

# Metropolitalne kompedium na temat uchwał krajobrazowych



Grudzień 2024



Górnośląsko-Zagłębiowska  
Metropolia

# Metropolitalne kompedium na temat uchwał krajobrazowych



Grudzień 2024



Opracowanie zostało przygotowane na bazie doświadczeń arch. Bartosza Poniatowskiego, płynących z tworzenia i implementacji uchwał krajobrazowych w Polsce, oraz silnie osadzone w kontekście formalno-prawnym, opartym na wkładzie merytorycznym Justyny Jakubowskiej-Filipek głównego specjalisty Departamentu Strategii i Polityki Przestrzennej Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii.

Źródłem danych w niniejszym opracowaniu są przepisy prawa powszechnie obowiązującego oraz wiedza i bogate doświadczenie realizatora zamówienia, które są aktualne na 10 grudnia 2024 r. Kompendium nie uwzględnia efektów zdarzeń i okoliczności, które miały miejsce, ani informacji, które pojawiły się po tej dacie. „Projekt: Miasto” nie odpowiada za wpływ ww. efektów zdarzeń, okoliczności oraz informacji na wynik końcowy kompendium. Ze względu na szybkość zmian zachodzących w polskim prawodawstwie prosimy o upewnienie się w dniu zapoznania się z niniejszą publikacją, czy informacje w niej zawarte są wciąż aktualne. Dlatego też na końcu opracowania przedstawiono publikatory ustaw i rozporządzeń oraz daty innych dokumentów, aby porównanie było możliwie łatwe. „Projekt: Miasto” nie ponosi żadnej odpowiedzialności za czyny i decyzje osób trzecich podjęte (lub nie) na podstawie niniejszego raportu.



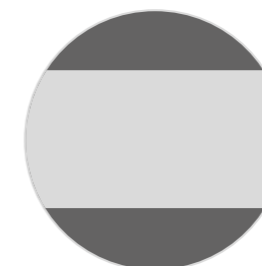
## Spis treści

Jak czytać publikację?	7
Wstęp	8
<b>01 Wprowadzenie – kontekst uchwały krajobrazowej</b>	<b>12</b>
1.1 Idea uchwały krajobrazowej	14
1.2 Podejście do ładu przestrzennego w Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii	20
1.2.a Podstawa działania	20
1.2.b Realizacja uchwał krajobrazowych w województwie śląskim w tym w GZM	21
1.2.c Badanie opinii publicznej	22
1.3 Prawne uwarunkowania ochrony krajobrazu	28
1.3.a Europejska Konwencja Krajobrazowa	28
1.3.b Ustawodawstwo krajowe	30
1.4 Funkcje i zakres regulacji uchwały krajobrazowej	32
<b>02 Podstawy tworzenia uchwał krajobrazowych</b>	<b>36</b>
2.1 Procedura normatywna przyjęcia uchwały krajobrazowej	40
2.1.a Inicjacja procedury – rola organu uchwałodawczego gminy	40
2.1.b Prace nad projektem uchwały krajobrazowej – działania organu wykonawczego gminy	40
2.1.c Przyjęcie przez radę gminy uchwały krajobrazowej jako obowiązującego aktu prawa miejscowego	45
2.2 Uchwała krajobrazowa w świetle zasad techniki prawodawczej	48
2.2.a Zasady ogólne przygotowywania aktu prawa miejscowego	48
2.2.b Struktura i systematyka dokumentu	50
2.3 Kontrola uchwał oraz możliwości zaskarżenia	55
2.4 Wybrane elementy z zasad logiki tworzenia treści uchwał krajobrazowych	60
<b>03 Wdrażanie i egzekwowanie przepisów uchwał krajobrazowych</b>	<b>62</b>
3.1 Inwentaryzacja	66
3.2 Partycypacja społeczna, konsultacje społeczne	67
3.3 Opłaty od reklam	70
3.3.a Konstrukcja i wysokość opłaty reklamowej	71
3.3.b Zobowiązani do ponoszenia opłaty reklamowej	72
3.3.c Sposób pobierania opłaty reklamowej	73
3.4 Kary pieniężne za nieprzestrzeganie przepisów uchwały krajobrazowej	75
3.4.a Zobowiązani do ponoszenia kary pieniężnej	75
3.4.b Tryb nakładania kary pieniężnej	76
3.4.c Sposób naliczania i wysokość kary pieniężnej	77
3.5 Egzekucja administracyjna obowiązków wynikających z uchwał krajobrazowych – zagadnienia wprowadzające	79
3.5.a Wszczęcie egzekucji należności pieniężnych w ujęciu wprowadzającym	79
3.5.b Wszczęcie egzekucji obowiązku o charakterze niepieniężnym w ujęciu wprowadzającym	80
<b>04 Kwestie reklam na gruncie innych przepisów</b>	<b>82</b>
4.1 Park kulturowy	84
4.1.a Utworzenie parku kulturowego	86
4.1.b Realizacja uchwały o utworzeniu parku kulturowego	88
4.1.c Tereny dla parku kulturowego	88
4.1.d Uchwała krajobrazowa i park kulturowy jednocześnie	89
4.2 Zajęcia pasa drogowego	90
Podstawy opracowania	93
Jakby to było	94

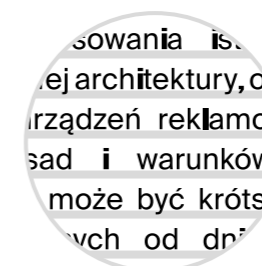
## Jak czytać publikację?



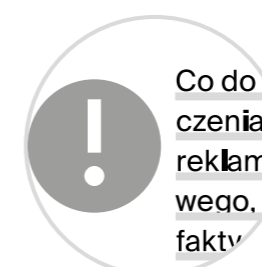
Rozdziały główne



Dodatki do rozdziałów, wyróżniki takie jak: badania opinii publicznej, wyroki sądów i omówienia, dodatkowe tłumaczenia zagadnień itp.



Ważne informacje, na które trzeba zwrócić uwagę



Szczególnie ważne informacje

**GZM**

Górnośląsko-Zagłębiowska Metropolia

**MPZP**

Miejskowy Plan Zagospodarowania Przestrzennego

**UK**

Uchwała Krajobrazowa

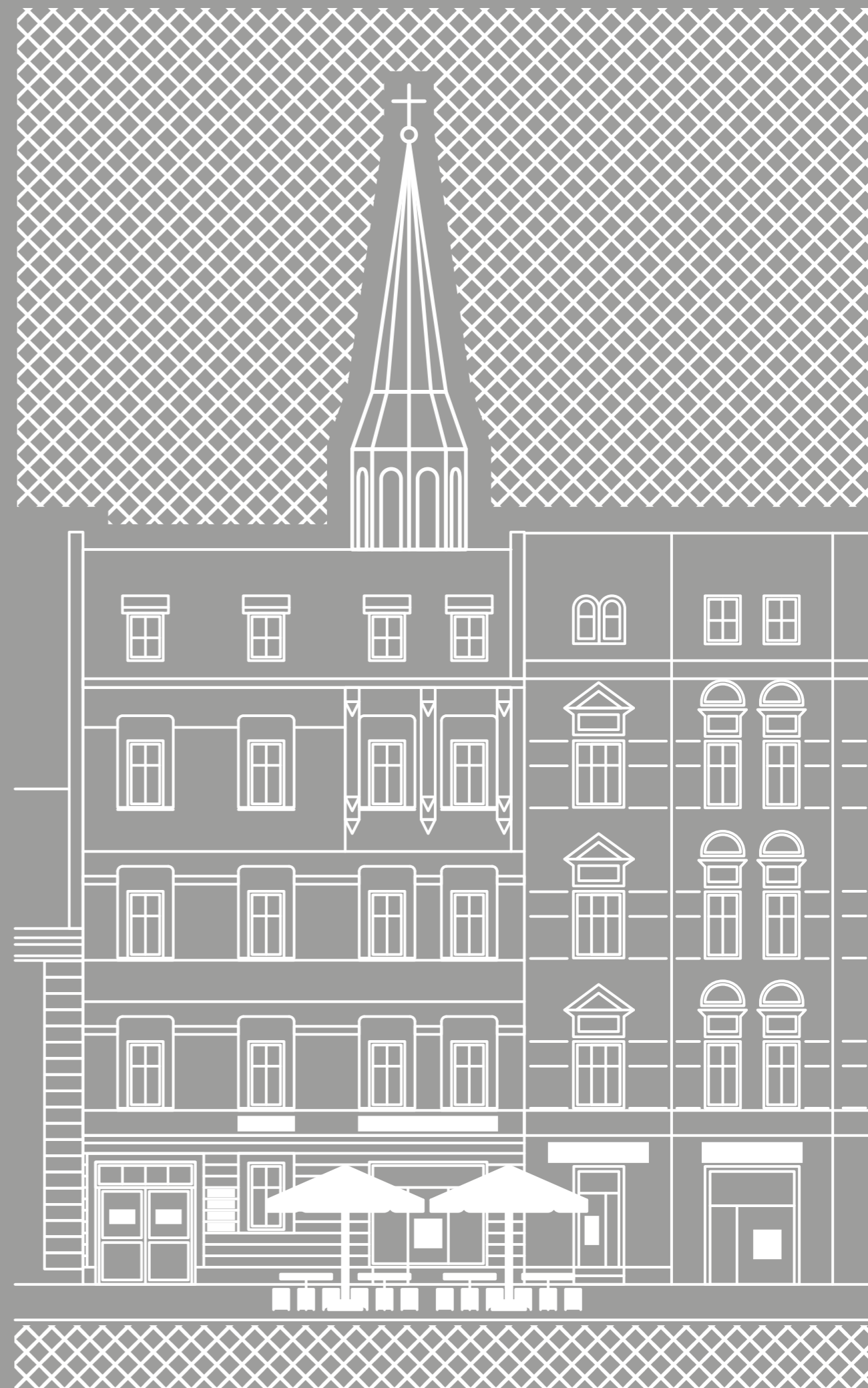
W obliczu rosnących obowiązków związanych z planowaniem i zagospodarowaniem przestrzennym władze gminy stoją przed nie lada wyzwaniem, zwłaszcza w kontekście harmonijnego łączenia rozwoju urbanistycznego z zachowaniem i ochroną krajobrazu.

Obowiązki te nakłada ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, która szczególny nacisk kładzie na zintegrowane planowanie, wskazując na konieczność uwzględnienia zarówno potrzeb mieszkańców jak również ochronę krajobrazu oraz efektywne zarządzanie przestrzenią miejską i przyrodniczą.

Metropolitalne Kompendium nt. uchwał krajobrazowych może stanowić swoistą podpowiedź jak zrealizować przynajmniej mały wycinek tych wyzwań, oferując zasób wiedzy oraz pewne ramy prawne i metodyczne w podejmowaniu uchwał ustalających zasady i warunki sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, zwanych jako uchwały krajobrazowe czyli tzw. uchwały reklamowe.

Rozpoczęcie procesu wdrażania uchwał krajobrazowych w gminach wymaga podjęcia decyzji o przygotowaniu i przyjęciu stosownego aktu normatywnego. Natomiast procedura wymaga ścisłej współpracy pomiędzy organami wykonawczymi i uchwałodawczymi, co w założeniu ma zapewnić zrównoważone podejście do zarządzania przestrzenią publiczną, w zgodzie z potrzebami i oczekiwaniami mieszkańców.

Tworzenie uchwał krajobrazowych musi być zgodne z ogólnymi zasadami techniki prawodawczej, bowiem skuteczność przyjętych rozwiązań zależy od ich jasności, precyzji i spójności z obowiązującym systemem prawnym, co w dalszej kolejności jest niezbędne dla ich efektywnej implementacji, przestrzegania i egzekwowania. Mamy nadzieję, że przygotowane przez nas Kompendium okaże się być wsparciem przy tworzeniu uchwał krajobrazowych, pozwoli skrócić drogę do ich implementacji, da impuls do ich egzekwowania oraz w dłuższej perspektywie przyczyni się do zachowania spójności przestrzennej i tożsamościowej całego obszaru metropolitalnego.





## Uchwała krajobrazowa:

## Uchwała krajobrazowa

zwiększa  
bezpieczeństwo  
na drogach

zwiększa  
prestiż  
miasta

jest  
proekologiczna,  
mniej banerów  
= mniej śmieci

porządkuje  
reklamy, ale  
nie zakazuje  
reklamowania  
się

pozwała  
ograniczyć  
przebudźco-  
wanie

poprawia  
jakość życia  
mieszkańców

pozwała  
usunąć  
„nieusuwalne”  
samowole  
reklamowe

nie pozwala  
przesłaniać  
szyldów  
sąsiednich  
biznesów

# 01

## Wprowadzenie – konteksty uchwały krajobrazowej

Wyobraźmy sobie miasto, którego przestrzeń publiczna zachwyca harmonią i porządkiem – czyste ulice, estetyczne szyldy, piękne parki i spójne ogrodzenia. Podjęcie uchwały krajobrazowej to pierwszy krok, by ten obraz stał się rzeczywistością! Dzięki niej możemy raz na zawsze pozbyć się chaosu reklamowego i wprowadzić rozwiązania, które podkreślą urok naszego miasta. To szansa, by cały obszar Metropolii – po kolei każda gmina i każde miasto – stał się prawdziwą wizytówką regionu, przyciągał turystów, inwestorów i budził dumę mieszkańców. Zadbajmy o piękno, które nas otacza, i stwórzmy przestrzeń, w której każdy będzie czuł się wyjątkowo – to decyzja, która odmieni naszą okolicę na lepsze!

Taka rzeczywistość jest możliwa! Wystarczy tylko kilka kroków i zmiana myślenia o reklamie.



# 1.1

## Idea uchwały krajobrazowej

Uchwała krajobrazowa to narzędzie prawne, które pozwala samorządom lokalnym regulować i porządkować elementy przestrzeni publicznej w celu ochrony walorów estetycznych oraz środowiskowych danej miejscowości lub regionu. Główną ideą uchwały jest stworzenie spójnych zasad dotyczących wyglądu krajobrazu miejskiego lub wiejskiego, w zakresie szyldów i nośników reklamy, obiektów małej architektury i ogrodzeń.

Dzięki temu ogranicza się chaos przestrzenny, który może negatywnie wpływać na odbiór wizualny miejsca oraz jego wartość turystyczną i kulturową. Uchwała umożliwia również ochronę lokalnej tożsamości i dziedzictwa architektonicznego.

Wprowadzenie uchwały krajobrazowej ma na celu także poprawę jakości życia mieszkańców poprzez uporządkowanie przestrzeni publicznej i zmniejszenie wpływu nieestetycznych elementów, takich jak nadmiar reklam wielkoformatowych czy nieharmonijne banery na ogrodzeniach. Przyjęcie takich regulacji pozwala miastom i gminom na dostosowanie

przestrzeni do potrzeb społeczności, zachowując jednocześnie równowagę między estetyką, funkcjonalnością, a ochroną środowiska. Uchwała krajobrazowa może być szczególnie istotna w dużych miastach, gdzie presja inwestycyjna i reklamowa jest największa, ale również w małych miejscowościach z prężnie działającymi firmami, funkcjonalnie związanymi z większym ośrodkiem – i konkurującymi ze sobą w niezdrowy sposób: poprzez większe reklamy.

Jednym z kluczowych aspektów idei uchwały krajobrazowej jest promowanie zrównoważonego rozwoju i harmonijnego współistnienia różnych funkcji przestrzeni publicznej. Poprzez precyzyjne zasady dotyczące wyglądu elementów krajobrazu, gminy mogą uniknąć konfliktów przestrzennych, co prowadzi do większej akceptacji społecznej i podnosi estetykę miejsca.

Ostatecznie uchwała krajobrazowa służy ochronie wartości kulturowych i środowiskowych, co ma pozytywny wpływ na wizerunek danej lokalizacji, a także na jakość relacji między mieszkańcami, turystami i inwestorami.





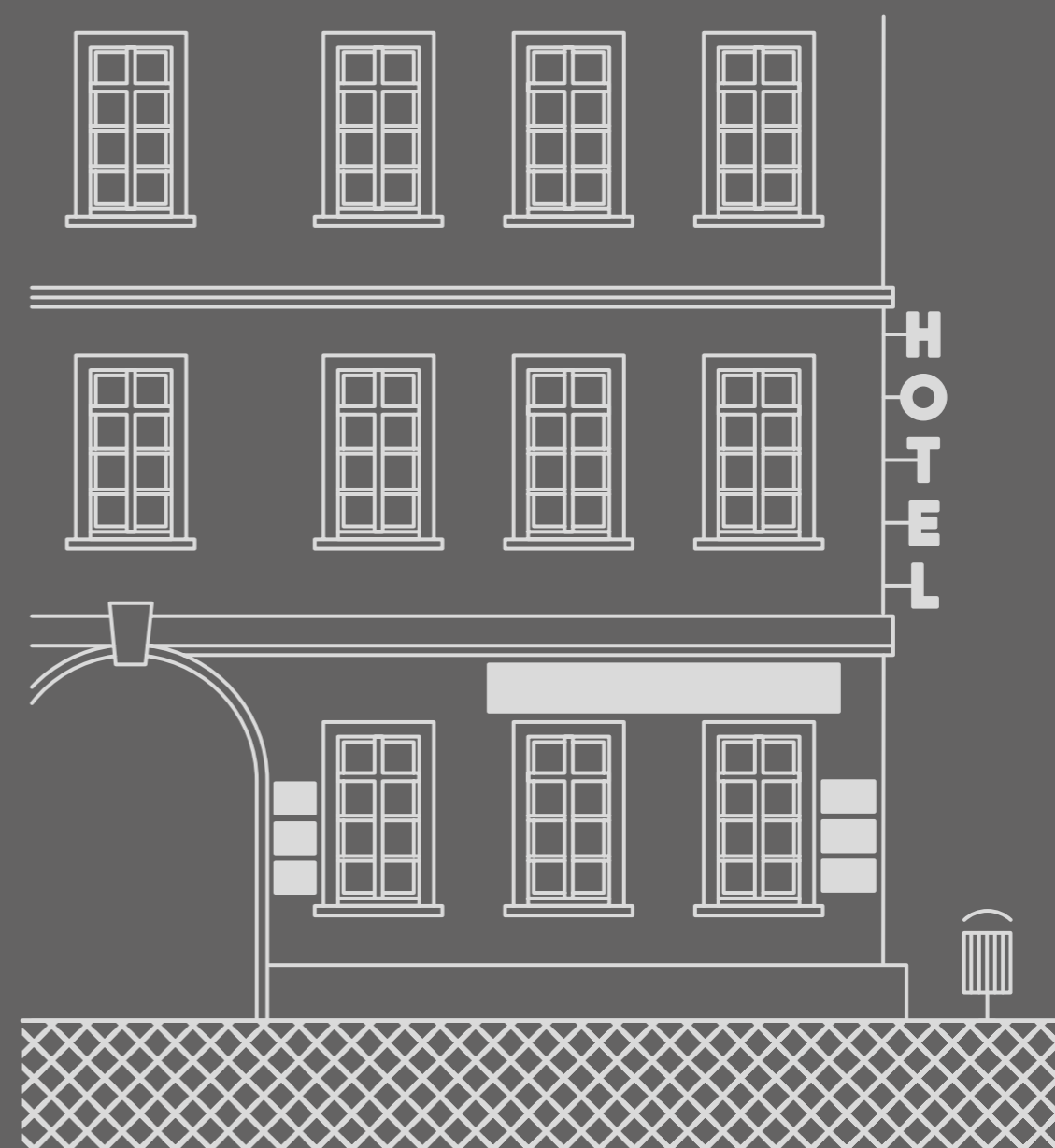


## Dlaczego warto?

Podjęcie uchwały krajobrazowej to inwestycja w przyszłość naszych miast – w ich prestiż, estetykę, funkcjonalność i tożsamość. To narzędzie pozwoli uporządkować przestrzeń publiczną, eliminując chaos reklamowy, harmonizując wygląd małej architektury oraz chroniąc unikalny charakter naszej okolicy.

Dzięki uchwale możemy zwiększyć atrakcyjność turystyczną, poprawić komfort życia mieszkańców i stworzyć przestrzeń, która budzi dumę i zachwyt. Nie tylko zadamy o dziedzictwo kulturowe i środowiskowe, ale również pokażemy, że miasta i gminy naszej Metropolii stawiają na zrównoważony rozwój i jakość.

Dajmy przykład innym i wspólnie stwórzmy harmonijną przestrzeń, która będzie naszą wizytówką na lata!





# 1.2

## Podejście do ładu przestrzennego w Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii

Polityka przestrzenna Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii koncentruje się na rozwoju przestrzennym obszaru metropolitalnego oraz podejmowaniu prób minimalizowania negatywnych zjawisk w przestrzeni. Jest to ogromne wyzwanie z uwagi na to, że obszar metropolitalny tworzą jednostki samorządu terytorialnego o bardzo zróżnicowanej strukturze i uwarunkowaniach społecznych, gospodarczych

i przestrzennych. Podejście do rozwoju jest jakościowe, a nie ilościowe. Koncentracja usług i zabudowy oraz poprawa funkcjonowania transportu dóbr i osób idą w parze z dbałością o środowisko naturalne, adaptacją do zmian klimatycznych oraz ochroną krajobrazu kulturowego i jakości przestrzeni publicznych.

