały. Nie jest wskazana natomiast maksymalna długość tego terminu. Ust. 10 zawiera wyłączenia od dostosowania się do ustaleń uchwały. Pierwsze z nich polega na tym, że może ona wskazywać rodzaje obiektów małej architektury, które nie wymagają dostosowania do zakazów, zasad lub warunków określonych w uchwale. Ale nie można wprowadzić takiego zróżnicowania dla wybranych rodzajów tablic i urządzeń reklamowych. Drugim wyłączeniem jest zwolnienie z obowiązku dostosowania ogrodzeń istniejących w dniu jej wejścia w życie do zakazów, zasad lub warunków określonych w uchwale. Użyty spójnik „oraz” sugeruje, iż trzeba określić zarówno obszar, jak i rodzaje ogrodzeń. Analiza ta prowadzi do wniosku, że w odniesieniu do tablic i urządzeń reklamowych ustawa wprowadza bezwzględny obowiązek dostosowania się ich (wszystkich istniejących) do wymogów uchwały.

Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie jest jedyną ustawą określającą treść i zakres uchwały reklamowej. Zgodnie z art. 19 ust. 1b ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami²⁸, w uchwale reklamowej uwzględnia się w szczególności ochronę zabytków nieruchomych wpisanych do rejestru i ich otoczenia, ochronę innych zabytków nieruchomych znajdujących się w gminnej ewidencji zabytków oraz wnioski i rekomendacje audytów krajobrazowych oraz plany ochrony parków krajobrazowych.

4. Etapy podjęcia uchwały reklamowej. Wyłączenia stosowania przepisów o reklamie. Kara pieniężna.

Podjęcie przez radę gminy uchwały określającej zasady i warunki sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich

²⁶ A. Fogel (red.), op. cit., s. 128.

²⁷ Dz. U. Nr 12, poz. 116 z późn. zm.

²⁸ Dz. U. z 2014 r., poz. 1446 ze zm.

gabarytów, standardów jakościowych oraz rodzajów materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane poprzedza szereg sformalizowanych, ściśle określonych w art. 37b u.p.z.p. działań. Zgodnie z art. 37b ust. 1 u.p.z.p., główną rolę w tej procedurze odgrywa rada gminy, która formalnie początkuje i kończy proces uchwalania uchwały reklamowej, a także wójt (burmistrz, prezydent miasta), którego zadaniem jest opracowanie projektu tej uchwały, a także uzyskanie wymaganych opinii i uzgodnień do projektu. Tryb uchwalania uchwały reklamowej przypomina procedury uchwalania dwóch innych gminnych aktów planowania przestrzennego: studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, ale jest jednak mniej skomplikowany i mniej kosztowny.

Pierwszym krokiem uchwalania uchwały reklamowej, w myśl art. 37b ust. 1 u.p.z.p., jest podjęcie przez radę gminy tzw. uchwały intencyjnej (inaczej- inicjującej), zobowiązującej wójta do przygotowania projektu uchwały reklamowej. Uchwała intencyjna nie jest aktem prawa miejscowego, ale jest potrzebna dla wszczęcia procedury uchwalenia uchwały reklamowej. Przedmiotem tej uchwały jest wyrażenie zamiaru gminy uregulowania kwestii ładu przestrzennego obejmującego nośniki reklamy, obiekty małej architektury oraz ogrodzenia w drodze aktu powszechnie obowiązującego prawa. Jej ustalenia nie oddziałują na prawa i obowiązki jednostek. Rada gminy nie może w uchwale intencyjnej określać nawet ogólnych założeń uchwały finalnej. Rodziłoby to bowiem ryzyko naruszenia właściwości organów gminy przy sporządzaniu uchwały, co skutkowałoby stwierdzeniem jej nieważności. Wójt (burmistrz, prezydent miasta), zgodnie z ust. 2 pkt. 1 w/w artykułu, niezwłocznie podaje do publicznej wiadomości informację o podjęciu przez radę gminy uchwały. Ustawodawca, inaczej, niż w przypadku studium czy miejscowego planu, nie precyzuje, w jaki dokładnie sposób ma nastąpić poinformowanie społeczeństwa. Następnie wójt sporządza projekt uchwały reklamowej. Nie należy interpretować to literalnie, bowiem sporządzać projekt mogą jak pracownicy urzędu gminy, tak i podmioty z zewnątrz, lecz formalną odpowiedzialność za sporządzenie i treść projektu ponosi wójt²⁹.