## 1.2.a

### Podstawa działania

Ustawodawca wyposażył związek metropolitalny w stosowne kompetencje w:

- art. 12 ust. 1 pkt. 1 ustawy o związku metropolitalnym w województwie śląskim, w brzmieniu:

Związek metropolitalny wykonuje zadania publiczne w zakresie:

1) kształtowania ładu przestrzennego;

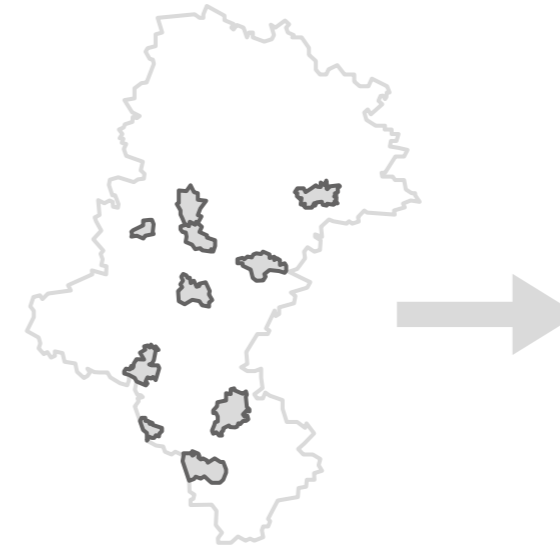
- art. 3 ust. 2a ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w brzmieniu:

2a. Kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na obszarze związku metropolitalnego (obszarze metropolitalnym) należy do zadań związku metropolitalnego, jeżeli został utworzony.



## 1.2.b

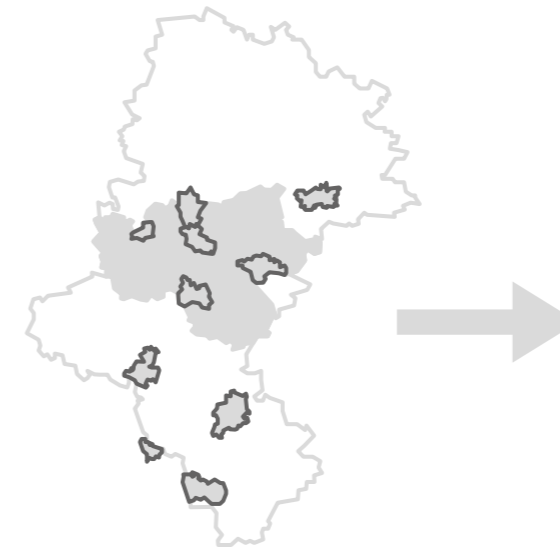
### Realizacja uchwał krajobrazowych w województwie śląskim, w tym w GZM



10

uchwał krajobrazowych podjęto jak dotąd w całym województwie śląskim, a są nimi:

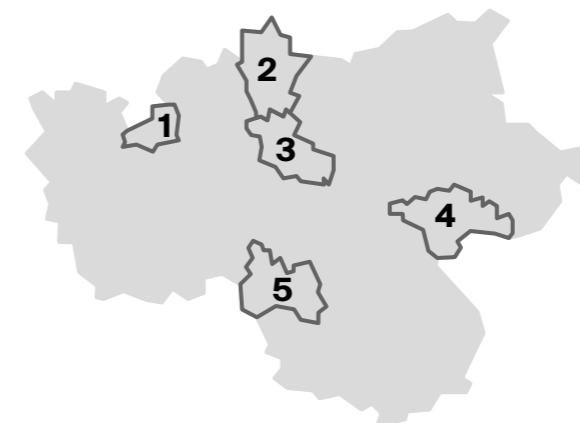
Bielsko-Biała, Bytom, Cieszyn, Jastrzębie Zdrój, Mikołów, Pyskowice, Sosnowiec, Tarnowskie Góry, Wisła, Zawiercie



5

uchwał krajobrazowych podjęto w miastach GZM, a są nimi:

1. Pyskowice
2. Tarnowskie Góry
3. Bytom
4. Sosnowiec
5. Mikołów



# 1.2.c

## Badanie opinii publicznej

W listopadzie i grudniu 2023 roku GZM przeprowadziła badanie opinii publicznej w formie geoankiety w celu rozeznania preferencji mieszkańców co do jakości przestrzeni publicznych miast zrzeszonych w Metropolii.

Badanie przeprowadzone zostało anonimowo i adresowane było do szerokiego grona odbiorców, w tym min. do: mieszkańców Metropolii, ośrodków naukowo-dydaktycznych, gmin członkowskich, organizacji pozarządowych, przedsiębiorców z branży reklamowej, zarządców nieruchomości. W przeciągu dwóch miesięcy udało się uzyskać 3 904 odpowiedzi z czego analizie poddano 3 435 ankiet, wypełnionych w całości.

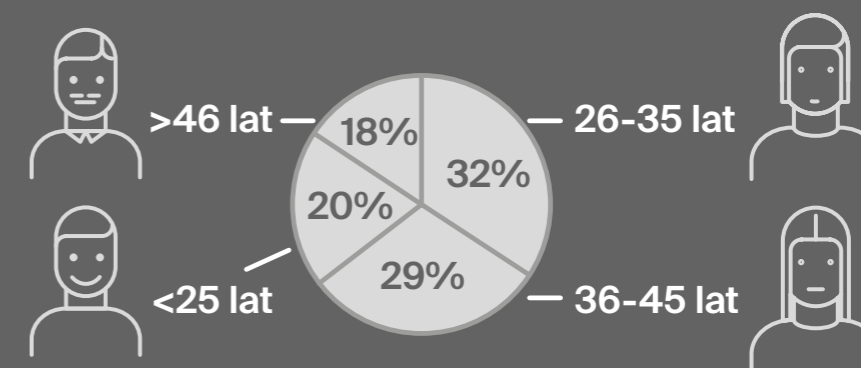


Formularz ankiety składał się z 16 pytań. Pierwsza część obejmowała metryczkę, pozwalającą na ustalenie grupy respondentów biorących udział w badaniu. W drugiej części pytania koncentrowały się na wysondowaniu jakie podejście oraz preferencje mają ankietowani w odniesieniu do tablic i urządzeń reklamowych, obiektów małej architektury oraz ogrodzeń sytuowanych w przestrzeniach publicznych na obszarze Metropolii. W trzeciej części ankiety, respondenci mogli zaznaczyć na mapie lokalizacje, w których ich zdaniem występuje największy chaos reklamowy, a na ostatnim etapie mogli załączyć fotografie z dowolnego miejsca Metropolii, z przykładami miejsc publicznie dostępnych, które w ich opinii wyróżniają się przez to, że są inspirujące, ciekawe bądź kontrowersyjne.

Osobami biorącymi udział w badaniu okazali się głównie mieszkańcy GZM, z czego zdecydowanie największą grupę reprezentowały osoby wg kolejności:



Tylko 99 osób zadeklarowało że są przyjezdni. Z branży reklamowej udział w ankiecie wzięły 42 osoby, a właściciele nieruchomości, na których zlokalizowane są reklamy to raptem grupa 35 osób. 67% respondentów wskazało, że posiada wykształcenie wyższe, 30% średnie/techniczne/zawodowe, a 3% wykształcenie podstawowe/gimnazjalne. Ankiety wypełnili przedstawiciele wszystkich grup wiekowych wskazanych w formularzu. Najliczniejsza reprezentacja to osoby w wieku: 26-35 lat - 32% oraz 36-45 lat - 29%. Osoby do 25 roku życia stanowiły 20% uczestników ankiety. Najmniej licznie reprezentowana był grupa osób powyżej 46 r.ż, stanowiła 18% wszystkich badanych.



Uczestnicy badania mieli możliwość wskazania gminy, którą będą oceniać w dalszej części ankiety, aż 82% ankietowanych wybrała miasta na prawach powiatu, tylko 10% gminy miejskie, 6% gminy wiejskie i 1% gminy miejsko-wiejskie.

Łącznie aż 80% ankiet dotyczyła dziewięciu największych miast w GZM, z czego w czołówce w kolejności znalazły się: Katowice, Dąbrowa Górnicza, Tychy, Gliwice, Chorzów, Sosnowiec, Ruda Śląska, Zabrze i Tarnowskie Góry.

Stolicę Metropolii oceniło aż 22,24% ankietowanych, co w zderzeniu z tym, że mieszkańcy Katowic stanowią 13,1% populacji całego GZM może świadczyć o ich stosunkowo większej aktywności i zaangażowaniu w sprawy miasta. Podobnie wyglądała sytuacja w innych większych miastach zrzeszonych w GZM: Dąbrowa Górnicza (12,72% odpowiedzi, 5,4% mieszkańców GZM), Tychy (12,02% odpowiedzi, 5,7% mieszkańców GZM) oraz Gliwice (9,96% odpowiedzi, 8,0% mieszkańców GZM).

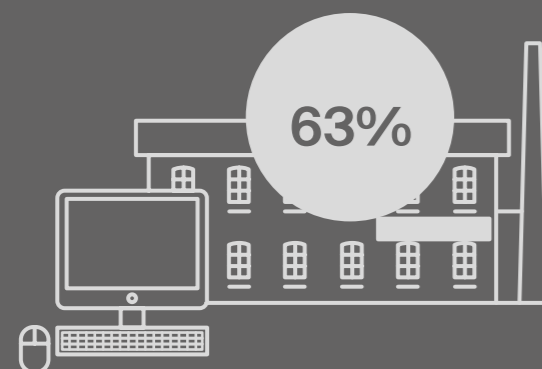
Nieco mniej licznie reprezentowane były takie miasta jak: Chorzów (5,12% odpowiedzi, 4,8% mieszkańców GZM), Sosnowiec (4,60% odpowiedzi, 8,8% mieszkańców GZM) i Ruda Śląska (4,31% odpowiedzi, 6,1% mieszkańców GZM). Najmniej odpowiedzi pochodziło z gmin wiejskich i miejsko-wiejskich jak Rudziniec, Sośnicowice, Zbrostawice, z których każda uzyskała zaledwie po kilka głosów. W ankiecie nie została oceniona tylko jedna gmina – Ożarówiec.

## Podejście do tablic i urządzeń reklamowych w kontekście przestrzeni publicznych oraz uchwał krajobrazowych

Z deklaracji ankietowanych wynika, że tablice i urządzenia reklamowe sytuowane w miejscach publicznie dostępnych mają ograniczony wpływ na ich decyzje zakupowe.



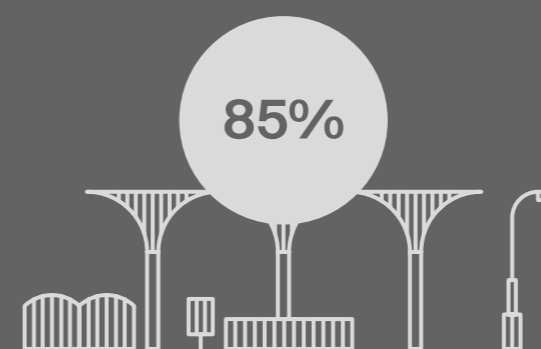
Większość respondentów - 85% - oceniła, że reklamy sytuowane w miejscach publicznie dostępnych nie mają wpływu na ich wybory konsumenckie, co mogłoby sugerować, że ten sposób reklamy produktów, usług bądź idei stracił na swojej skuteczności w kształtowaniu preferencji konsumenckich.



Jednocześnie 63% ankietowanych przyznało, że reklamy są potrzebne do prowadzenia firmy.

Warto jednak tutaj zaznaczyć, że jedynie ok. 7% spośród ankietowanych wskazało, że jest przedsiębiorcą lub pracuje w branży reklamowej. Wyniki ankiety mogą sugerować też, że mieszkańcy dostrzegają nadmiar tablic i urządzeń reklamowych w przestrzeniach publicznych i postrzegają to zjawisko jako problem i to nie tylko w aspekcie estetycznym, ale również jako czynnik obniżający ich skuteczność i czytelność. Zdecydowana większość, bo aż 94% respondentów zgadza się ze stwierdzeniem, że dostrzega chaos reklamowy w przestrzeni publicznej i oczekuje jego ograniczenia, ponieważ ład przestrzenny jest dla nich ważny. Jest to sygnał, że władarze miast i gmin zrzeszonych w Metropolii mają legitymację do podejmowania inicjatyw wdrażania instrumentów prawnych regulujących kwestie reklamowe.

Respondenci mieli możliwość wyboru rodzajów przestrzeni publicznych, w jakich ich zdaniem ograniczenia co do sytuowania tablic i urządzeń reklamowych oraz szyldów powinny być największe. Zdecydowana większość z nich (2853) wskazała na takie przestrzenie jak tereny z widokiem na panoramę miasta, zabytki, parki i tereny rekreacyjne. Bardzo podobna liczba odpowiedzi (2828) wskazuje na chęć ograniczeń w ścisłym centrum miasta, na rynku głównym i w strefie ochrony konserwatorskiej, natomiast znacznie mniej osób (689) wskazało na potrzebę ograniczeń na osiedlach mieszkaniowych oraz w okolicach szkół, przedszkoli i placów zabaw. Jeszcze mniejsza liczba respondentów (421) uważa, że przystanki komunikacji miejskiej oraz tereny przy głównych i największych ulicach w mieście wymagają takich ograniczeń. Najmniej głosów (76) oddano na tereny handlowo-usługowe i przemysłowe. Reasumując można pokusić się o stwierdzenie, że badani zdecydowanie opowiedzieli się za ochroną estetyki i wartości kulturowych najbardziej reprezentacyjnych miejsc w miastach, jednocześnie zdecydowanie bardziej akceptując reklamy na obszarach mających charakter komercyjny.



Większość ankietowanych, bo 85%, w pytaniu o obiekty małej architektury zgodziła się ze stwierdzeniem, że ich ujednolicony styl pozytywnie wpływa na wygląd i odbiór przestrzeni publicznych. Tylko 6% badanych nie podzieliło tej opinii, co można interpretować, że zdecydowana większość respondentów widzi korzyści w unifikacji stylu w przestrzeniach publicznych.

Ankietowani mieli też możliwość wybrać, które elementy małej architektury ich zdaniem powinny zostać zunifikowane na obszarze całej GZM. W czołówce - 73% znalazła się kategoria wiat przystankowych, wiat śmietnikowych, latarni ulicznych i parkowych. Kolejne dwie kategorie niemal równo podzieliły respondentów. Za ujednoliceniem ławek, koszy na śmieci, donic z zielenią i przenośnych toalety, opowiedziało się 55%, a 52% chciałoby ujednolicenia barierek, słupków, stojaków na rowery i tablic ogłoszeniowych. Z wyraźnym sprzeciwem spotkało się ujednolicenie wyglądu boisk do kosza i piłki nożnej, siłowni w plenerze oraz placów zabaw, - 6,5% respondentów było za. Wnioski te sugerują, że mieszkańcy widzą największą potrzebę spójności estetycznej w elementach infrastruktury komunikacyjnej i oświetleniowej, natomiast są mniej zainteresowani ujednoliceniem obiektów sportowych i rekreacyjnych.



Jednym z ostatnich elementów badania ankietowego było poznanie opinii mieszkańców na temat zasadności wprowadzania do obiegu prawnego uchwał określających zasady i warunki sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń w miastach zrzeszonych w GZM. Aż 85% respondentów wyraziło poparcie.

W ramach ankiety respondenci zaznaczyli na mapie 5,5 tys. miejsc, w których zjawisko chaosu reklamowego jest ich zdaniem najbardziej intensywne.

Takie wskazania dotyczyły aż 38 gmin ze wszystkich 41 zrzeszonych w GZM. Najwięcej miejsc zaznaczono w Katowicach, Gliwicach, Dąbrowie Górniczej, Sosnowcu, Tychach, Chorzowie, Bytomie, Zabrze, Rudzie Śląskiej, Będzinie.



## Reklamy w przestrzeni publicznej:

- 85%** respondentów deklaruje brak wpływu reklam na decyzje zakupowe.
- 63%** uważa reklamy za niezbędne dla prowadzenia działalności gospodarczej.
- 98%** dostrzega negatywne skutki nadmiaru reklam i szyldów.
- 94%** popiera ograniczenia w zakresie liczby i rozmieszczenia reklam.

## Identyfikacja obszarów problemowych:

Najwięcej wskazań chaosu reklamowego w centrach miast, rynkach, głównych ulicach, obszarach historycznych, parkach i terenach rekreacyjnych.

Kluczowe obszary wymagające ochrony przed nadmiarem reklam: tereny z widokiem na panoramę miasta, zabytki, parki, tereny rekreacyjne, ścisłe centra miast.

## Jednolity styl małej architektury:

- 85%** respondentów uważa, że jednolity styl małej architektury poprawia estetykę przestrzeni publicznej. Największe poparcie jest dla ujednolicenia wiat przystankowych i śmietnikowych, latarni ulicznych i parkowych.

## Uchwały krajobrazowe:

- średnio 85%** poparcia dla wprowadzenia uchwał krajobrazowych (silne poparcie niezależnie od gminy).
- ponad 80%** respondentów opowiedziało się za jednolitymi standardami w GZM. Wnioski z badania przeprowadzonego przez GZM pozwalają na podsumowanie, że wdrażanie zasad dających sposobność uporządkowania przestrzeni publicznych w kontekście chaosu reklamowego ma spore poparcie społeczne.

# 1.3

## Prawne uwarunkowania ochrony krajobrazu

### 1.3.a

#### Europejska Konwencja Krajobrazowa

Koncentrując swoje rozważania na temat krajobrazu na gruncie prawnych uwarunkowań, należy przede wszystkim zacząć od Europejskiej Konwencji Krajobrazowej, która została sporządzona we Florencji dnia 20 października 2000 roku. W Polsce konwencja ratyfikowana została przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej 24 czerwca 2004 r. i weszła w życie z dniem 1-go stycznia 2005 r. przez co stała się powszechnie obowiązującym aktem prawa na terenie naszego kraju.

Cele konwencji to promowanie ochrony, gospodarki i planowania krajobrazu, a także organizowanie współpracy europejskiej w zakresie zagadnień dotyczących krajobrazu.

Europejska Konwencja Krajobrazowa w preambule podkreśla rolę i znaczenie krajobrazu tymi słowami:

- 1) krajobraz jest ważną częścią jakości życia ludzi;
- 2) krajobraz pełni ważną rolę w publicznych zainteresowaniach dziedzinami kultury, ekologii i sprawami społecznymi oraz stanowi zasób sprzyjający działalności gospodarczej;
- 3) krajobraz przyczynia się do tworzenia kultur lokalnych oraz jest on podstawowym komponentem europejskiego dziedzictwa przyrodniczego i kulturo-

wego, przyczyniając się do dobrobytu ludzi i konsolidacji europejskiej tożsamości;

4) krajobraz jest kluczowym elementem dobrobytu całości społeczeństwa i jednostek, jego ochrona, a także gospodarka i planowanie niesie w sobie prawa i obowiązki dla każdego człowieka;

5) jakość i różnorodność krajobrazów europejskich stanowi wspólny zasób.

Konwencja obejmuje swym zakresem obszary przyrodnicze, wiejskie, miejskie i podmiejskie.

Obejmuje ona obszary lądowe oraz wody śródlądowe i morskie. Dotyczy ona krajobrazów, które mogą być traktowane jako krajobraz wyjątkowy, jak również obszary krajobrazu pospolitego i zdegradowanego.



Dla potrzeb konwencji przyjęto następujące definicje:

1) „krajobraz” znaczy obszar, postrzegany przez ludzi, którego charakter jest wynikiem działania i interakcji czynników przyrodniczych i/lub ludzkich (art. 1 lit. a);



2) „ochrona krajobrazu” znaczy działania na rzecz zachowania i utrzymywania ważnych lub charakterystycznych cech krajobrazu tak, aby ukierunkować i harmonizować zmiany, które wynikają z procesów społecznych, gospodarczych i środowiskowych (art. 1 lit. d);



3) „gospodarowanie krajobrazem” znaczy działanie, z perspektywy trwałego i zrównoważonego rozwoju, w celu zapewnienia regularnego podtrzymania krajobrazu tak, aby kierować i harmonizować jego zmiany wynikające z procesów społecznych, gospodarczych i środowiskowych (art. 1 lit. e);

4) „planowanie krajobrazu” znaczy skuteczne działanie perspektywiczne mające na celu powiększenie, odtworzenie lub utworzenie krajobrazów (art. 1 lit. f).



W artykule 5 konwencja kreśli obowiązki stron, zobowiązując do podjęcia działań takich jak:

a) prawnego uznania krajobrazów jako istotnego komponentu otoczenia ludzi, jako wyrażenia dzielonej przez nie różnorodności kulturowej i przyrodniczej oraz podstawy ich tożsamości;

b) ustanowienia i wdrożenia polityki w zakresie krajobrazu ukierunkowanej na ochronę, gospodarkę i planowanie krajobrazu poprzez przyjęcie środków specjalnych określonych w artykule 6;

c) ustanowienia procedur udziału ogółu społeczeństwa, organów lokalnych i regionalnych oraz innych stron zainteresowanych zdefiniowaniem i wdrożeniem polityki w zakresie zagadnień krajobrazu wzmiankowanej w powyższym ustępie b);

d) zintegrowania krajobrazu z własną polityką w zakresie planowania regionalnego i urbanistycznego i własną polityką kulturalną, środowiskową, rolną, społeczną i gospodarczą, jak również z wszelką inną polityką, która bezpośrednio lub pośrednio oddziałuje na krajobraz.



# 1.3.b

## Ustawodawstwo krajowe

Na gruncie prawa krajowego regulacje mające odniesienie do szeroko pojętej ochrony krajobrazu znajdziemy w różnych ustawach, są to min.:

- 1) ustawa o ochronie przyrody z 2004 r., która zawiera katalog form ochrony przyrody tj.: parki narodowe, rezerваты przyrody, parki krajobrazowe, obszary chronionego krajobrazu, obszary Natura 2000, pomniki przyrody, użytki ekologiczne, oraz zespoły przyrodniczo-krajobrazowe;
- 2) ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami z 2003 r., która wprowadza park kulturowy, ale także definiuje krajobrazy historyczne i archeologiczne;
- 3) ustawa o lasach z 1991 r., która zawiera prawne formy kształtowania i ochrony krajobrazu leśnego;
- 4) ustawa o ochronie gruntów rolnych i leśnych z 1995 r., która zawiera prawne formy ochrony krajobrazu;
- 5) wreszcie, z punktu widzenia tego opracowania, najważniejsza: tzw. ustawa krajobrazowa z 2015 r., która ma na celu wzmocnienie narzędzi ochrony krajobrazu. Jej pełne brzmienie to "ustawa o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu".

Jak podaje na swojej stronie Ministerstwo Infrastruktury celem ustawy krajobrazowej jest wprowadzenie do polskiego porządku prawnego rozwiązań umożliwiających realną ochronę krajobrazów.



W ustawie zawarto dwa obszary merytoryczne:

- a) regulacji kwestii reklam, ogrodzeń i małej architektury;
- b) krajobrazów priorytetowych i ich ochrony.

**W zakresie regulacji dotyczącej kwestii krajobrazów priorytetowych i ich ochrony ustawa wprowadza nowe narzędzie – audyt krajobrazowy, którego wykonanie należy do zadań samorządu województwa. Zakres audytu:**

1) identyfikuje krajobrazy występujące na całym obszarze województwa, określa ich cechy charakterystyczne oraz dokonuje oceny ich wartości (określa lokalizację krajobrazów priorytetowych),

2) określa krajobrazy występujące na obszarze danego województwa oraz wskazuje lokalizację i granice parków kulturowych, parków narodowych, rezerwatów przyrody, parków krajobrazowych,

obszarów chronionego krajobrazu oraz obiektów znajdujących się na listach Światowego Dziedzictwa UNESCO, obszarów Sieci Rezerwatów Biosfery UNESCO (MaB) lub obszarów i obiektów proponowanych do umieszczenia na tych listach,

3) obejmuje tak krajobrazy cenne przyrodniczo, jak i krajobrazy urbanistyczne, jak również zdegradowane, może wskazywać, w ramach zagrożeń, wniosków i rekomendacji, jak również zalecanych lokalnych form architektonicznych zabudowy, iż na danym obszarze dane parametry zabudowy, rodzaje zabudowy, są niepożądane – bowiem zagrażają ochronie cennego krajobrazu.

Najistotniejsze regulacje odnoszące się do ochrony krajobrazu znajdziemy w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z 2003 r. (dalej zwana jako „u.p.z.p.”). Ustawa wprowadza następujące definicje legalne: art. 2 u.p.z.p. Ilekroć w ustawie jest mowa o:

krajobrazie - należy przez to rozumieć postrzeganą przez ludzi przestrzeń, zawierającą elementy przyrodnicze lub wytwory cywilizacji, ukształtowaną w wyniku działania czynników naturalnych lub działalności człowieka;

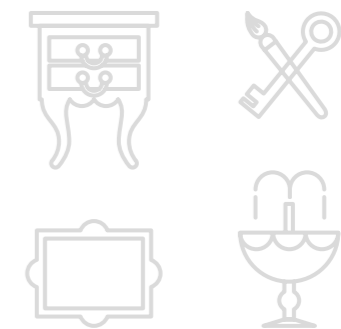


krajobrazie priorytetowym – należy przez to rozumieć krajobraz szczególnie cenny dla społeczeństwa ze względu na swoje wartości przyrodnicze, kulturowe, historyczne, architektoniczne, urbanistyczne, ruralistyczne lub estetyczno-widokowe, i jako taki wymagający zachowania lub określenia zasad i warunków jego kształtowania;

dobrach kultury współczesnej – należy przez to rozumieć niebędące zabytkami dobra kultury, takie jak pomniki, miejsca pamięci, budynki, ich wnętrza i detale, zespoły budynków, założenia



urbanistyczne i krajobrazowe, będące uznanym dorobkiem współcześnie żyjących pokoleń, jeżeli cechuje je wysoka wartość artystyczna lub historyczna;



ładzie przestrzennym - należy przez to rozumieć takie ukształtowanie przestrzeni, które tworzy harmonijną całość oraz uwzględnia w uporządkowanych relacjach wszelkie uwarunkowania i wymagania funkcjonalne, społeczno-gospodarcze, środowiskowe, kulturowe oraz kompozycyjno-estetyczne.

Z kolei przepis art. 1 ust. 1 tejże ustawy przyjmuje ład przestrzenny i zrównoważony rozwój za podstawę działań w zakresie:

- 1) kształtowania polityki przestrzennej przez jednostki samorządu terytorialnego i organy administracji rządowej;
- 2) sposobów postępowania w sprawach przeznaczania terenów na określone cele oraz ustalania zasad ich zagospodarowania i zabudowy.



# 1.4

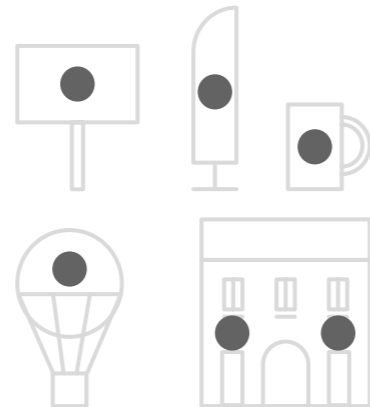
## Funkcje i zakres regulacji uchwały krajobrazowej

Przepis art. 37a ust. 4 u.p.z.p. wprost rozstrzyga, iż uchwała krajobrazowa jest aktem prawa miejscowego czyli źródłem powszechnie obowiązującego prawa na obszarze danej gminy.



Jest to narzędzie, za pomocą którego samorządy gminne mogą kompleksowo określać zasady i warunki sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabarytów, standardów jakościowych oraz rodzajów materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane.

16a) reklame - należy przez to rozumieć upowszechnianie w jakiegokolwiek wizualnej formie informacji promującej osoby, przedsiębiorstwa, towary, usługi, przedsięwzięcia lub ruchy społeczne;

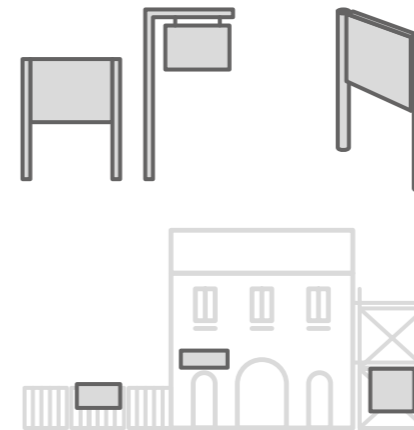


16b) tablicy reklamowej - należy przez to rozumieć przedmiot materialny przeznaczony lub służący ekspozycji reklamy wraz z jego elementami konstrukcyjnymi i zamocowaniami, o płaskiej powierzchni służącej ekspozycji reklamy, w szczególności baner

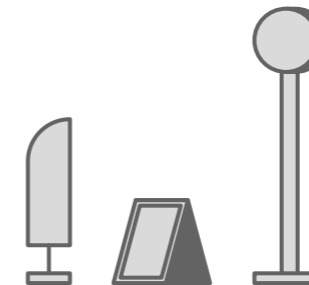
**Z uwagi na specyfikę polskich miast, które od lat trawi chaos reklamowy, to właśnie element uporządkowania wszelkich urządzeń reklamowych i nośników reklamowych wydaje się być najbardziej pożądanym zakresem nadanego władztwa administracyjnego.**

Szczegółowe regulacje dotyczące uchwał krajobrazowych zawierają przepisy art. 37a -37c ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z 2003 r. Ustawa wprowadza następujące definicje legalne: 34 art. 2 u.p.z.p. Ilekroć w ustawie jest mowa o:

reklamowy, reklamę naklejaną na okna budynków i reklamy umieszczane na rusztowaniu, ogrodzeniu lub wyposażeniu placu budowy, z wyłączeniem drobnych przedmiotów codziennego użytku wykorzystywanych zgodnie z ich przeznaczeniem;



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, z wyłączeniem drobnych przedmiotów codziennego użytku wykorzystywanych zgodnie z ich przeznaczeniem;

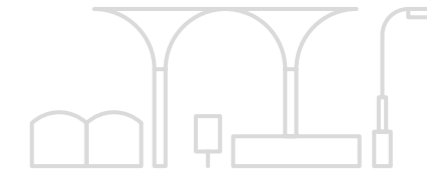


16d) szyldzie - należy przez to rozumieć tablicę reklamową lub urządzenie reklamowe informującą o działalności prowadzonej na nieruchomości, na której ta tablica reklamowa lub urządzenie reklamowe się znajdują.



Definicje obiektu małej architektury i ogrodzenia znajdziemy w ustawie Prawo budowlane z 1994 r. 39 art. 3 u.p.b. Ilekroć w ustawie jest mowa o:

4) obiekcie małej architektury - należy przez to rozumieć niewielkie obiekty, a w szczególności:



a) kultu religijnego, jak: kapliczki, krzyże przydrożne, figury,



b) posągi, wodotryski i inne obiekty architektury ogrodowej,



c) użytkowe służące rekreacji codziennej i utrzymaniu porządku, jak: piaskownice, huśtawki, drabinki, śmietniki;



9) urządzeniach budowlanych - należy przez to rozumieć urządzenia techniczne związane z obiektem budowlanym, zapewniające możliwość użytkowania obiektu zgodnie z jego przeznaczeniem, jak przyłącza i urządzenia instalacyjne, w tym służące oczyszczaniu lub gromadzeniu ścieków, a także przejazdy, ogrodzenia, place postojowe i place pod śmietniki;

Ogrodzenia są zatem kwalifikowane jako urządzenia budowlane.



## W pigułce

Uchwała krajobrazowa zawiera:

- 1) w odniesieniu do szyldów - uregulowania określające zasady i warunki ich sytuowania, gabaryty oraz liczbę szyldów, które mogą być umieszczone na danej nieruchomości przez podmiot prowadzący na niej działalność;
- 2) w odniesieniu do tablic reklamowych i urządzeń reklamowych, obiektów małej architektury oraz ogrodzeń - uregulowania określające zasady i warunki sytuowania, gabaryty, standardy jakościowe oraz rodzaje materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane;
- 3) zakazy sytuowania ogrodzeń oraz tablic reklamowych i urządzeń reklamowych, z wyłączeniem szyldów;
- 4) warunki i termin dostosowania istniejących w dniu jej wejścia w życie 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;
- 5) wskazanie obiektów małej architektury, które nie wymagają dostosowania do zakazów, zasad lub warunków określonych w uchwale;
- 6) wskazanie obszarów oraz rodzajów ogrodzeń dla których następuje zwolnienie z obowiązku dostosowania ogrodzeń istniejących w dniu jej wejścia w życie do zakazów, zasad lub warunków określonych w uchwale.

W uchwale uwzględnia się:

- 1) ochronę zabytków nieruchomych wpisanych do rejestru i ich otoczenia,
- 2) ochronę zabytków nieruchomych znajdujących się w gminnej ewidencji zabytków,
- 3) wnioski i rekomendacje audytów krajobrazowych (jeżeli obowiązują w województwie) oraz plany ochrony parków krajobrazowych.

Wreszcie rada gminy ustala termin na dostosowanie istniejących obiektów do zasad określonych w uchwale. Termin ten nie może być krótszy niż 12 miesięcy od dnia jej wejścia w życie. Z jednym zastrzeżeniem, że uchwała może przewidywać, że niektóre rodzaje obiektów małej architektury lub ogrodzeń nie wymagają dostosowania do nowych regulacji. Zwolnienie to jednak nie może odnosić się do tablic reklamowych i urządzeń reklamowych.

Uchwała musi dotyczyć całego obszaru gminy, z wyłączeniem terenów zamkniętych ustalonych przez inne organy niż ministra właściwego do spraw transportu. Należy to rozumieć w ten sposób, że uchwała będzie mogła obejmować tereny zamknięte infrastruktury kolejowej, ale nie będzie mogła dotyczyć innych terenów zamkniętych np. zamkniętego terenu wojskowego. W uchwale krajobrazowej gmina może zostać podzielona na strefy bądź obszary. Dla każdej strefy bądź obszaru można przyjąć różne ustalenia dot. zasad sytuowania nośników reklamowych, ogrodzeń czy tablic i urządzeń reklamowych. Wyznaczenie oraz opisanie stref czy obszarów musi być na tyle precyzyjne, aby łatwo można było ustalić ich przebieg i granice. Najczęstszą praktyką jest opracowanie załącznika graficznego do uchwały z zaznaczonymi na mapie strefami lub obszarami wraz ze szczegółowym opisem, ale nie jest to obowiązkowe.

Wyłączenia:

Ustawa zawiera wyłączenia stosowania przepisów dotyczących reklam do upowszechniania informacji wyłącznie:

- 1) trwale upamiętniającej osoby, instytucje lub wydarzenia;
- 2) 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.

W zakresie regulacji dotyczących ogrodzeń, uchwała nie ma zastosowania do ogrodzeń autostrad i dróg ekspresowych oraz ogrodzeń linii kolejowych.

Przyjęcie do obowiązywania uchwały krajobrazowej:

- 1) umożliwi nakładanie kar pieniężnych w przypadku, gdy podmiot umieścił tablicę reklamową lub urządzenie reklamowe niezgodnie z przepisami uchwały. Wpływy z kar stanowią dochód gminy;
- 2) umożliwi podjęcie uchwały o opłacie reklamowej - wpływy z opłat stanowią dochód gminy.

W art. 12 ustawy krajobrazowej rozstrzygnięta została kolizja zapisów uchwały krajobrazowej z obowiązującymi miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego, w ten sposób, że ustalenia planów miejscowych w zakresie urządzeń reklamowych, ogrodzeń i małej architektury zachowują moc do czasu uchwalenia przez radę gminy uchwały krajobrazowej.

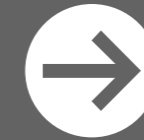
# Podstawy tworzenia uchwał krajobrazowych

Uchwałę podejmuje rada gminy. Decyzja ta winna być podjęta na podstawie analizy i diagnozy potrzeb gminy oraz w odpowiedzi na wyzwania środowiskowe i urbanistyczne.





**Najważniejsze kwestie, które uchwała krajobrazowa powinna uwzględnić:**



Treść musi być realistyczna - bez tworzenia regulacji, opisujących stan idealny, którego nie da się osiągnąć.

Określenie elastycznych zasad komponowania szyldów na budynkach - wypracowanie kompromisu między ładem przestrzennym, a potrzebami reklamowymi działalności gospodarczych.

Dążenie do tworzenia wymogów koncentracji różnych reklam na jednej konstrukcji lub wg jednej kompozycji.

Ograniczenie liczby szyldów - 1 to za mało 100 to za dużo - uchwała krajobrazowa musi znaleźć i określić „złoty środek”.

Uszanowanie kwestii zabytków i ich otoczenia - np. forma ażurowa zamiast pełnych tablic.

Najlepszy efekt przestrzenny osiąga się prostymi zapisami - np. zakaz banerów reklamowych na ogrodzeniach - pokazywanie efektów zachęca do zmian.

Ukierunkowanie na powtarzalność form - rytm jest podstawową odpowiedzią na chaos.

Obiekty małej architektury - przede wszystkim należy dobrze projektować i utrzymywać - sama uchwała niewiele jest w stanie zmienić.

Ogrodzenia - warto ograniczyć substandardowe materiały i grodzenie osiedli, które powinny zostać otwarte (nie wszystkie)!

Pokazywanie efektów daje efekt, czyli dużo grafiki w konsultacjach społecznych.

# 2.1

## Procedura normatywna przyjęcia uchwały krajobrazowej

### 2.1.a

#### Inicjacja procedury – rola organu uchwałodawczego gminy

Proces inicjacji uchwały krajobrazowej rozpoczyna się od formalnej decyzji rady gminy, opartej na przepisach ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 1130).

Decyzja ta winna być podjęta na podstawie analizy i diagnozy potrzeb gminy oraz w odpowiedzi na specyficzne wyzwania środowiskowe i urbanistyczne. Rada gminy podejmuje uchwałę, o której mowa w art.

37b ust. 1 u.p.z.p., zgodnie z którym sporządzenie projektu uchwały krajobrazowej winno być poprzedzone podjęciem uchwały o przystąpieniu do sporządzenia projektu uchwały krajobrazowej, która w swej treści zobowiązuje organ wykonawczy (wójta/burmistrza/prezydenta) do przygotowania projektu uchwały krajobrazowej. Wójt/burmistrz/prezydent przystępując do wykonania uchwały rady gminy, o której mowa powyżej, zobowiązany jest do podjęcia następujących czynności:



#### Prace nad projektem uchwały krajobrazowej – działania organu wykonawczego gminy

1) niezwłocznie podaje do publicznej wiadomości, w tym przez udostępnienie w Biuletynie Informacji Publicznej na swojej stronie podmiotowej, informację o podjęciu przez radę gminy uchwały; Zaleca się, aby informacja ta została dodatkowo podana

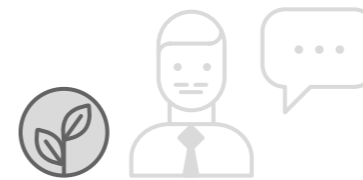
do publicznej wiadomości w formie: obwieszczenia, ogłoszenia w prasie miejscowej oraz w sposób zwyczajowo przyjęty w danej gminie (zob. art. 49 Kodeksu postępowania administracyjnego);



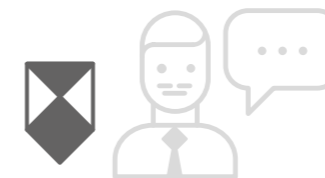
2) sporządza projekt uchwały krajobrazowej. Projekt ten powinien odpowiadać normom ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz być zgodny z Rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (t.j. Dz.U. z 2016. r., poz. 283). Ponadto projekt powinien odzwierciedlać lokalne uwarunkowania krajobrazowe, przepisy o ochronie środowiska i dziedzictwa kulturowego, oraz uwzględniać wyniki konsultacji społecznych. Przepisy nie wprowadzają wymogów co do wykształcenia i kwalifikacji osób przygotowujących projekt uchwały krajobrazowej, w praktyce mogą więc przygotować projekt pracownicy urzędu;



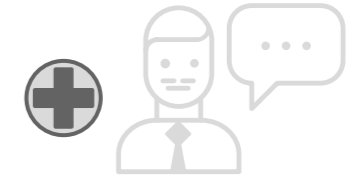
3) zasięga opinii regionalnego dyrektora ochrony środowiska (zwanego dalej jako „RDOŚ”) o projekcie uchwały krajobrazowej;



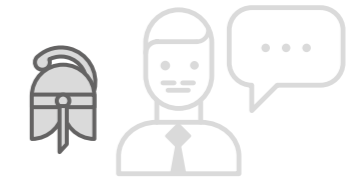
4) uzgadnia projekt uchwały krajobrazowej z wojewódzkim konserwatorem zabytków w zakresie kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu;



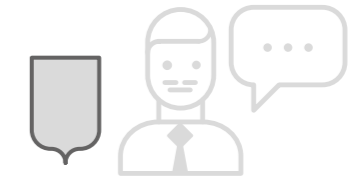
5) uzgadnia projekt uchwały krajobrazowej z ministrem właściwym do spraw zdrowia w zakresie zagospodarowania obszarów ochrony uzdrowiskowej;



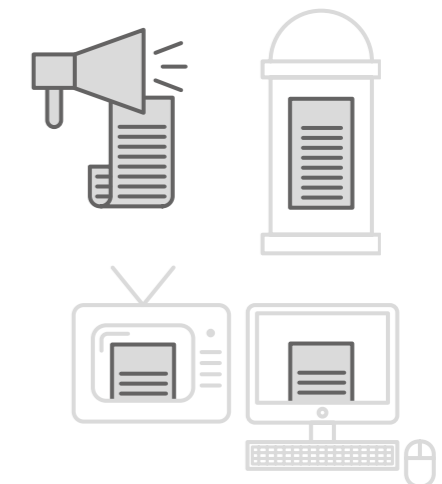
6) zasięga opinii właściwego organu Państwowej Straży Pożarnej o projekcie uchwały krajobrazowej;



7) zasięga opinii marszałka województwa o projekcie uchwały krajobrazowej.