Art. 37b ust. 2 pkt. 3-7 u.p.z.p. nakłada obowiązek uzgadniania i opiniowania uchwały przez właściwe organy. Do opiniowania projektu właściwi są marszałek województwa, regionalny dyrektor ochrony środowiska oraz właściwy organ Państwowej Straży Pożarnej, do uzgadniania zaś wojewódzki konserwator zabytków w zakresie kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu oraz minister właściwy do spraw zdrowia w zakresie zagospodarowania obszarów ochrony uzdrowiskowej. Opinie nie są wiążące, ale muszą zostać przeanalizowane przy sporządzaniu projektu uchwały. Uzgodnienia natomiast wiążą

²⁹ Z. Leoński, M. Szewczyk, M. Kruś, *Prawo zagospodarowania przestrzeni*, Warszawa 2012, s. 128.

organy gminy; jest to najdalej idąca forma współdziałania organów w procesie tworzenia prawa. Organ uzgadniający wyraża zgodę co do wydania aktu oraz co do treści³⁰. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 13 kwietnia 2007 r.³¹ wyjaśnił, że wyrażenie „po uzgodnieniu” należy interpretować w taki sposób, że organ przygotowujący projekt rozstrzygnięcia musi uzyskać przyzwolenie organu współdziałającego na jego podjęcie. Co do zakresu opiniowania, to na pierwszy rzut oka jest on nieokreślony, ale organy administracji publicznej są obowiązane przestrzegać swoich kompetencji z urzędu³².

Obowiązek uzgodnienia z wojewódzkim konserwatorem zabytków dotyczy całej gminy, i nie ma znaczenia, czy na jej terenie występują formy ochrony zabytków. Decydujące znaczenie w uznaniu obiektu za zabytek ma bowiem spełnienie cech zawartych w definicji zabytku. Ochrona układów urbanistycznych może dotyczyć nawet zachowania widoku³³. Obowiązek uzgodnienia z ministrem właściwym do spraw zdrowia dotyczy wyłącznie obszarów ochrony uzdrowiskowej, który spełnia warunki z art. 34 ust. 1 pkt 1,2,4,5 ustawy o lecznictwie uzdrowiskowym, uzdrowiskach i obszarach ochrony uzdrowiskowej oraz o gminach uzdrowiskowych³⁴. Minister do spraw zdrowia może zająć stanowisko w przedmiocie wszystkich elementów zagospodarowania. Ustawodawca nie zawarł obowiązku wydania uzgodnienia w formie postanowienia, w odróżnieniu od studium czy miejscowego planu. Oznacza to, iż nie będzie możliwe ich zaskarżanie w formie postanowienia, w tym braku uzgodnienia projektu uchwały reklamowej. Co prawda, art. 37b ust. 4 i 5 u.p.z.p. Wprowadza instytucję „milczącej pozytywnej opinii” i „milczącej zgody”, więc organ będzie mógł skierować projekt do dalszych opracowań nawet bez uzyskania stanowiska organu.

Warto zaznaczyć, że katalog czynności z art. 37b ust. 2 pkt. 3-7 w/w ustawy nie jest opatrzony zastrzeżeniem, że mają nastąpić „kolejno”, a więc kolejność nie jest warunkiem zgodności procedury z prawem³⁵.

Zgodnie z art. 37b ust. 2 pkt 8 u.p.z.p., wójt (burmistrz, prezydent) ogłasza w prasie lokalnej oraz przez obwieszczenie, a także w sposób zwyczajowo przyjęty na danym terenie o wyłożeniu projektu uchwały do publicznego wglądu na co najmniej 7 dni przed terminem wyłożenia i wyklada ten projekt do publicznego wglądu na okres co najmniej 21 dni. W

³⁰ H. Rot, K. Siarkiewicz, *Zasady tworzenia prawa miejscowego*, Warszawa 1994, s. 49.

³¹ II OSK 638/06, LEX nr 322325.

³² J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, wyd. 4, Warszawa 2010, s. 91.

³³ K. Zalaśńska, *Prawna ochrona zabytków nieruchomości w Polsce*, Warszawa 2010, s. 234.

³⁴ Dz. U. 2005, nr 167, poz. 1399, z późn. zm.