8) ogłasza informację o sposobach, miejscach i terminach prowadzenia konsultacji społecznych, co najmniej przez publikację w prasie lokalnej, wywieszenie w widocznym miejscu lub siedzibie urzędu, udostępnienie informacji w Biuletynie Informacji Publicznej oraz na swojej stronie podmiotowej, a także w sposób zwyczajowo przyjęty w danej gminie, nie później niż w dniu rozpoczęcia konsultacji;



## Uzgodnienie projektu uchwały

Ważne, aby pamiętać, że uzgodnienie projektu uchwały krajobrazowej przez właściwe organy następuje w trybie art. 106 Kodeksu postępowania administracyjnego. Oznacza to, że uzgodnienie będzie miało formę postanowienia. Na postanowienie to nie przysługuje zażalenie, ale jest możliwość zaskarżenia go do sądu administracyjnego.

Brak zajęcia stanowiska w sprawie uzgodnienia projektu przez organy wymienione w ust. 2 pkt 4 (wojewódzki konserwator zabytków) i 5 (minister właściwy do spraw zdrowia), w ciągu miesiąca od dnia jego otrzymania, uznaje się za uzgodnienie projektu uchwały w przedłożonym brzmieniu (tzw. milczące uzgodnienie) – art. 37b ust. 4 u.p.z.p.

Należy pamiętać o tym, że uchwalenie uchwały krajobrazowej w innym brzmieniu niż wskazane to zostało w uzgodnieniu właściwego organu może być podstawą do ewentualnego późniejszego stwierdzenia nieważności takiej uchwały.

## Zasięgnięcie opinii w sprawie projektu uchwały

Zajęcie stanowiska w formie opinii co do zasady nie wiąże rady gminy. Gmina musi jednak o taką opinię wystąpić, aby nie narazić się na zarzut naruszenia procedury.

W przypadku niewyrażenia opinii w terminie miesiąca od dnia otrzymania projektu uchwały krajobrazowej, przez organy wymienione w ust. 2 pkt 3 (RDOŚ), 6 (właściwy organ Państwowej Straży Pożarnej) i 7 (marszałek województwa) wymóg zasięgnięcia opinii uznaje się za spełniony (art. 37 b ust. 5 u.p.z.p.).

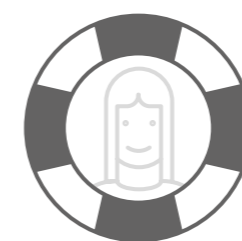
Podsumowując należy pamiętać, że uzgodnienie - w przeciwieństwie do opinii - ma charakter wiążący, co oznacza, iż uzgodnienie jest formą współdecydowania organu uzgadniającego.

Negatywne stanowisko powoduje, że w kwestionowanej przez ten organ treści projekt uchwały nie może być przedstawiony do uchwalenia. Natomiast ewentualne negatywne opinie do projektu nie są wiążące dla organu i organ może, ale nie musi uwzględnić takiej opinii.

W dalszej kolejności organ wykonawczy wprowadza zmiany do projektu uchwały, wynikające zarówno z uzgodnień jak i opinii właściwych organów, dopiero tak skorygowany projekt poddaje konsultacjom społecznym.

W ogłoszeniu o sposobach miejscach i terminach prowadzenia konsultacji społecznych organ wykonawczy wypełnić musi obowiązek informacyjny dotyczący ochrony danych osobowych z art. 13 ust. 1 i 2 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE)

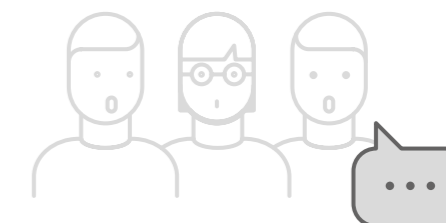
2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych) (RODO) oraz poinformować o ograniczeniu, o którym mowa w art. 8a ust. 1 u.p.z.p.: (W związku z przetwarzaniem przez wójta/burmistrza/prezydenta miasta, marszałka województwa, wojewodę, zarząd województwa albo zarząd związku metropolitalnego danych osobowych, uzyskanych w toku prowadzenia postępowań dotyczących sporządzenia aktów planowania przestrzennego, prawo, o którym mowa w art. 15 ust. 1 lit. g rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych) (Dz. Urz. UE L 119 z 04.05.2016, str. 1, z późn. zm.), zwanego dalej „rozporządzeniem 2016/679”, przysługuje, jeżeli nie wpływa na ochronę praw i wolności osoby, od której dane te pozyskano).



9) przeprowadza konsultacje społeczne przez okres co najmniej 28 dni, a następnie wprowadza zmiany do projektu uchwały, wynikające z konsultacji społecznych;

Konsultacje społeczne są niezbędnym elementem dla całego procesu, umożliwiającym mieszkańcom, przedsiębiorcom i organizacjom pozarządowym wyrażenie swoich opinii i uwag do projektu uchwały.

Powinny być przeprowadzane w sposób otwarty i transparentny, aby zapewnić szerokie i demokratyczne uczestnictwo społeczności lokalnej.



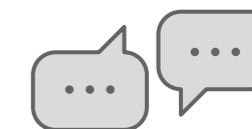
≥ 28 dni

Ustawodawca przewiduje następujące formy konsultacji społecznych:

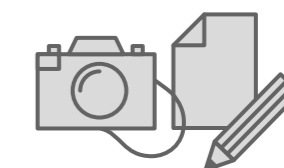
a) zbieranie uwag;



b) spotkania otwarte, panele eksperckie lub warsztaty, poprzedzone prezentacją projektu aktu planowania przestrzennego;



c) spotkania plenerowe lub spacer studyjny, zorganizowane na obszarze objętym aktem;



d) ankiety lub geoankiety;

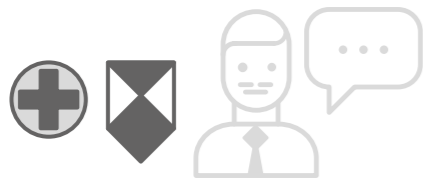


e) wywiady, prowadzenie punktu konsultacyjnego lub dyżury projektanta;



10) ponawia w niezbędnym zakresie następujące czynności:

- uzgadnia projekt uchwały z wojewódzkim konserwatorem zabytków w zakresie kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu;



- uzgadnia projekt uchwały z ministrem właściwym do spraw zdrowia w zakresie zagospodarowania obszarów ochrony uzdrowiskowej;

- wprowadza zmiany do projektu uchwały wynikające z dokonanych uzgodnień.

11) opracowuje raport podsumowujący przebieg konsultacji społecznych, zawierający w szczególności wykaz zgłoszonych uwag wraz z propozycją ich rozpatrzenia i uzasadnieniem oraz protokoły z czynności przeprowadzonych w ramach konsultacji, co ważne przekłada raport przed przedstawieniem radzie gminy projektu uchwały krajobrazowej;

Organ wykonawczy konstruuje warunki, zasady i zakazy w uchwale krajobrazowej musi pamiętać o prawnych ograniczeniach, które wynikają z przepisów odrębnych, w szczególności dotyczących:

- ochrony przyrody,
- ochrony zabytków,
- prawa wodnego,
- warunków technicznych lokalizowania obiektów budowlanych.



**Realizując tzw. władztwo planistyczne organ wykonawczy musi przestrzegać zasad proporcjonalności, równości wszystkich wobec prawa oraz należytego wagi interesów poszczególnych interesariuszy.**

**W całym procesie opracowywania i wdrażania uchwał, organ powinien gromadzić materiał dowodowy, który pozwoli w sposób nie budzący wątpliwości potwierdzić wypełnienie wskazanych zasad.**

**Należy również pamiętać, aby w procesie przygotowywania uchwały krajobrazowej umieć wykazać, że służy ona celom nadrzędnym, takim jak ochrona krajobrazu, ochrona zabytków, zachowanie ładu przestrzennego oraz bezpieczeństwa publicznego.**

**Ważne też, aby przy wprowadzaniu ograniczeń i zakazów kierować się uniwersalnymi wartościami takimi jak racjonalność i współmierność zastosowanych środków do zamierzonego celu.**

## 2.1.c

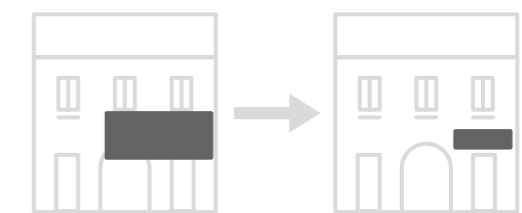
### Przyjęcie przez radę gminy uchwały krajobrazowej jako obowiązującego aktu prawa miejscowego

Po etapach opiniowania i uzgadniania, a także konsultacjach społecznych projekt uchwały wraz z raportem podsumowującym przebieg konsultacji społecznych jest przedstawiany radzie gminy do uchwalenia. Radni, zgodnie z procedurami określonymi w ustawie o samorządzie gminnym, oceniają projekt, mogą wprowadzać poprawki i ostatecznie głosować nad jego przyjęciem.

Po uchwaleniu przez radę miejską uchwały jest ona publikowana w wojewódzkim dzienniku urzędowym i staje się powszechnie dostępna. Przy publikacji ważnym elementem jest jasne określenie daty wejścia przepisów w życie (vacatio legis).

Kolejnym ważniejszym elementem jest wyznaczenie okresu dostosowawczego do ustaleń uchwały krajobrazowej, który umożliwi mieszkańcom i podmiotom gospodarczym przystosowanie się do nowych regulacji. Stosownie do przepisu art. 37 ust. 9 u.p.z.p. termin dostosowania istniejących obiektów małej architektury, ogrodzeń oraz tablic i urządzeń reklamowych do zakazów, zasad i warun-

ków ich sytuowania nie może być krótszy niż 12 miesięcy liczonych od dnia wejścia w życie uchwały.



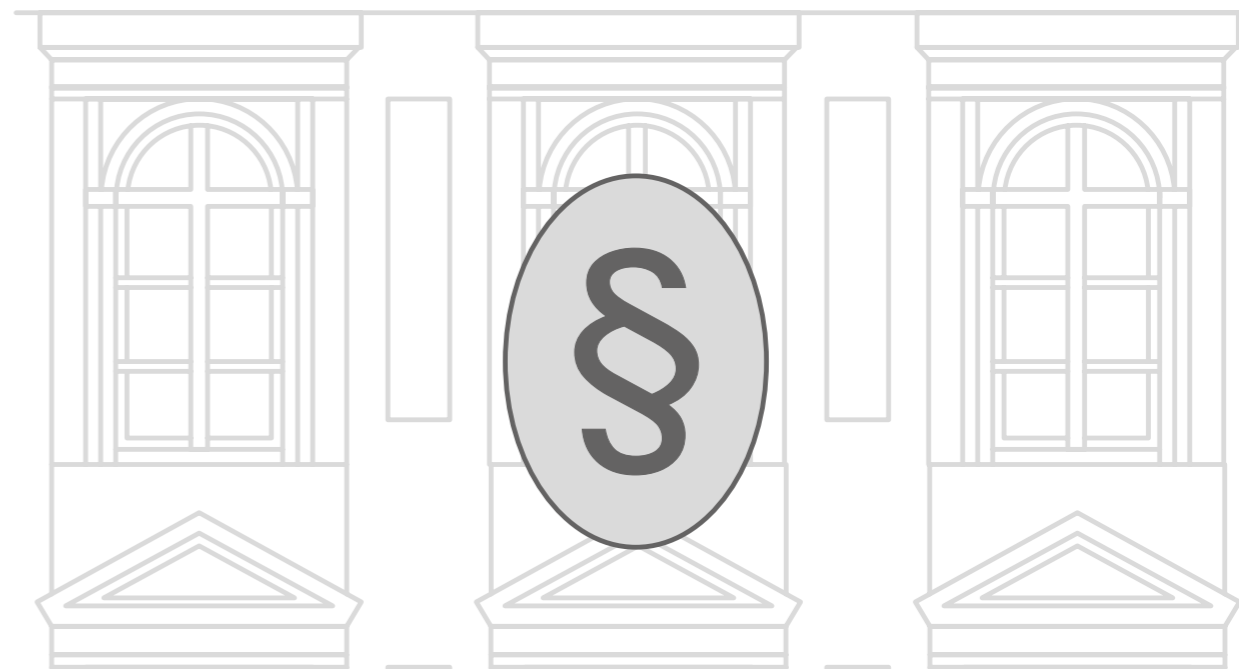
≥ 12 m-cy

Termin ten rozpoczyna swój bieg od momentu upływu vacatio legis i musi zostać dokładnie określony w treści samej uchwały.

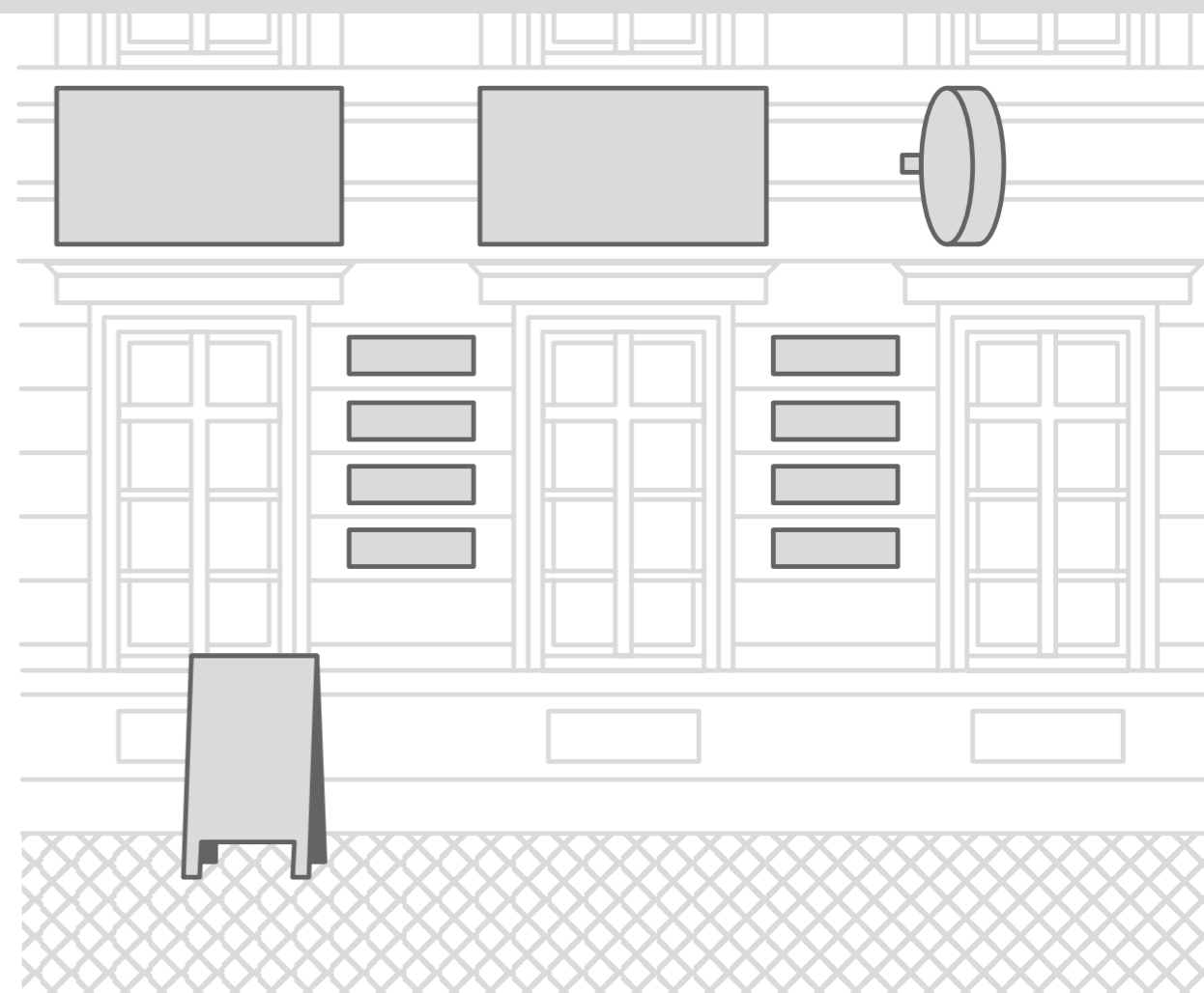
W tym miejscu należy zwrócić szczególną uwagę na Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 grudnia 2023 r. sygnatura akt: P 20/19, w którym rozstrzygnięto, iż:

**„Art. 37a ust. 9 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2023 r. poz. 977, ze zm.) w zakresie, w jakim przewiduje obowiązek określenia w uchwale, o której mowa w art. 37a ust. 1 powołanej ustawy, warunków i terminu dostosowania istniejących w dniu jej wejścia w życie, wzniesionych na podstawie zgody budowlanej, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych do zakazów określonych w tej uchwale, bez zapewnienia ustawowych podstaw i trybu dochodzenia odszkodowania przez podmioty, które są zobowiązane do ich usunięcia, jest niezgodny z art. 21 w związku z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.”**

Powyższe wskazuje na potrzebę zachowania ostrożności przy konstruowaniu przepisów uchwały krajobrazowej odnoszących się do kwestii dostosowania do zakazów, zasad i warunków określonych w uchwale istniejących w dniu jej wejścia w życie obiektów małej architektury, ogrodzeń oraz tablic reklamowych i urządzeń, które zostały wzniesione na podstawie pozytywnych rozstrzygnięć lub zachowań administracji architektoniczno-budowlanej (decyzji o pozwoleniu na budowę, braku sprzeciwu od zgłoszenia budowy). Wydaje się, że w aktualnym stanie prawnym, do czasu stosownej interwencji ustawodawcy i nowelizacji przepisów u.p.z.p., optymalnym będzie objęcie hipotezą przedmiotowych przepisów uchwały krajobrazowej wyłącznie obiektów małej architektury, ogrodzeń oraz tablic reklamowych i urządzeń, względem których ich gestorzy nie legitymują się zgodą budowlaną, aby nie narazić się na konieczność wypłaty odszkodowań z tytułu swobodnego rodzaju wyłączenia.



**Z uwagi na to, że uchwała krajobrazowa jest aktem prawa miejscowego, to do jej sporządzenia zastosowanie będą miały zasady wyrażone w Rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (t.j. Dz.U. z 2016 r. poz. 283) (zwanym dalej jako „z.t.p.”).**





# 2.2

## Uchwała krajobrazowa w świetle zasad techniki prawodawczej

### 2.2.a

#### Zasady ogólne przygotowywania aktu prawa miejscowego

##### 1) Jasność i zrozumiałość tekstu.

Akty prawa miejscowego, w tym także uchwały krajobrazowe, powinny być sformułowane w sposób jasny i zrozumiały.



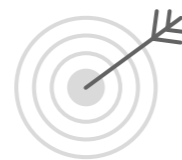
Jest to kluczowe dla zapewnienia, że zarówno osoby stosujące prawo, jak i mieszkańcy, którzy są jego adresatami, mogą łatwo zrozumieć treść i zakres obowiązujących regulacji.

Do jednych z najważniejszych zasad należy zasada jednoznacznego formułowania ustaleń, tak aby czytelnie wskazywały na to co jest zakazane, a co jest nakazane. Ponadto nie należy umieszczać sformułowań oraz wypowiedzi, które nie służą do wyartykułowania normy prawnej, w tym nie wolno umieszczać w uchwale apeli, postulatów, zaleceń, itp. Zdania powinny być redagowane zgodnie z powszechnie przyjętymi regułami składni języka polskiego, należy unika zdań wielokrotnie złożonych.

Ponadto należy posługiwać się poprawnymi wyrażeniami językowymi zgodnie z ich podstawowym i powszechnie przyjętym znaczeniem. Do oznaczenia jednakowych pojęć należy używać jednakowych określeń, a różnych pojęć nie należy oznaczać tymi samymi określeniami (§ 10 z.t.p.).

W uchwale należy unikać posługiwania się:

- określeniami specjalistycznymi, o ile ich użycie nie jest powodowane zapewnieniem należytej precyzji tekstu;
- określeniami lub zapożyczeniami obcojęzycznymi, chyba że nie mają dokładnego odpowiednika w języku polskim;
- nowotworzonymi pojęciami lub strukturami językowymi, chyba że w dotychczasowym słownictwie polskim brak jest odpowiedniego określenia.



##### 2) Precyzyjne określenie zakresu i celów.

Każdy akt prawa miejscowego musi precyzyjnie określać swoje cele i zakres działania.

Obejmuje to wyraźne wskazanie obszaru, którego dotyczy (np. konkretnej gminy czy dzielnicy), a także celów, które ma realizować, takich jak ochrona krajobrazu, regulacja zasad sytuowania reklam, czy zarządzanie przestrzenią publiczną poprzez wprowadzanie ładu.

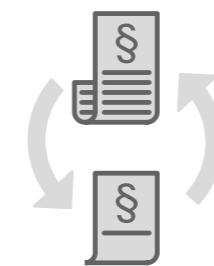
Treść uchwały powinna spełniać warunki adekwatności, komunikatywności i zwięzłości:

- przez adekwatność należy rozumieć, że tekst uchwały powinien w sposób możliwie najbardziej precyzyjny odzwierciedlać intencje jej twórcy.
- komunikatywność oznacza, że treść uchwały powinna być zrozumiała dla adresatów norm w niej zawartych.
- zwięzłość ma zapewnić, że uchwała zawiera wszystkie, a zarazem wyłącznie te treści, które są konieczne dla odtworzenia norm danego postępowania i celu w jakim została podjęta.

Dodać jeszcze należy, że normy ujęte w treści uchwały krajobrazowej powinny mieć charakter generalny i abstrakcyjny. Innymi słowy muszą być kierowane do adresata posiadającego określone cechy, a dyspozycja określać musi takie postępowanie adresata, które będzie mieć zastosowanie w wielu powtarzalnych okolicznościach.

##### 3) Spójność z aktami wyższego rzędu.

Przepisy prawa miejscowego, do których zaliczamy uchwały krajobrazowe, muszą być zgodne z wyższymi aktami prawnymi, takimi jak ustawy czy rozporządzenia.



Treść uchwały krajobrazowej nie może wykraczać też poza zakres upoważnienia ustawowego wskazanego w art. 37a u.p.z.p. Oznacza to, że nie może naruszać ani przekraczać zakresu uprawnień nadanych przez prawo krajowe. W przypadku jej podjęcia musi również treściowo wypełniać określone w delegacji minimum regulacji.

Ponadto rada gminy w treści uchwały krajobrazowej nie może wprowadzać regulacji odmiennych względem tych przyjętych w aktach rangi ustawowej, ale również uregulowanych na mocy innych uchwał czy postanowień ratyfikowanych umów międzynarodowych. Innymi słowy w uchwale należy posługiwać się określeniami, które zostały użyte w ustawie podstawowej dla danej dziedziny spraw (§ 9 z.t.p.).

Ponadto zgodnie z zasadą hierarchiczności nie należy powtarzać/przytaczać definicji zawartych w innych przepisach (ustawach i rozporządzeniach wykonawczych), jak choćby co rozumiemy przez tablicę reklamową, urządzenie reklamowe, szyld. Niedozwolone jest również modyfikowanie tych definicji na potrzeby uchwały krajobrazowej.

Niedopuszczalnie jest wprowadzanie zakazów i nakazów, które stanowią powtórzenie przepisów zawartych w ustawach i rozporządzeniach wykonawczych, np. uzyskanie stosownych uzgodnień i pozwoleń od właściwych organów, ale jednocześnie nie należy wprowadzać przepisów proceduralnych i kompetencyjnych wykraczających poza delegacje ustawowe.

## 2.2.b

### Struktura i systematyka dokumentu

**Struktura i systematyka aktu prawa miejscowego powinna być logiczna i uporządkowana. Należy stosować klarowny podział na artykuły i paragrafy. Ważne jest też, aby każdy przepis rozstrzygał tylko co do jednej kwestii, aby zapobiec tworzeniu przepisów zbyt złożonych i wielowątkowych.**

Struktura uchwały (w takiej kolejności):



1) tytuł, w tym oznaczenie rodzaju aktu (uchwała), nazwę organu wydającego uchwałę (w brzmieniu ustalonym w przepisach o utworzeniu tego organu), datę uchwały, określenie przedmiotu uchwały (rozpoczynając od „w sprawie...”);

2) przywołanie przepisów, na podstawie których wydano uchwałę (należy przytoczyć upoważnienie ustawowe);

3) przepisy merytoryczne

Merytoryczne ogólne: regulują przedmiot uchwały, jeżeli nie jest on określony w tytule uchwały w spo-

sób wyczerpujący, rozpoczynając od „Uchwała określa...”, stosowane w uchwale definicje i skróty; oraz inne przepisy wspólne dla wszystkich albo większości przepisów merytorycznych zawartych w uchwale.

Wszelkie kluczowe terminy użyte w akcie prawnym powinny być jasno zdefiniowane. Jest to szczególnie istotne w przypadku terminów technicznych lub specyficznych dla danej dziedziny, co pomaga uniknąć nieporozumień i problemów interpretacyjnych.

W przypadku uchwały krajobrazowej szczególną uwagę należy zwrócić na sposób tworzenia definicji legalnych tj. używanych w praktyce technicznych środków realizacji „tablicy reklamowej” oraz „szyldu” (w rozumieniu art. 2 pkt 16b-16d u.p.z.p), składających się na aparat pojęciowy przydatny dla osiągnięcia celów spójnej i możliwie kompleksowej regulacji uchwały krajobrazowej, przy czym należy zaznaczyć, że różnorodność oraz zmiany w tej dziedzinie charakteryzuje duża dynamika, która wynika przede wszystkim z kreatywności branży reklamowej.



Przeprowadzenie inwentaryzacji aktualnie stosowanych na obszarze danej gminy tablic i urządzeń reklamowych oraz szyldów przez przystąpieniem do prac nad uchwałą w celu zidentyfikowania wszystkich możliwych przypadków pozwoli zbudować katalog definicji odpowiadający rzeczywistości wykorzystaniu urządzeń znajdujących się w gminie, a tym samym ograniczy ryzyko potencjalnych luk w regulacjach.

Merytoryczne szczegółowe zamieszcza się w następującej kolejności:

a) przepisy prawa materialnego (powinny bezpośrednio i wyraźnie wskazywać kto, w jakich okolicznościach i jak powinien się zachować.

b) przepisy ustrojowe (zamieszcza się w nich w szczególności przepisy o zadaniach i kompetencjach organów lub instytucji, ich formie prawnej i organizacji, sposobie ich finansowania i obsadzenia oraz jakim podmiotom one podlegają, albo jakie podmioty sprawują nad nimi nadzór);

c) przepisy proceduralne (określa się sposób postępowania przed organami albo instytucjami, strony i innych uczestników postępowania, ich prawa i obowiązki w postępowaniu oraz rodzaje rozstrzygnięć, które zapadają w postępowaniu, i tryb ich wzruszenia);

d) przepisy o sankcjach przewidzianych za ich naruszenie, ale tylko w przypadku wyraźnego, generalnego upoważnienia ustawowego.

Przepisy szczegółowe można systematyzować w grupy tematyczne i oznaczać je nazwami charakteryzującymi treść każdej z tych grup.

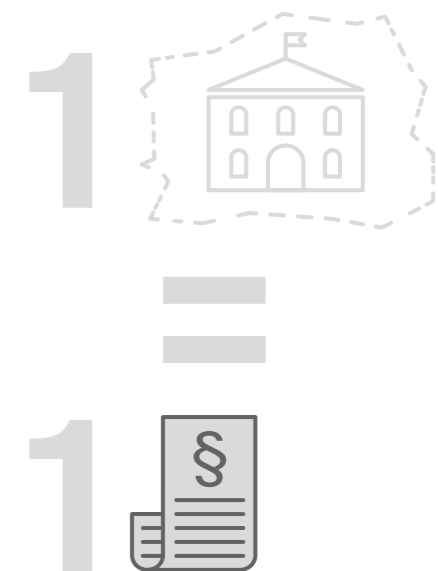
Nie reguluje się w nich tych spraw, które zostały wyczerpująco unormowane w przepisach ogólnych.

4) przepisy zmieniające (jeśli na mocy uchwały wprowadza się zmiany w innych uchwałach);

5) przepisy epizodyczne (zamieszcza się w nich regulacje, które wprowadzają odstępstwa od określonych przepisów, a których okres obowiązywania jest wyraźnie określony).

Należy pamiętać, iż w danej gminie nie mogą funkcjonować jednocześnie dwie różne uchwały wydane na podstawie art. 37a u.p.z.p.

Jedna uchwała krajobrazowa powinna regulować cały zakres przekazany do unormowania na mocy upoważnienia ustawowego. Jeśli uchwała reguluje dziedzinę spraw uprzednio unormowaną przez inną uchwałę, powinna zawierać ponadto (w takiej kolejności):



6) przepisy przejściowe lub dostosowujące;

7) przepisy uchylające;

8) przepisy o utracie mocy obowiązującej uchwały (tylko wtedy, gdy rada gminy przyjmie, od podstaw, kolejną uchwałę krajobrazową, wówczas zaistnieje konieczność uchylecia „poprzedniej” uchwały krajobrazowej).

Uchwała musi zawierać (w takiej kolejności):

9) przepisy o wejściu uchwały w życie (vacatio legis);

Uchwała może zawierać:

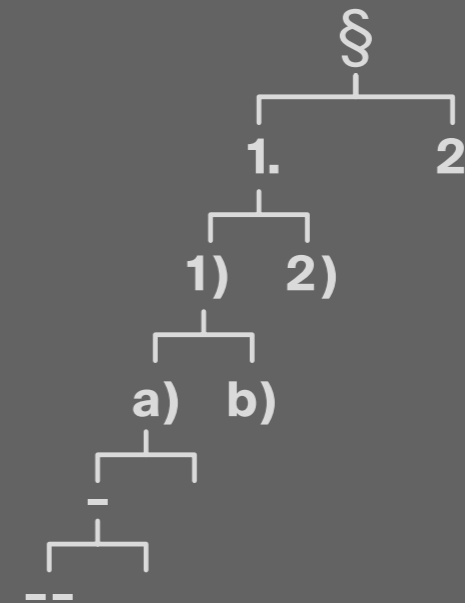
10) załączniki - odesłania do nich zamieszcza się w przepisach merytorycznych uchwały. W załącznikach zamieszcza się w szczególności: wykazy, wykresy, wzory, tabele i opisy o charakterze specjalistycznym.

Treść załączników może przybrać w szczególności formę słowną (opisową) lub graficzną.

## Systematyka uchwały

Podstawową jednostką redakcyjną uchwały jest paragraf [§].

Paragrafy można dzielić na ustępy [1.], ustępy na punkty [1)], punkty na litery [a)], litery na tiret [-], a tiret na podwójne tiret [--].



W celu systematyzacji przepisów uchwały paragrafy można grupować w jednostki systematyzacyjne. Wówczas paragrafy grupuje się w rozdziały, a rozdziały grupuje się w działy. W uchwale wyjątkowo można wprowadzić dodatkowo oddziały jako jednostki systematyzacyjne niższego stopnia niż rozdziały. Akty prawa miejscowego, do których zalicza się uchwały krajobrazowe, nie podlegają wprost normatywnemu obowiązkowi uzasadniania, niemniej jednak pamiętać należy, że podlegają one kontroli wojewody, który może stwierdzić nieważność takiego aktu prawnego w całości lub w części oraz wstrzymać jego wykonanie, bądź też wskazać, że akt taki wydano z naruszeniem prawa wnieść skargę do sądu administracyjnego.

## Uzasadnienie do uchwały

Sądy administracyjne natomiast sprawują kontrolę legalności aktów prawa miejscowego, innymi słowy skutkiem takiej kontroli może być eliminacja danego aktu prawa miejscowego z obrotu prawnego w przypadku wykazania, że został on wydany z naruszeniem przepisów prawa.



## Uzasadnienie do uchwały krajobrazowej ma za zadanie wykazać potrzebę oraz intencję organu do jej podjęcia.



Wskazać należy również na to, że zgodnie z § 143 z.t.p. do projektów aktów prawa miejscowego stosuje się odpowiednio zasady wyrażone w dziale V (dotyczącym rozporządzeń), z wyjątkiem §132. Natomiast przepis § 131 z.t.p., ujęty w dziale V z.t.p. wskazuje wprost, iż do projektu rozporządzenia dołącza się uzasadnienie.

W § 12 z.t.p. znajdziemy wytyczne jakie elementy powinno zawierać uzasadnienie. Przepis wymienia: 1) przedstawienie możliwości podjęcia alternatywnych w stosunku do uchwalenia projektowanej uchwały środków umożliwiających osiągnięcie zamierzonego celu, ze wskazaniem, czy środki te zostały podjęte, a w przypadku ich podjęcia - przedstawienie osiągniętych wyników; 2) szczegółowe wyjaśnienie potrzeby wejścia w życie projektowanej uchwały albo jej poszczególnych przepisów w terminie krótszym niż 14 dni od dnia ogłoszenia, jeżeli projekt ustawy przewiduje takie przepisy.

Zwrócić należy również uwagę na przepis § 1 z.t.p., które odnoszą się do czynności poprzedzających decyzję o przygotowaniu projektu uchwały.

Mianowicie, że podjęcie decyzji o przygotowaniu projektu uchwały poprzedza się w szczególności:

- 1) wyznaczeniem i opisaniem stanu stosunków społecznych w dziedzinie wymagającej interwencji organów władzy publicznej oraz wskazaniem pożądanego kierunku ich zmiany;
- 2) analizą aktualnego stanu prawnego, z uwzględnieniem prawa Unii Europejskiej, umów międzynarodowych, którymi Rzeczpospolita Polska jest członkiem, w tym umów z zakresu ochrony praw człowieka, oraz prawodawstwa organizacji i organów międzynarodowych, których Rzeczpospolita Polska jest członkiem;
- 3) ustaleniem możliwości podjęcia środków interwencji organów władzy publicznej, alternatywnych w stosunku do uchwalenia ustawy;
- 4) określeniem przewidywanych skutków społecznych, gospodarczych, organizacyjnych, prawnych i finansowych każdego z rozważanych rozwiązań;
- 5) zasięgnięciem opinii podmiotów objętych zakresem interwencji organów władzy publicznej.

W dalszej kolejności, w przypadku podjęcia decyzji o przygotowaniu projektu uchwały, jeżeli projekt ten nie jest opracowywany na podstawie założeń, należy w szczególności (§1 ust. 2 w zw. z § 143 z.t.p.):

- 1) ustalić skutki dotychczasowych uregulowań prawnych obowiązujących w danej dziedzinie;
- 2) określić cele, jakie zamierza się osiągnąć przez przyjęcie uchwały;
- 3) ustalić rozwiązania prawne alternatywne, które mogą skutecznie służyć osiągnięciu założonych celów;
- 4) sformułować prognozy podstawowych i ubocznych skutków zamierzonych rozwiązań prawnych alternatywnych, w tym wpływu tych rozwiązań na system prawa;
- 5) określić skutki finansowe poszczególnych rozwiązań prawnych alternatywnych oraz ustalić źródła ich pokrycia;

- 6) dokonać wyboru optymalnego w danych warunkach rozwiązania prawnego.

Podsumowując, podjęcie decyzji o przygotowaniu uchwały powinno zostać poprzedzone m.in. określeniem przewidywanych skutków społecznych, gospodarczych, organizacyjnych, prawnych i finansowych każdego z rozważanych rozwiązań. Skutki te ograniczyć należy oczywiście do obszaru działania organu, który ma wydać uchwałę. Synteza ustaleń poczynionych na etapie podjęcia decyzji o przygotowaniu uchwały powinna się znaleźć w uzasadnieniu do uchwały krajobrazowej.

## 2.3

### Kontrola uchwał oraz możliwości zaskarżenia

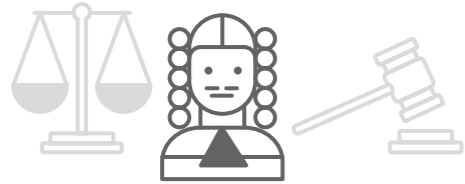
W kontekście problematyki regulowanej przez omawiany akt prawa miejscowego, należy również zwrócić uwagę na potencjalne możliwości zaskarżenia uchwały krajobrazowej. Jak już zostało nadmienione powyżej istnieją dwa tryby kontroli:

- 1) Pierwszy tryb to kontrola organu nadzoru, którym jest wojewoda zgodnie z art. 91 ustawy o samorządzie gminnym (zwanej dalej jako „u.s.g.”). W sytuacji, gdy w ciągu 30 dni od dnia przekazania mu uchwały nie dokona on we własnym zakresie kontroli, zgodność uchwały krajobrazowej z prawem oceniana może być przez sąd administracyjny. Jeżeli wojewoda stwierdzi, że uchwała krajobrazowa w istotny sposób narusza prawo, wówczas wydaje on rozstrzygnięcie nadzorcze, w którym stwierdza nieważność uchwały w całości lub w części. W przypadku nieistotnego naruszenia prawa wojewoda nie stwierdza jednak jej nieważności, a jedynie ograniczy się do wskazania, że uchwałę wydano z naruszeniem prawa (art. 91 ust. 4 u.s.g.).



- 2) Drugi tryb to kontrola sądowa (sądów administracyjnych) na podstawie:

- przepisów Konstytucji RP oraz przepisów ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi – art. 184 Konstytucji, Naczelny Sąd Administracyjny i wojewódzkie sądy administracyjne sprawują kontrolę nad działalnością organów administracji publicznej, w tym orzekają o zgodności z ustawami uchwał organów samorządu terytorialnego; art. 3 § 2 pkt.



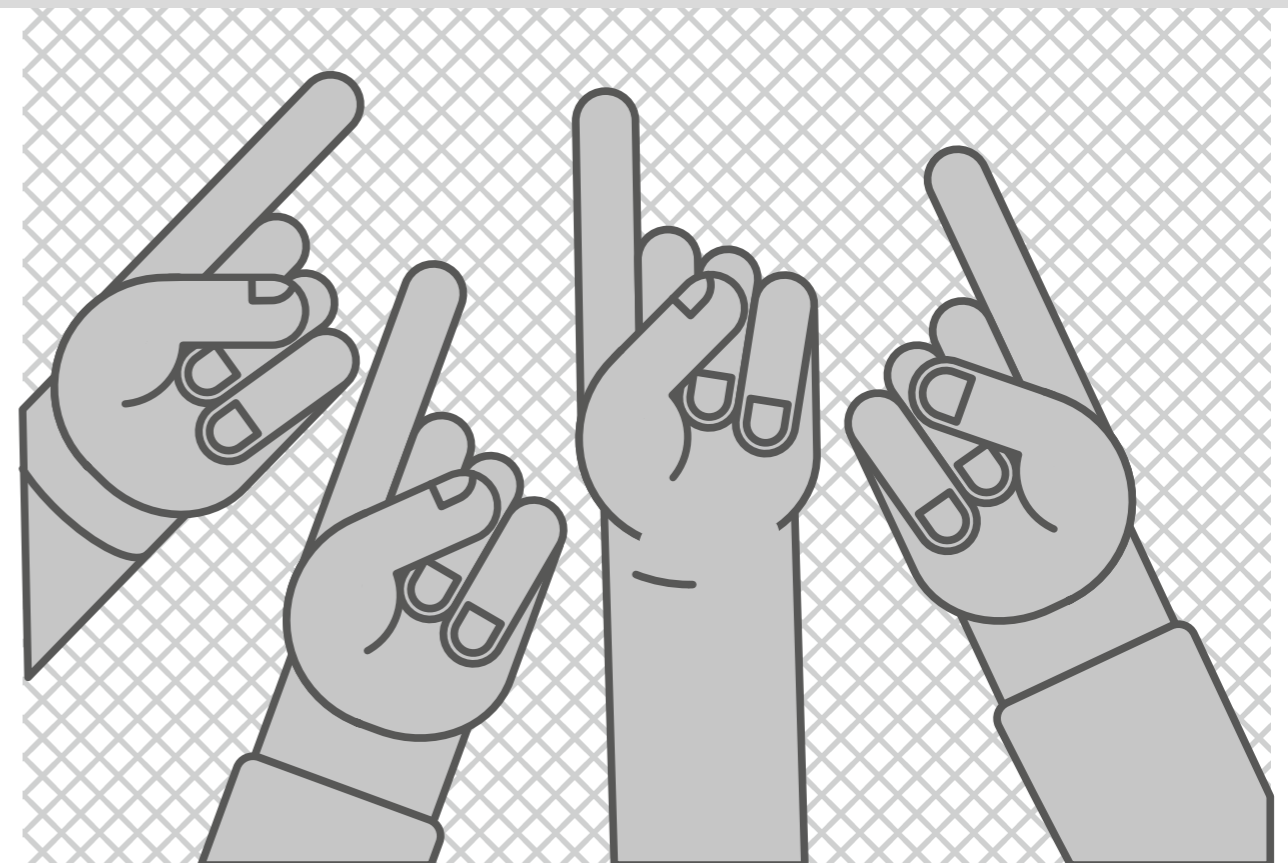
Kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej;

**W kontekście problematyki regulowanej przez omawiany akt prawa miejscowego, należy również zwrócić uwagę na potencjalne możliwości zaskarżenia uchwały krajobrazowej.**

- przepisów ustawy o samorządzie gminnym – art. 101 ust. 1. każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą lub zarządzeniem podjętymi przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej, może zaskarżyć uchwałą lub zarządzenie do sądu administracyjnego.



**Kontrola sądowa wymaga szerszego omówienia, z uwagi na potencjalną możliwość zaskarżenia uchwały krajobrazowej przez skrajnie szeroko legitymowany krąg osób tj. przez „każdego, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą”.**



**Uszczegóławiając, kontrola przez sądy administracyjne jest uruchamiana jedynie wskutek inicjatywy właściwego podmiotu, który posiada tzw. legitymację skargową.**

Kontrola sądowa wymaga szerszego omówienia, z uwagi na potencjalną możliwość zaskarżenia uchwały krajobrazowej przez skrajnie szeroko legitymowany krąg osób tj. przez „każdego, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą.”

Ochrona praw następuje w trybie wzmiankowanego art. 101 usg. zatem skoro uchwała krajobrazowa w myśl art. 37a ust. 5 upzp. swoim zasięgiem musi obejmować cały obszar gminy (z wyłączeniem terenów zamkniętych, ustalonych przez inne organy niż minister właściwy do spraw transportu) należy uznać, że legitymacja do jej zaskarżenia będzie przysługiwała wszystkim, tj.:

- właścicielom nieruchomości;
- użytkownikom wieczystym;
- posiadaczom samoistnym nieruchomości lub obiektów budowlanych, położonych na terenie objętym ustaleniami uchwały krajobrazowej.