³⁵ A. Fogel (red.), op.cit., s. 132.

czasie wyłożenia i przez okres 14 dni po zakończeniu okresu wyłożenia zbiera uwagi do tego projektu. Ustawa nie reguluje kręgu podmiotów uprawnionych do wniesienia uwag, a zatem może to być każdy. W odróżnieniu od uwag dotyczących miejscowych planów, uwagą w odniesieniu do projektu uchwały reklamowej może być każde zajęcie stanowiska, nie musi ono mieć wyłącznie krytycznego charakteru. Jeżeli chodzi o formę wniesienia uwag, to może być to każde wyrażenie oświadczenia woli wobec organu administracji publicznej, jednak musi być jednoznacznie skierowana do tego organu (w naszym przypadku do organu wykonawczego gminy). Zgodnie z art. 37b ust. 3 u.p.z.p., wójt (burmistrz, prezydent miasta) niezwłocznie rozpatruje zgłoszone uwagi przez podmioty, o których mowa w ust. 2, i sporządza listę nieuwzględnionych uwag. Interpretując literalnie ten przepis, można dojść do wniosku, że rozpatrzeniu podlegają wyłącznie uwagi organów opiniujących i uzgadniających. Jest to błąd redakcyjny, ponieważ ani uwagi, ani opinie nie są uwagami. Należy więc uznać, że rozpatrywaniu podlegają uwagi społeczeństwa³⁶. W myśl ust. 6 w/w artykułu, rada gminy uchwalając uchwałę rozstrzyga jednocześnie o sposobie rozpatrzenia uwag nieuwzględnionych przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta).

Przepisów dotyczących reklam nie stosuje się do upowszechniania informacji wyłącznie trwale upamiętniającej osoby, instytucje lub wydarzenia oraz o charakterze religijnym, związanym z działalnością kościołów lub innych związków wyznaniowych, jeżeli tablica reklamowa lub urządzenie reklamowe sytuowane są w granicach terenów użytkowanych jako miejsca kultu i działalności religijnej oraz cmentarzy. Jakikolwiek reklamy umieszczone poza takimi terenami podlegają ogólnym regulacjom.

Zgodnie z art. 37d ust. 1 u.p.z.p., uchwała nadaje wójtowi kompetencje do nałożenia kary administracyjnej za umieszczanie tablicy reklamowej lub urządzenia reklamowego niezgodnie z uchwałą. Karę wymierza się w drodze decyzji administracyjnej. Jeżeli nie jest możliwe ustalenie podmiotu, który dokonał tego, karę pieniężną wymierza się odpowiednio właścicielowi, użytkownikowi wieczystemu lub posiadaczowi samoistnemu nieruchomości lub obiektu budowlanego, na których umieszczono tablicę reklamową lub urządzenie reklamowe. Decyzja ta podlega natychmiastowemu wykonaniu, czyli, wniesienie środka odwoławczego nie wstrzymuje egzekucji kary. Za okres pomiędzy wydaniem decyzji a usunięciem tablicy czy urządzenia reklamowego określa się karę w kolejnej decyzji. Kara ta stanowi dochód budżetu gminy.

W sprawach nieuregulowanych, dotyczących kar pieniężnych, o których mowa w art. 37d, stosuje się odpowiednio przepisy działu III ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. –

³⁶ A. Fogel (red.), op.cit., s. 145.

Ordynacja podatkowa³⁷, z tym że uprawnienia organów podatkowych przysługują wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi miasta). Dzięki temu organ może realizować zasady odpowiedzialności osób trzecich oraz następców za uiszczenie kary, a także przyznawać ulgi w jej zapłacie.

WNIOSKI

Podsumowując powyższe rozważania, należy wskazać, że wprowadzone zmiany w postaci możliwości podjęcia przez rady gminy uchwał o zasadach i warunkach sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń niewątpliwie przyczynią się do wzmocnienia ochrony krajobrazu. Trudno jest na danym etapie mówić o wyraźnych minusach takiego rozwiązania, ponieważ jest to nowa regulacja. W takich miastach, jak na przykład Kraków, Gdańsk, Wieluń, Wadowice rozpoczęto procedurę przygotowania uchwał reklamowych.

* * *

Advertising resolution as a new instrument for the protection of the landscape

Summary: The article presents a new solution for the protection of the landscape in the Law of 24 April 2015 amending certain acts in connection with the strengthening of the tools of landscape protection in the form of the possibility of the municipal council to adopt resolutions on the terms and conditions of locating objects of small architecture, billboards and advertising installations and fences (called advertising resolutions). There are discussed the scope and nature of the legal findings and its differentiation, stages of adoption, as well as responsibility for failure to comply with its provisions.

Key words: spatial order, landscape protection, landscape law, advertising resolution, municipal council.

³⁷ Dz. U. z 2015 r. poz. 613 i 699.