Jednak pamiętać należy, że do skutecznego wniesienia skargi na uchwałę krajobrazową konieczne jest nie tylko posiadanie interesu prawnego (np. bycie właścicielem nieruchomości, której dotyczy zakaz sytuowania nośnika reklamowego).

Do uruchomienia kontroli sądowo-administracyjnej konieczne jest wykazanie przez skarżącego naruszenia jego indywidualnego interesu prawnego w wyniku podjęcia tejże uchwały przez władze gminy.

Warto zaznaczyć, że ta sama uchwała krajobrazowa może być zaskarżana przez różne podmioty, mające inny interes prawny, ale niedopuszczalna jest ponowna skarga tego samego podmiotu na tę samą uchwałę w tym samym zakresie zaskarżenia (z uwagi na tzw. powagę rzeczy osądzonej).

Odrzucenie skargi przez sąd nastąpi w następujących przypadkach:

- wniesienia skargi na uchwałę przez nieuprawniony podmiot;
- w razie wniesienia skargi w sytuacji powagi rzeczy osądzonej.

W każdym z wymienionych przypadków sąd wyda na posiedzeniu niejawnym postanowienie o odrzuceniu skargi, skutkiem czego nie dojdzie do merytorycznej oceny jej zasadności. Ocena merytoryczna uchwał krajobrazowych następuje dopiero po stwierdzeniu przez sąd, że skarga na uchwałę krajobrazową została złożona przez uprawniony podmiot oraz że nie zawiera braków formalnych.

Na rozprawie dochodzi do merytorycznej oceny uchwały krajobrazowej czy:

- 1) nie naruszono właściwości organu w procedurze uchwalania uchwały krajobrazowej;
- 2) nie naruszono trybu uchwalania uchwały krajobrazowej;
- 3) gmina nie przekroczyła władczych uprawnień;
- 4) istniały podstawy faktyczne i prawne do wprowadzenia ograniczenia prawa własności; wprowadzone ograniczenia były uzasadnione ze względu na inne ważne wartości (art. 31 ust. 3 Konstytucji RP);
- 5) dochowano zasady równości i proporcjonalności;
- 6) przyjęte rozwiązania pozostają w zgodzie z ochroną prawa własności.

Kryteriów kontroli sądowo-administracyjnej jest kryterium legalności, czyli zgodności z prawem (art. 1 § 2 ustawy Prawo o ustroju sądów administracyjnych). Sprowadza się ono do oceny przez sąd administracyjny, czy działania gminy nie nosiły znamion nadużycia w przyznanym jej ustawowo władczym kompetencjach.

W przypadku uchwały krajobrazowej, która jest aktem znacząco wpływającym na ograniczenia wykonywania prawa własności, istotne będzie zbadanie, czy w wyniku realizacji jej ustaleń dojdzie do ingerencji w prawo własności danego podmiotu w sposób zgodny z wartościami konstytucyjnie chronionymi. Niestety to na organach gminy będzie ciążył obowiązek wykazania, że naruszenie tego prawa przez przyjęte rozwiązania jest rzeczywiście niezbędne, a co najważniejsze – dopuszczalne przez konkretny przepis obowiązującego prawa.

Sądowa kontrola uchwał krajobrazowych ma na celu wyeliminowanie z obrotu prawnego uchwał wadliwych, czyli sprzecznych z prawem. Natomiast skutkiem oceny merytorycznej są następujące rodzaje rozstrzygnięć:

- 1) stwierdzenie nieważności uchwały w całości lub w części, skutkiem czego następuje uchylene uchwały z mocą wsteczną;
- 2) stwierdzenie, że uchwała wydana została z naruszeniem prawa. Orzeczenie to nie powoduje wyeliminowania uchwały, stwarza jedynie możliwość dochodzenia odszkodowania przez osobę, która poniosła szkodę na skutek wydania takiego aktu;
- 3) oddalenie skargi – stwierdzenie, że zaskarżona uchwała nie narusza prawa.

Najbardziej dotkliwe w skutkach wyeliminowanie uchwały krajobrazowej z obrotu prawnego poprzez stwierdzenie jej nieważności ma miejsce jedynie w przypadku istotnego naruszenia prawa.



# 2.4

## Wybrane elementy z zasad logiki tworzenia treści uchwał krajobrazowych

Opis wybranych funktorów i ich znaczenie:

Koniunkcja („i”, „oraz”, „a” itp.): zdanie jest prawdziwe tylko wtedy, gdy oba jego człony są prawdziwe, czyli spełniają się, mają miejsce jednocześnie).



Przykład: „na nieruchomości może być sytuowany jeden sztyd główny albo semaforowy”. Usytuowanie jednego sztydu głównego uniemożliwia usytuowanie sztydu semaforowego (i odwrotnie).



Alternatywa zwykła („lub”): zdanie jest prawdziwe, jeżeli przynajmniej jeden jego człon jest prawdziwy. Jest fałszywe tylko w jednym przypadku, gdy oba jego człony są fałszywe.

Przykład: „banerem jest tablica reklamowa wykonana z tkaniny lub tekstyliów”. Zatem „banerem” będzie tablica reklamowa wykonana wyłącznie z tkaniny, wyłącznie z tekstyliów, z tkaniny i tekstyliów jednocześnie, natomiast nie będzie „banerem” tablica, jeżeli wykonana będzie wykonana będzie z innych materiałów nie mieszczących się w definicji tkaniny i tekstyliów.



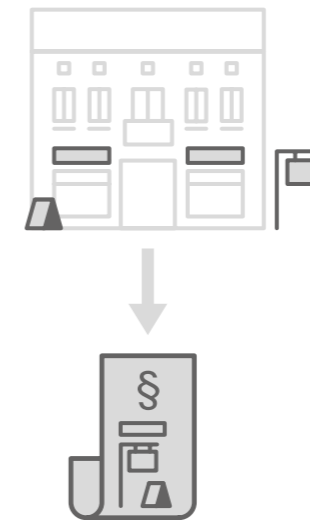
Dysjunkcja („bądź”) zdanie jest prawdziwe, gdy przynajmniej jeden jego człon jest fałszywy, a fałszywe tylko w jednym przypadku, gdy oba jego człony są prawdziwe. Przykład: „W sytuacji X właściciel może żądać bądź zwrotu rzeczy, bądź sprzedaży rzeczy”, właściciel może skorzystać wyłącznie z jednego z tych uprawnień, albo nie skorzystać z nich wcale.



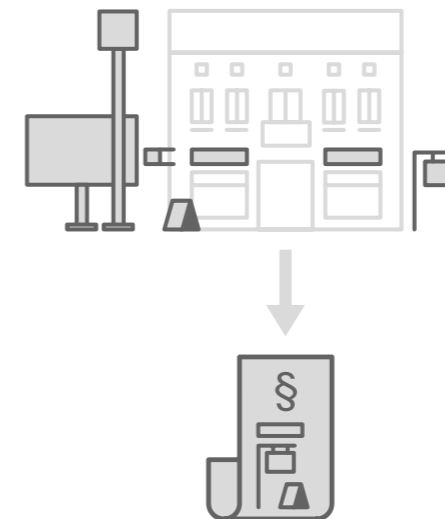
Alternatywa rozłączna („albo”): zdanie jest prawdziwe, jeżeli tylko jeden jego człon jest prawdziwy, nigdy oba człony naraz nie mogą być prawdziwe. Spełnienie jednego członu uniemożliwia spełnienie członu drugiego.

Konstruowanie katalogów:

Katalog otwarty – mówimy o nim wówczas, gdy w akcie prawnym wyliczenie zawiera przykładowe elementy danego zbioru. Można go rozpoznać, gdy użyte zostaną słowa: „w szczególności”, „w tym”, „zwłaszcza” itp.



Katalog zamknięty – mówimy o nim wówczas, gdy w akcie prawnym wyliczenie zawiera wszystkie i jednocześnie jedyne dopuszczalne elementy danego zbioru.



# Wdrażanie i egzekwowanie zapisów uchwał krajobrazowych

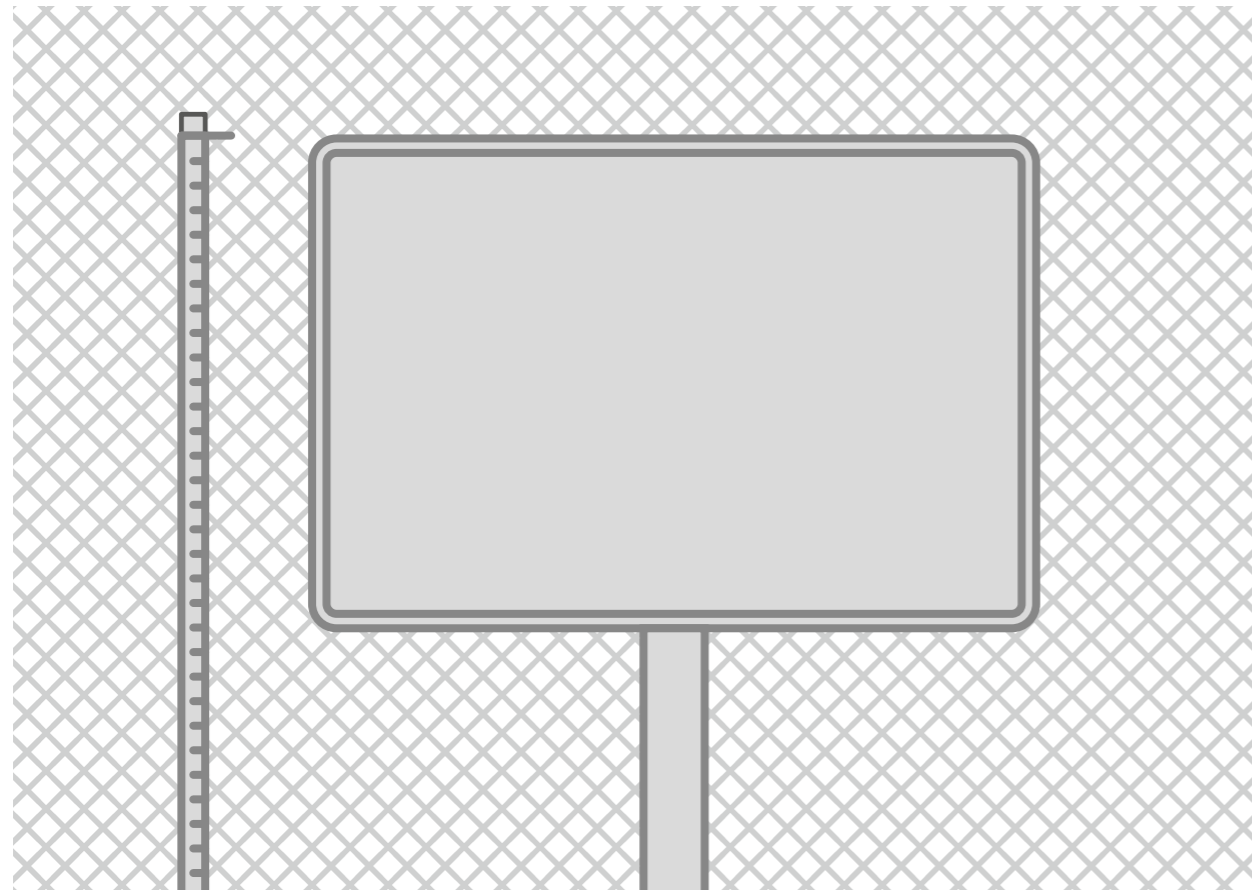
W praktyce największym wyzwaniem dla gmin pod względem organizacyjnym, ale też finansowym może okazać się nie tyle samo przygotowanie i przyjęcie do obowiązywania uchwały krajobrazowej, ale późniejsze etapy, jak choćby wdrażanie czy egzekwowanie jej przepisów.

Wydaje się, że na wstępnym etapie prac jasne i spójne określenie wizji jak docelowo po wdrożeniu uchwały krajobrazowej ma się prezentować przestrzeń publiczna w gminie, może okazać się kluczowym elementem w osiągnięciu rezultatu końcowego. Należy przy tym dostosowywać swoje wyobrażenia do realnych potrzeb i możliwości danej gminy, które jak wiadomo wymagają zidentyfikowania. Ponadto od początku procesu należy przewidywać przyszłe konflikty, jakie mogą się pojawić niemal na każdym etapie żywotności uchwały krajobrazowej. Zaangażowanie w proces szerokiego grona interesariuszy wydaje się być jak najbardziej uzasadnione, nie tylko z punktu widzenia obowiązujących wymagań ustawowych, ale również względów pragmatycznych.

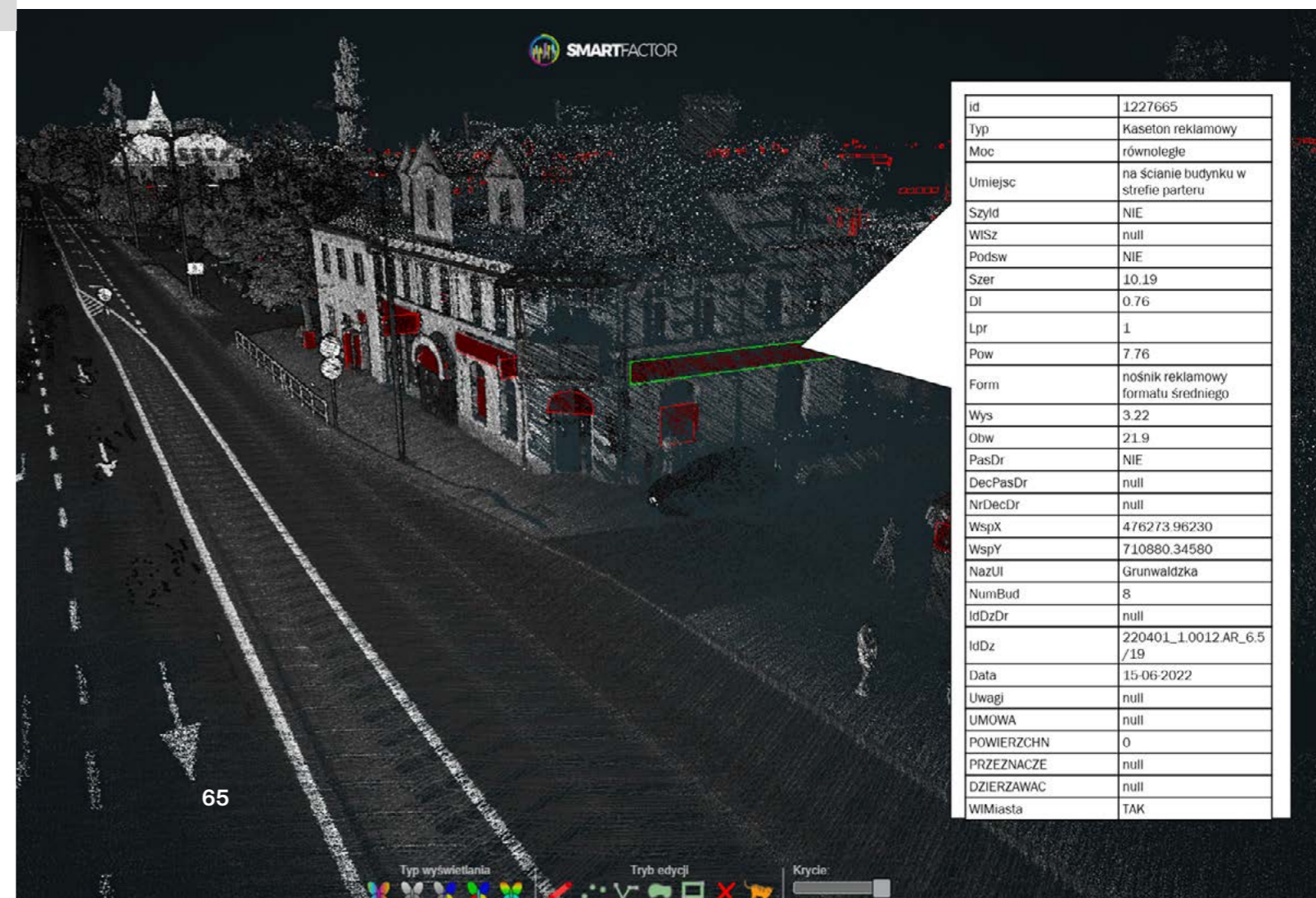
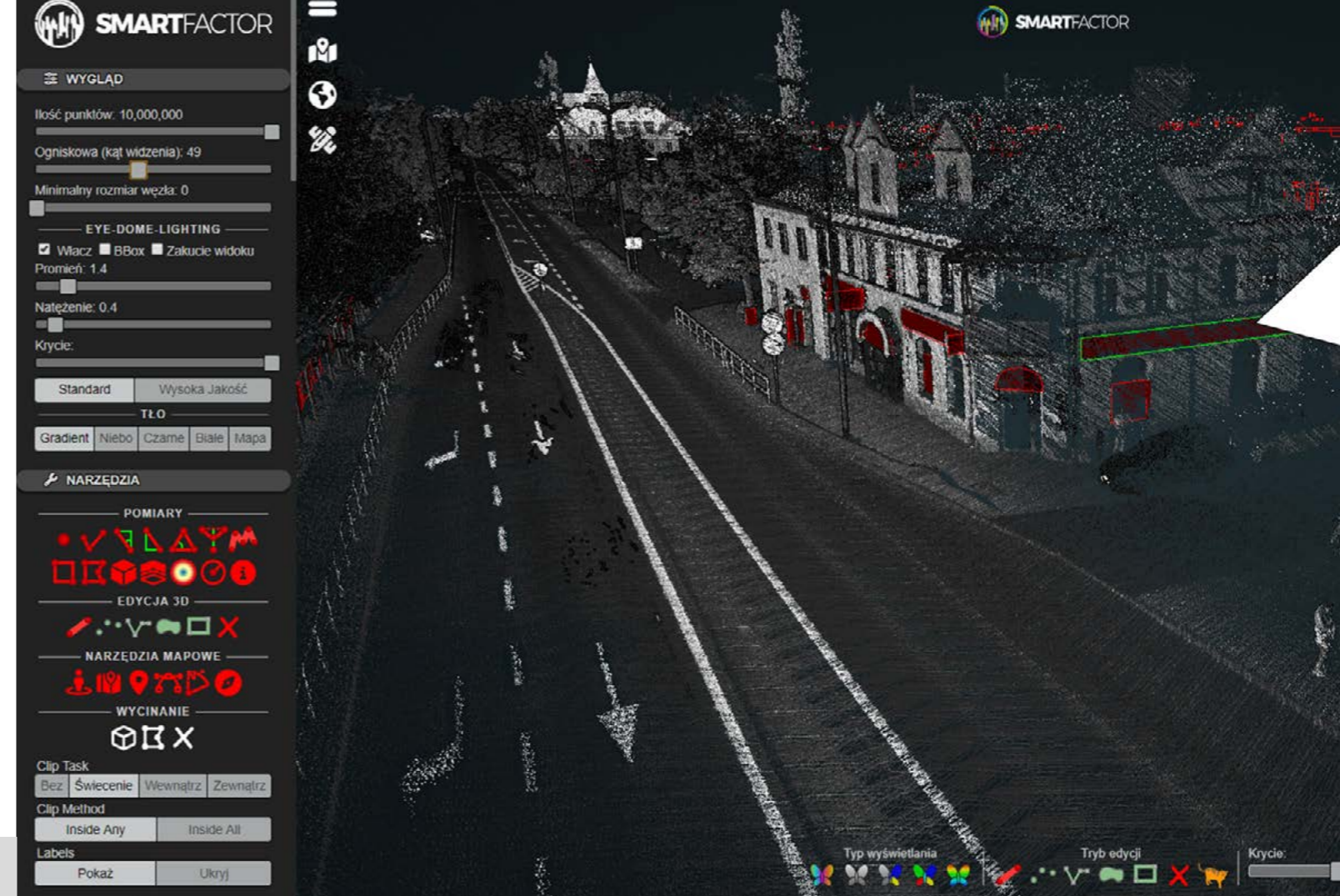
Wreszcie wprowadzenie do obiegu prawnego uchwały krajobrazowej to również możliwość zwiększenia wpływów do budżetu gminy, nie tylko z tytułu kar administracyjnych za nieprzestrzeganie jej przepisów, ale również z tytułu tzw. opłaty reklamowej.







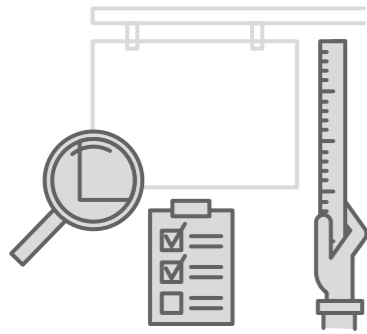
Inwentaryzacja nośników reklamowych jest ważnym elementem w procesie wdrażania uchwał krajobrazowych.



# 3.1

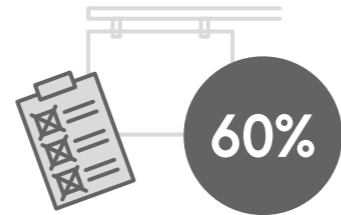
## Inwentaryzacja

Inwentaryzacja nosników reklamowych jest ważnym elementem w procesie wdrażania uchwał krajobrazowych z kilku powodów. Jeden z nich został przywołany w poprzednim rozdziale, gdzie podkreślono, że inwentaryzacja jest istotna z punktu widzenia tworzenia definicji legalnych, aby wyczerpać zakres pojęciowy, co do rzeczywiście funkcjonujących w danej gminie urządzeń i nośników reklamowych.



Kolejny równie istotny jest związany z rozpoznaniem oraz zebraniem danych, które pomogą ustalić, gdzie znajdują się nośniki reklamowe oraz ile ich jest. Wiedza o lokalizacji reklam pomoże pracownikom urzędu w późniejszym egzekwowaniu przepisów uchwały oraz nakładaniu kar na podmioty zarządzające nośnikami niezgodnymi z obowiązującym prawem miejscowym.

Równie ważna jest także identyfikacja nośników reklamowych pod względem ich legalności, a konkretnie zweryfikowania, które z nośników i urządzeń reklamowych zostały wzniesione na podstawie szeroko rozumianej zgody budowlanej, wynikającej z przepisów ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane, a w przypadku reklam wznoszonych w pasie drogowym, zezwolenia w trybie ustawy o drogach publicznych.



Przyjmuje się, że średnio w miastach około 60% nośników i urządzeń reklamowych wzniesionych jest bez formalno - prawnie wymaganych zgód i pozwoleń. Z kolei na etapie tworzenia projektu uchwały inwentaryzacja może być przydatna do dokonania analizy w jakim stopniu projekt uchwały krajobrazowej w gminie może wpłynąć na zmiany w przestrzeni publicznej. Chodzi o taki rodzaj inwentaryzacji, który pozwoli na weryfikację wpisanych do projektu uchwały paramentów m.in. takich jak wymiary reklam, odległości od budynków, odległości od przecięcia osi dróg na skrzyżowaniach itp.

Wymiary reklam można pomierzyć tradycyjnymi technikami geodezyjnymi jak chociażby pomiar tachimetryczny albo z wykorzystaniem immersyjnych systemów mobilnych (ang. immersive mobile systems). W zależności od miejsca, potrzeb danej gminy oraz możliwości finansowych, wybór metody jest całkowicie dowolny oraz indywidualny.



# 3.2

## Partycypacja społeczna, konsultacje społeczne

Zapewnienie udziału społecznego i dostępu do informacji publicznej jest jednym z priorytetów polityki Unii Europejskiej, które formalnie zostało ujęte w Konwencji o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska z 1998 r., ratyfikowaną przez Polskę w 2001 roku. Idea zawarta w Konwencji kładzie nacisk na konieczność włączania szerokiego grona interesariuszy w działania zastrzeżone do niedawna dla władzy i administracji publicznej w tym również na budowanie partnerskich relacji między mieszkańcami oraz władzą publiczną.

znanego jej władztwa planistycznego oraz w interesie publicznym, niemniej pamiętać należy, że regulacje te mogą i często są odbierane jako godzące w indywidualny interes prywatny jednostki.

Partycypacja społeczna jest rozumiana ogólnie jako zaangażowanie się mieszkańców w działalność władzy samorządowej, ale to na organie władzy publicznej ciąży obowiązek zapewnienia aktywnego udziału, poprzez, umożliwienie:

**Z punktu widzenia uchwały krajobrazowej na partycypację społeczną można spojrzeć przez pryzmat budowania społecznego poparcia dla rozwiązań w niej zawartych.**

W obszarze planowania przestrzennego partycypacja społeczna została wprowadzona nowelizacją do ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w 2023 roku.

W przepisach tych określono podstawowe zasady prowadzenia czynności planistycznych z uwzględnieniem głosu społeczeństwa oraz nowe elementy mające zaangażować w ten proces szerokie grono interesariuszy.

Wdrażanie uchwał krajobrazowych wymaga bowiem wzmocnionej instytucji legitymizacji, z uwagi na to, że wprowadza swoisty rodzaj ograniczeń w obszarze wykonania prawa własności oraz swobody prowadzenia działalności gospodarczej. Oczywiście gmina wprowadzając uchwałę krajobrazową działa w ramach upoważnienia ustawowego i przy-

- 1) wypowiedania się,
- 2) składania wniosków lub
- 3) uczestnictwa w konsultacjach społecznych



## Konsultacje społeczne jako obowiązkowa czynność organu wykonawczego w trakcie procedowania uchwały krajobrazowej



W przypadku uchwał krajobrazowych ustawodawca nie ogranicza organu wykonawczego gminy w zakresie form konsultacji społecznych jak również nie zamyka katalogu interesariuszy, którzy mogą brać w nich udział, wyznacza jedynie niezbędne minimum jakie musi zostać zapewnione.

### W kategorii form konsultacji społecznych będą to:



zbieranie uwag



spotkania otwarte,  
panele eksperckie  
lub warsztaty,  
poprzedzone prezentacją  
projektu aktu planowania  
przestrzennego



spotkania plenerowe  
lub spaceru studyjne,  
zorganizowane na  
obszarze objętym aktem



wywiady, prowadzenie  
punktu konsultacyjnego  
lub dyżury projektanta

ankiety lub geankiety

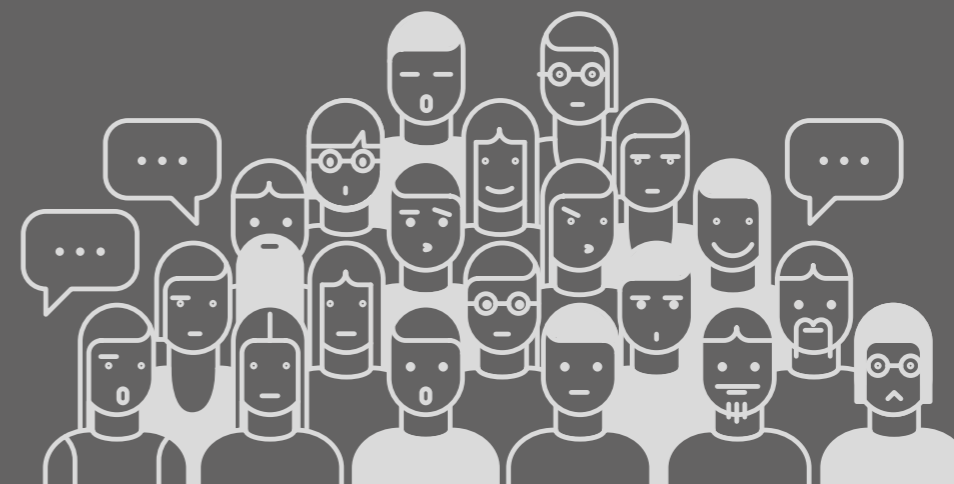
Konsultacje społeczne będą odbywały się po godzinach pracy, w miejscach łatwo dostępnych. Zapewniono także możliwość zdalnego udziału w poszczególnych formach. Osoby zainteresowane będą miały możliwość zapisania się do swojego newslettera, w ramach którego uzyskiwać będą informacje mailowe o trwających procedurach planistycznych i o ich kolejnych etapach”.

### W kategorii kręgu uprawnionych do udziału w konsultacjach społecznych będą to:

- osoby fizyczne;
- osoby prawne;
- jednostki organizacyjne niebędące osobami prawnymi, którym ustawa przyznaje zdolność prawną;
- jednostki samorządu terytorialnego i ich jednostki organizacyjne;
- organy władzy publicznej;
- jednostki pomocnicze gminy oraz organy doradcze i konsultacyjne gminy;
- osoby fizyczne posiadające ograniczoną zdolność do czynności prawnych (bez zgody przedstawiciela ustawowego).

Ustawa określa bardzo szerokie grono interesariuszy, niemniej w niniejszym opracowaniu chcielibyśmy położyć nacisk na to, aby w szczególności sposób podejmować dialog i zachęcać do zaangażowania w proces takie środowiska jak NGO-sy, przedstawiciele branży reklamowej, izby gospodarczej oraz specjalistów z dziedziny uchwał krajobrazowych. Pamiętajmy, że konsultacje społeczne mają być dowodem na to, że organ wykonawczy dołożył należytych starań, aby rozstrzygnięcia ujęte w uchwałach krajobrazowych zostały wypracowane wspólnie i na zasadach porozumienia z równorzędnymi partnerami.

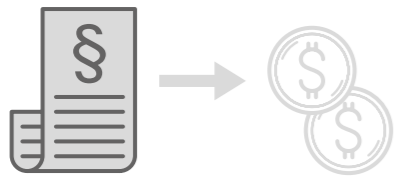
Wszystkie wymienione dotąd instrumenty szeroko rozumianej partycypacji społecznej ustawodawca zaadresował przede wszystkim procedurom przygotowania aktów planowania przestrzennego, wydają się jednak, że przeniesienie je na grunt procedowania uchwały krajobrazowej jest ze wszelkich miar uzasadnione.



# 3.3

## Opłaty od reklam

Ustawodawca dopuścił możliwość pobierania opłaty za eksponowanie w przestrzeni publicznej tablic lub urządzeń reklamowych (zwanymi „opłatami reklamowymi”) w art. 17a ustawy z 12 stycznia 1991 roku o podatkach i opłatach lokalnych (zwana dalej jako „p.i.o.p.”).



W świetle tej delegacji ustawowej gminy mogą korzystać z przyznanym im kompetencji i przyjąć uchwałę, w której określą zasady ustalania i poboru opłaty reklamowej. Jest to w pewnym sensie ukłon w stronę gmin oraz rodzaj gratyfikacji finansowej za podjęcie wyzwania jakim jest uporządkowanie sytuacji związanej z tablicami i urządzeniami reklamowymi na swoim terenie.

**Podjęcie uchwały w sprawie opłaty reklamowej jest możliwe wyłącznie wtedy, gdy gmina ustaliła wcześniej zasady i warunki sytuowania urządzeń reklamowych.**

Wprowadzenie do porządku prawnego gminy uchwały krajobrazowej oraz uchwały w sprawie opłaty reklamowej jest dobrowolne i zależy wyłącznie od woli organów sprawujących władzę uchwalodawczą, niemniej pamiętać należy, że:

Wprowadzając obie uchwały należy pamiętać o tym, że głównym celem ustawy krajobrazowej jest uporządkowanie i ochrona krajobrazu, w związku z tym należy z jednej strony nie bać się wprowadzania



ograniczeń ilościowych i jakościowych w zakresie nośników reklamowych, a z drugiej nie ulec zbyt porywczemu pokusie maksymalizacji wpływów do budżetu przy wprowadzaniu uchwały o opłacie reklamowej. Dostępna paleta instrumentów prawnych powinna być ze sobą skorelowana w taki sposób, aby osiągnąć cel nadrzędny jakim jest uporządkowanie chaosu reklamowego i poprawę ładu przestrzennego w gminie.

# 3.3.a

## Konstrukcja i wysokość opłaty reklamowej

Rada gminy, zgodnie z art. 19 pkt 1 ustawy p.i.o.p., w drodze uchwały określa zasady ustalania i poboru oraz terminy płatności i wysokość stawek opłaty reklamowej.



Opłata reklamowa składa się z części stałej i części zmiennej, przy czym:

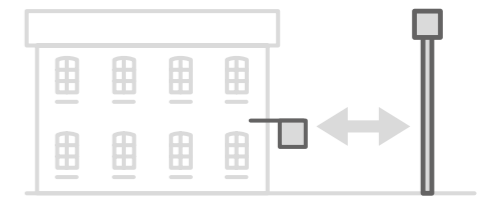
Część stała ma zryczałtowaną wysokość niezależną od pola powierzchni tablicy reklamowej lub urządzenia reklamowego służącego ekspozycji reklamy, której stawka nie może przekroczyć 3,62 zł dziennie;

Część zmienna zależy od wielkości pola powierzchni tablicy lub urządzenia reklamowego służących ekspozycji reklamy, która nie może przekroczyć 0,33 zł od 1 m<sup>2</sup> pola powierzchni tablicy reklamowej lub urządzenia reklamowego.

Górne granice stawek kwotowych wskazane powyżej ulegają corocznie zmianie na następny rok podatkowy w stopniu odpowiadającym wskaźnikowi cen towarów i usług konsumpcyjnych w okresie pierwszego półrocza roku, w którym stawki ulegają zmianie, w stosunku do analogicznego okresu roku poprzedniego i podane zostały zgodnie z pkt 3 tiret szóste i siódme obwieszczenia Ministra Finansów z dnia 21 lipca 2023 r. w sprawie górnych granic stawek kwotowych podatków i opłat lokalnych na rok 2024 (M.P.2023.774).

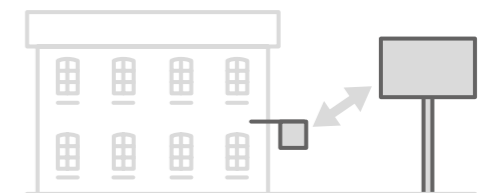
Stawka zmienna zależy jest od wielkości pola służącego ekspozycji reklamy, niemniej jeżeli kształt urządzenia lub tablicy uniemożliwia wyznaczenie pola powierzchni służącej ekspozycji reklamy, wysokość opłaty zależy wówczas od pola powierzchni bocznej prostopadłości opisanej na urządzeniu reklamowym.

Ustawa określa stawki maksymalne, jednak o faktycznej wysokości poszczególnych części opłaty reklamowej decyduje rada gminy.



Rada może zróżnicować wysokości opłat w zależności od:

- lokalizacji tablicy reklamowej lub urządzenia reklamowego;
- wielkości lub rodzaju tablicy reklamowej lub urządzenia reklamowego (np. uchwalić różne stawki w różnych grupach wielkości, wyższa opłata dla tablic LED-owych albo tablic o zmiennej treści, czy zróżnicowanie stawek dla tablic tradycyjnych i podświetlanych).



## 3.3.b

### Zobowiązani do ponoszenia opłaty reklamowej

Opłatę reklamową pobiera się od:

- właścicieli nieruchomości lub obiektów budowlanych, z wyłączeniem nieruchomości gruntowych oddanych w użytkowanie wieczyste,
- użytkowników wieczystych nieruchomości gruntowych,
- posiadaczy samoistnych nieruchomości lub obiektów budowlanych,
- posiadaczy nieruchomości lub ich części albo obiektów budowlanych lub ich części, stanowiących własność Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego, jeżeli posiadanie:
  - wynika z umowy zawartej z właścicielem, Krajowym Ośrodkiem Wsparcia Rolnictwa lub z innego tytułu prawnego,
  - jest bez tytułu prawnego, jeżeli na tych nieruchomościach lub obiektach budowlanych znajdują się tablice reklamowe lub urządzenia reklamowe, niezależnie od tego czy na tablicy reklamowej lub urządzeniu reklamowym eksponowana jest reklama.

W przypadku współwłasności lub posiadania przez dwie i więcej osób nieruchomości lub obiektu budowlanego, na których zlokalizowana jest tablica reklamowa lub urządzenie reklamowe wniesienia opłaty reklamowej ciąży solidarnie odpowiednio na wszystkich współwłaścicielach lub współposiadaczach.

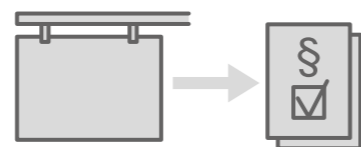
Co do zasady, każdy przypadek umieszczenia na nieruchomości tablicy reklamowej lub urządzenia reklamowego, i to niezależnie od tego czy faktycznie jest na nim eksponowana reklama, wymaga pobrania opłaty reklamowej, niemniej ustawodawca przewidział kilka wyjątków.

Opłaty reklamowej nie pobiera się jeżeli tablice reklamowe lub urządzenia reklamowe:

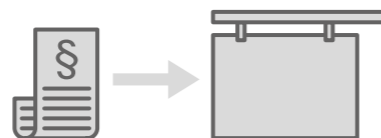
1) nie są widoczne z przestrzeni dostępnych publicznie;



2) stanowią szyld, o ile jest on zgodny z zasadami i warunkami sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń;



3) są realizacją obowiązku nałożonego przepisami prawa;



4) służą wyłącznie do upowszechniania informacji;



a) trwale upamiętniającej osoby, instytucje lub wydarzenia,

b) 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.

W ustawie przewidziany został również mechanizm pozwalający uniknąć płacenia przez podmiot zobowiązany podwójnej daniny na rzecz gminy, bowiem kwotę zapłaconego podatku od nieruchomości od tablicy reklamowej lub urządzenia reklamowego, zalicza się na poczet opłaty reklamowej należnej od tej tablicy reklamowej lub urządzenia reklamowego.

## 3.3.c

### Sposób pobierania opłaty reklamowej

Rada gminy może wprowadzić obowiązek składania organowi podatkowemu właściwemu ze względu na miejsce położenia tablic reklamowych lub urządzeń reklamowych, deklaracji na opłatę reklamową, a także określić termin, warunki i tryb składania tych deklaracji.

Rada gminy w stosownej uchwale określa wzór formularza deklaracji na opłatę reklamową, w którym zawarte będą dane dotyczące podmiotu i przedmiotu opodatkowania niezbędne do wymiaru i poboru opłaty reklamowej. Deklaracje mogą być składane za pomocą środków komunikacji elektronicznej. W tym celu rada gminy musi określić:

- sposób przesyłania deklaracji za pomocą środków komunikacji elektronicznej,
- rodzaje podpisu elektronicznego, którym powinny być opatrzone deklaracje uwzględniając potrzebę zapewnienia bezpieczeństwa, wiarygodności

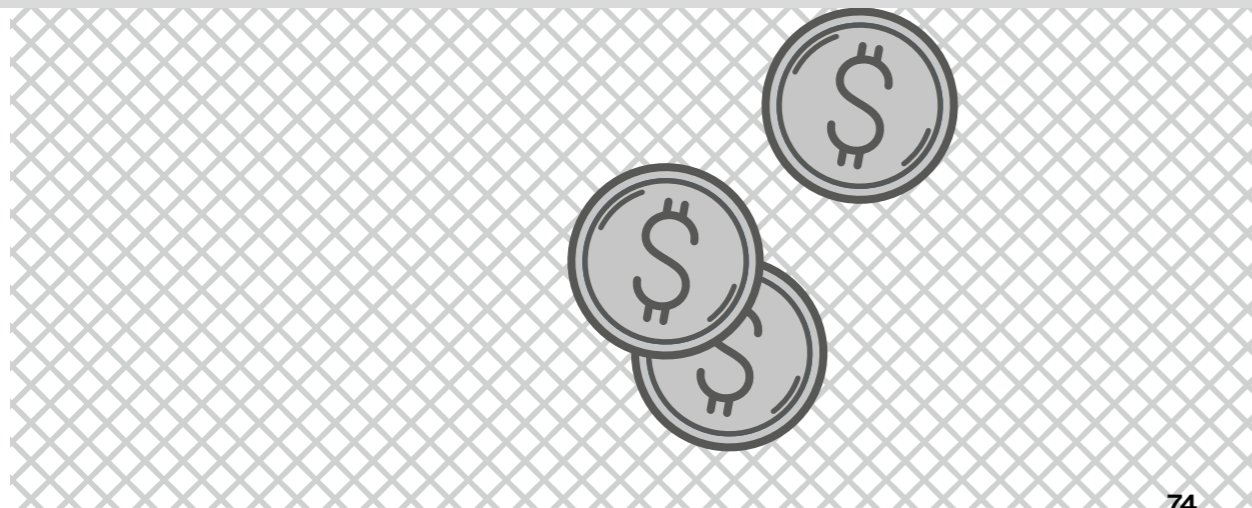
i niezaprzeczalności danych zawartych w tych deklaracjach oraz potrzebę ich ochrony przed nieuprawnionym dostępem.

Poświadczenie przez organ podatkowy złożenia deklaracji na opłatę reklamową za pomocą środków komunikacji elektronicznej odbywa się zgodnie z przepisami o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne.

W sytuacji, w której osoba zobowiązana z tytułu opłaty nie złoży deklaracji lub złoży ją, ale następnie nie zapłaci należności, wówczas wójt, burmistrz lub prezydent miasta po przeprowadzeniu postępowania podatkowego wyda decyzję administracyjną określającą wysokość zobowiązania z tytułu opłaty (ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa).



**Ustawodawca wprowadzając ustawę krajobrazową wprowadził regulacje dotyczące możliwości nakładania kar pieniężnych na podmioty, które w sposób niezgodny z zapisami uchwały krajobrazowej umieszczają tablice reklamowe lub urządzenia reklamowe.**



# 3.4

## Kary pieniężne za nieprzestrzeganie przepisów uchwały krajobrazowej

### 3.4.a

#### Zobowiązani do ponoszenia kary pieniężnej

Odpowiedzialność za usytuowanie nośnika reklamowego niezgodnie z zapisami uchwały krajobrazowej ponosi podmiot, który umieścił tablicę reklamową lub urządzenie reklamowe niezgodne z przepisami uchwały.

Jeśli jednak niemożliwe jest ustalenie podmiotu, który umieścił nielegalnie reklamę, karę pieniężną wymierza się odpowiednio właścicielowi, użytkownikowi wieczystemu lub posiadaczowi samoistnemu nieruchomości lub obiektu budowlanego, na których umieszczono tablicę reklamową lub urządzenie reklamowe (art. 37d ust. 2 u.p.z.p.).

Jest to swoiste domniemanie zobowiązanego, które zdejmuje z organu prowadzącego postępowanie obowiązek poszukiwania właściciela nośnika reklamowego.

Mimo, iż przepis ten wydaje się być niekorzystny dla posiadaczy nieruchomości, na której umieszczono nośnik nielegalnie lub niezgodnie z przepisami uchwały krajobrazowej to należy pamiętać, że organ przed nałożeniem kary administracyjnej ma obowiązek przeprowadzić postępowanie dowodowe.



W toku postępowania organ ma obowiązek dołożyć należytej staranności w ustaleniu właściciela nośnika reklamowego, w tym również nie może zignorować ewentualnych dowodów przedłożonych przez posiadacza nieruchomości, które mogą doprowadzić do jego ustalenia. Innymi słowy posiadacz nieruchomości może zdjąć z siebie odpowiedzialność za umieszczenie nośnika reklamowego w sposób niezgodny z prawem, jeżeli wskaże sprawcę.



## 3.4.b

### Tryb nakładania kary pieniężnej

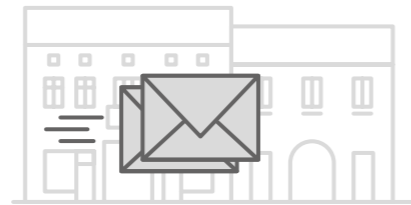
**Karę pieniężną wymierza, w drodze decyzji, wójt/burmistrz/prezydent miasta.**

Decyzja powinna zawierać elementy wskazane w przepisie art. 107 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (zwanej dalej jako „KPA”), tj.:

- 1) oznaczenie organu, który ją wydał (odpowiedni wójt, burmistrz, prezydent miasta),
- 2) datę wydania,
- 3) oznaczenie strony (podmiotu, na który nałożona została kara pieniężna),
- 4) powołanie podstawy prawnej decyzji,
- 5) rozstrzygnięcie (sentencję),
- 6) uzasadnienie faktyczne (wskazanie faktów, które organ uznał za udowodnione, dowodów, na których się oparł, oraz przyczyn, z powodu których innym dowodom odmówił wiarygodności i mocy dowodowej),
- 7) uzasadnienie prawne (wyjaśnienie podstawy prawnej decyzji z przytoczeniem przepisów prawa),
- 8) pouczenie o trybie odwoławczym (ze wskazaniem terminu oraz właściwego organu odwoławczego),
- 9) podpis osoby upoważnionej do wydania decyzji, z podaniem jej imienia i nazwiska oraz stanowiska służbowego.

W postępowaniu o wymierzeniu kary pieniężnej należy w pierwszej kolejności zawiadomić wszystkie strony o jego wszczęciu (art. 61 § 4 KPA). Organ musi dołożyć należytej staranności, aby strony były świadome toczącego się postępowania adminis-

tracyjnego, które może zakończyć się decyzją o wymierzeniu kary pieniężnej.



Adresaci zawiadomienia mogą już na tym etapie dostosować lub usunąć nośniki reklamowe do obowiązującej w gminie uchwały krajobrazowej.

W części dotyczącej obowiązku dostosowania nośnika reklamowego do zapisów uchwały krajobrazowej bądź jego usunięcia, decyzja o wymierzeniu kary pieniężnej podlega rygorowi natychmiastowej wykonalności.

Po wykonaniu obowiązku dostosowania tablicy reklamowej lub urządzenia reklamowego do przepisów zawartych w uchwale krajobrazowej, ewentualnie po usunięciu tablicy lub urządzenia, organ określi w drodze (drugiej) decyzji wysokość kary pieniężnej za okres od dnia wydania (pierwszej) decyzji odpowiednio do dnia dostosowania tablicy reklamowej lub urządzenia reklamowego do przepisów zawartych w uchwale krajobrazowej albo usunięcia tablicy lub urządzenia.

Od decyzji o wymierzeniu kary pieniężnej przysługuje odwołanie do samorządowego kolegium odwoławczego. Odwołanie należy wnieść w terminie 14 dni od dnia doręczenia decyzji, za pośrednic-

twem wójta (burmistrza, prezydenta miasta), który wydał decyzję. Termin na wniesienie odwołania jest terminem zawitym i nie podlega przywróceniu.

## 3.4.c

### Sposób naliczania i wysokość kary pieniężnej

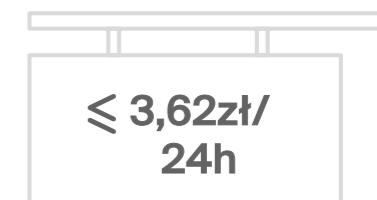
**Wysokość kary jest uzależniona od tego, czy gmina posiada określone stawki opłaty reklamowej, czy też odstąpiła od ich ustalenia.**

Jeżeli rada gminy określi stawki opłaty reklamowej w odrębnej uchwale, wówczas wysokość kary pieniężnej ustala się jako iloczyn pola powierzchni tablicy reklamowej lub urządzenia reklamowego służącej ekspozycji reklamy, wyrażonej w metrach kwadratowych oraz 40-krotności uchwalonej przez radę gminy stawki części zmiennej opłaty reklamowej, powiększony o 40-krotność uchwalonej przez radę gminy stawki części stałej tej opłaty, za każdy dzień niezgodności tablicy reklamowej lub urządzenia reklamowego z przepisami uchwały krajobrazowej.

Jeżeli rada gminy nie określi stawek opłaty reklamowej w odrębnej uchwale, wówczas wysokość kary pieniężnej wyniesie iloczyn pola powierzchni tablicy reklamowej lub urządzenia reklamowego, służącego do ekspozycji reklamy, wyrażonej w metrach kwadratowych oraz 40-krotności maksymalnej stawki części zmiennej opłaty reklamowej, powiększony o 40-krotność maksymalnej stawki części

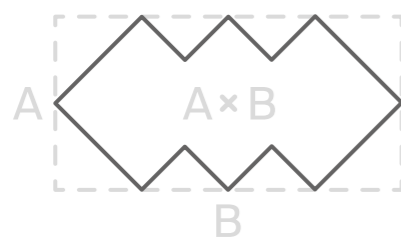
stałej opłaty reklamowej za każdy dzień niezgodności tablicy reklamowej lub urządzenia reklamowego z przepisami uchwały krajobrazowej, wg stawek określonych w art. 19 lit. g i h p.i.o.p.

Zgodnie z przepisem art. 19 pkt 1 lit. g) i h) p.i.o.p.: stawka części stałej opłaty reklamowej nie może przekroczyć 3,62 zł dziennie, natomiast stawka części zmiennej opłaty reklamowej nie może przekroczyć 0,33 zł od 1 m<sup>2</sup> pola powierzchni tablicy reklamowej lub urządzenia reklamowego służącego do ekspozycji reklamy dziennie.



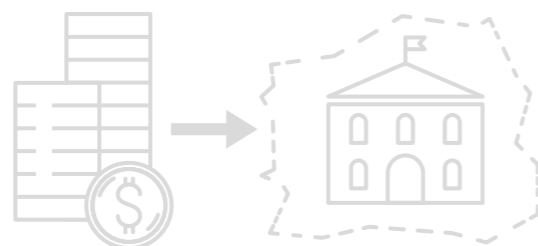
$\leq 0,33\text{zł} \times 1\text{m}^2 / 24\text{h}$

Jeśli kształt urządzenia reklamowego uniemożliwia wyznaczenie pola powierzchni służącej ekspozycji reklamy, wysokość kary pieniężnej zależy od pola powierzchni bocznej prostopadłościanu opisanego na urządzeniu reklamowym.



Kara pieniężna stanowi dochód gminy. W sprawach nieuregulowanych w u.p.z.p., dotyczących kar pieniężnych stosuje się odpowiednio przepisy działu

III ustawy z 29 sierpnia 1997 roku Ordynacja podatkowa, z tym że uprawnienia organów podatkowych przysługują wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi miasta), co w przełożeniu na praktykę oznacza możliwość stosowania takich instrumentów prawnych jak min. zabezpieczenie kary, jej odroczenie, przedawnienie, rozłożenie na raty lub umorzenie.



Ponadto do omawianej kary pieniężnej znajdują zastosowanie przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego regulującego kwestię nakładania lub wymierzania administracyjnej kary pieniężnej lub udzielania ulg w jej wykonaniu (art. 189a i nast. KPA).

# 3.5

## Egzekucja administracyjna obowiązków wynikających z uchwał krajobrazowych - zagadnienia wprowadzające

Do egzekucji administracyjnej zastosowanie mają przepisy ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

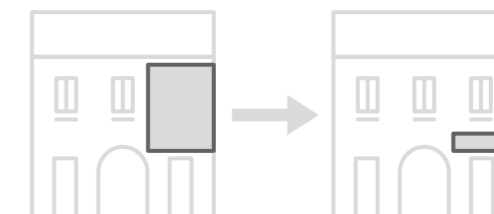
Zgodnie z art. 12 § 1 w/w ustawy egzekucji administracyjnej podlegają min. następujące obowiązki:

- grzywny i kary pieniężne wymierzone przez organy administracji publicznej (na podstawie decyzji lub postanowień właściwych organów);
- obowiązki o charakterze niepieniężnym pozostające we właściwości organów administracji rządowej i samorządu terytorialnego lub przekazane do egzekucji administracyjnej na podstawie przepisu szczególnego.

W decyzji, o której mowa w art. 37d u.p.z.p organ nakłada na stronę dwa różne obowiązki:

1. obowiązek zapłaty kary pieniężnej;
2. obowiązek dostosowania tablicy reklamowej lub urządzenia reklamowego do stanu zgodnego z prawem, albo usunięcia tablicy lub urządzenia.

Przenosząc to na grunt przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, będziemy mieli do czynienia z dwoma odrębnymi trybami postępowania oraz innymi możliwymi do zastosowania środkami egzekucyjnymi.



W pierwszym przypadku zastosowanie będą miały przepisy Działu II wskazanej na wstępie ustawy, czyli dotyczące egzekucji należności pieniężnych. W drugim zaś przypadku zastosowanie będą miały przepisy Działu III tej ustawy, czyli dotyczące egzekucji obowiązków o charakterze niepieniężnym.

## 3.5.a

### Wszczęcie egzekucji należności pieniężnych w ujęciu wprowadzającym

Organ ma obowiązek przesłania zobowiązanemu upomnienia. Egzekucja administracyjna może być

wszczęta, jeżeli wierzyciel, po upływie terminu do wykonania przez zobowiązanego obowiązku,





przesłał mu pisemne upomnienie, zawierające wezwanie do wykonania obowiązku z zagrożeniem skierowania sprawy na drogę postępowania egzekucyjnego oraz inne dane niezbędne do prawidłowego wykonania obowiązku przez zobowiązanego.

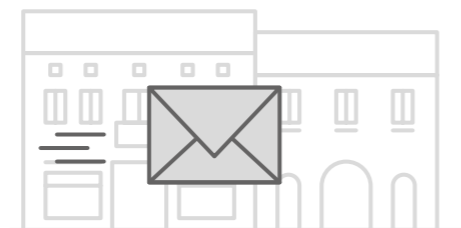
Postępowanie egzekucyjne może być wszczęte dopiero po upływie 7 dni od dnia doręczenia tego upomnienia.

Wszczęcie egzekucji administracyjnej następuje na wniosek wierzyciela o wszczęcie egzekucji administracyjnej i na podstawie wystawionego przez niego tytułu wykonawczego, sporządzonego według ustalonego wzoru.

Wierzyciel przekazuje tytuł wykonawczy do organu egzekucyjnego:



- 1) drogą elektroniczną - przy wykorzystaniu systemu teleinformatycznego albo z użyciem środków komunikacji elektronicznej;
- 2) przez operatora pocztowego w rozumieniu ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. - Prawo pocztowe,



przez swoich pracowników oraz inne upoważnione osoby lub organy - jeżeli z przyczyn technicznych nie jest możliwa droga elektroniczna.

Wierzyciel może być jednocześnie organem egzekucyjnym. Faktyczne wszczęcie egzekucji administracyjnej następuje z chwilą doręczenia zobowiązanemu odpisu tytułu wykonawczego przez organ egzekucyjny. Wierzyciel będący jednocześnie organem egzekucyjnym wszczyna postępowanie egzekucyjne z urzędu poprzez podpisanie albo opatrzenie zaawansowaną lub kwalifikowaną elektroniczną pieczęcią, wystawionego przez siebie tytułu wykonawczego.

## 3.5.b

### Wszczęcie egzekucji obowiązku o charakterze niepieniężnym w ujęciu wprowadzającym

Egzekucja obowiązku o charakterze niepieniężnym może być prowadzona z wykorzystaniem następujących środków egzekucyjnych:

1. grzywna w celu przymuszenia,
2. wykonanie zastępcze,
3. odebranie rzeczy ruchomej,
4. odebranie nieruchomości, opróżnienie lokalu i innych pomieszczeń,
5. przymus bezpośredni.

W przypadku uchwał krajobrazowych ze wszystkich wymienionych, najbardziej adekwatnymi środkami egzekucyjnymi, które będą mieć zastosowane to grzywna w celu przymuszenia i wykonanie zastępcze. Celowość zastosowania drugiego z wymienionych środków egzekucyjnych może obejmować egzekucję obowiązku usunięcia tablicy reklamowej lub urządzenia reklamowego. Przesłanki nałożenia grzywny:

Art. 119. § 1. Grzywnę w celu przymuszenia nakłada się, gdy egzekucja dotyczy spełnienia przez zobowiązanego obowiązku znoszenia lub zaniechania albo obowiązku wykonania czynności, a w szczególności czynności, której z powodu jej charakteru nie może spełnić inna osoba za zobowiązanego.

§ 2. Grzywnę nakłada się również, jeżeli nie jest ce-

w postanowieniu, z zagrożeniem, że w razie niewykonania obowiązku w terminie będą nakładane dalsze grzywny w tej samej lub wyższej kwocie lub będzie orzeczone wykonanie zastępcze.

Wykonanie zastępcze

Przesłanki zastosowania reguluje art. 127 ustawy

### Grzywnę w celu przymuszenia organ będzie mógł nałożyć wielokrotnie.

lowe zastosowanie innego środka egzekucji obowiązków o charakterze niepieniężnym.

Wysokość grzywny:

- każdorazowo nałożona grzywna nie może przekraczać kwoty 10 000 zł, a w stosunku do osób prawnych i jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej kwoty 50 000 zł.

- grzywny nakładane wielokrotnie nie mogą łącznie przekroczyć kwoty

50 000 zł, a w stosunku do osób prawnych i jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej kwoty 200 000 zł.

Grzywnę w celu przymuszenia nakłada organ egzekucyjny, który doręcza zobowiązanemu:

1) odpis tytułu wykonawczego;

2) postanowienie o nałożeniu grzywny.

Postanowienie o nałożeniu grzywny powinno zawierać:

1) wezwanie do uiszczenia nałożonej grzywny w oznaczonym terminie z pouczeniem, że w przypadku nieuiszczenia grzywny w terminie zostanie ona ściągnięta w trybie egzekucji administracyjnej należności pieniężnych;

2) wezwanie do wykonania obowiązku określonego w tytule wykonawczym w terminie wskazanym

o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

Wykonanie zastępcze stosuje się, gdy egzekucja dotyczy obowiązku wykonania czynności, którą można zlecić innej osobie do wykonania za zobowiązanego i na jego koszt.



Organ egzekucyjny, który doręcza zobowiązanemu:

1) odpis tytułu wykonawczego;

2) postanowienie, że obowiązek objęty tytułem wykonawczym zostanie w trybie postępowania egzekucyjnego wykonany zastępczo przez inną osobę za zobowiązanego, na jego koszt i niebezpieczeństwo. W postanowieniu organ, zawiera również wskazanie przybliżonej kwoty kosztów wykonania zastępczego. Organ może również wezwać zobowiązanego do wpłacenia w oznaczonym terminie określonej kwoty tytułem zaliczki na koszty wykonania zastępczego, z pouczeniem, że w przypadku niewpłacenia kwoty w tym terminie zostanie ona ściągnięta w trybie egzekucji administracyjnej należności pieniężnych oraz zobowiązać do dostarczenia niezbędnych dokumentów, materiałów lub środków przewozowych.

# Kwestie reklam na gruncie innych przepisów

Oprócz uchwał krajobrazowych, które regulują reklamy w przestrzeni publicznej, istnieje możliwość zarządzania reklamami poprzez ustanowienie parków kulturowych. Takie obszary, uznawane za miejsca o szczególnym znaczeniu historycznym i estetycznym, mogą wprowadzać dodatkowe restrykcje dotyczące umieszczania reklam, co pozwala na ochronę wizualnej spójności przestrzeni.

Jednak nie każda gmina posiada taki zasób dziedzictwa, który by pozwolił na utworzenie parku kulturowego. Niemniej każdy samorząd dysponuje drogami (przynajmniej częścią swoich dróg) i z tego punktu widzenia również można zarządzać reklamami. Zajęcie pasa drogowego przez nośniki reklamy stanowi poważny problem, ponieważ reklamy w tym obszarze często są nielegalne, umieszczone bez wymaganych zezwoleń.

Egzekucja legalności tworzy model działania, który pozwala na kontrolowanie liczby i lokalizacji reklam, jednocześnie generując dochody dla miast, co również pomaga w utrzymaniu porządku i estetyki przestrzeni publicznej.



# 4.1

## Park kulturowy

Zgodnie z przepisem art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 840 z późn. zm.) (zwanej dalej jako „o.z.i.o.z.”) na obszarze gminy utworzony może być park kulturowy w celu ochrony krajobrazu kulturowego oraz zachowania wyróżniających się krajobrazowo terenów z zabytkami nieruchomymi charakterystycznymi dla miejscowej tradycji budowlanej i osadniczej.

kulturowego w gminie, w której przyjęto lub planuje się przyjąć uchwałę krajobrazową, powstać może kolizja pomiędzy przedmiotowymi regulacjami obu aktów normatywnych. Z tego względu wskazanym jest wyraźne określenie w uchwale krajobrazowej jej relacji do rozstrzygnięć w zakresie wyżej przywołanych ograniczeń i zakazów wynikających z uchwały ustanawiającej park kulturowy.

**Zgodnie z definicją legalną krajobraz kulturowy to postrzegana przez ludzi przestrzeń, zawierająca elementy przyrodnicze i wytwory cywilizacji, historycznie ukształtowana w wyniku działania czynników naturalnych i działalności człowieka.**

Z kolei przepisy art. 17 ust. 1 pkt 1, 3 i 3a tej ustawy rozstrzygają, iż na terenie parku kulturowego lub jego części mogą być ustanowione zakazy i ograniczenia dotyczące m.in. prowadzenia robót budowlanych, umieszczania tablic, napisów, ogłoszeń reklamowych i innych znaków niezwiązanych z ochroną parku kulturowego, a także zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury.

Z powyższego wynika, iż w przypadku funkcjonowania lub ewentualnego zamiaru utworzenia parku

Ustawodawca w przepisie art. 7 o.z.i.o.z. wymienił park kulturowy jako jedną z form ochrony zabytków, obok wpisu do rejestru zabytków, uznania za pomnik historii i ustalenia ochrony w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego albo w decyzji o ustaleniu lokalizacji celu publicznego, decyzji o warunkach zabudowy, decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, decyzji o ustaleniu lokalizacji linii kolejowej lub decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji w zakresie lotniska użytku publicznego.



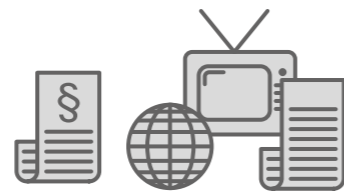
# 4.1.a

## Utworzenie parku kulturowego

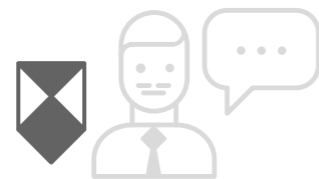
Przede wszystkim należy mieć na uwadze fakt, że nie każda przestrzeń może zostać objęta zakresem parku kulturowego. Niezbędne jest spełnienie przesłanek o wysokiej wartości kulturowej obszaru zabytkowego. Co więcej wymóg ten nie ogranicza się do obowiązku występowania zabytków, lecz również zabytkowych układów zielonych, które obligatoryjnie muszą znaleźć się w granicach wyznaczonych dla określenia obszaru parku kulturowego.

Rada gminy tworzy park kulturowy w drodze uchwały.

Najpierw musi jednak ogłosić w prasie lokalnej oraz przez obwieszczenie, a także w inny sposób zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości, o podjęciu prac nad utworzeniem parku kulturowego. W ogłoszeniu musi zostać określona forma, miejsce i termin składania wniosków dotyczących projektu uchwały, wyznaczają na to termin nie krótszy niż 21 dni od dnia ogłoszenia. Na gminy nie został nałożony obowiązek formalnego rozpatrzenia złożonych wniosków.



Przed podjęciem uchwały obowiązkowe jest zasięgnięcie opinii wojewódzkiego konserwatora zabytków.



W uchwale rada gminy określa:

- 1) nazwę parku kulturowego,
- 2) jego granice,
- 3) sposób ochrony,
- 4) zakazy i ograniczenia obowiązujące na terenie całego parku lub jego części.

## Katalog zakazów i ograniczeń na terenie parku kulturowego

- 1) prowadzenia robót budowlanych oraz działalności przemysłowej, rolniczej, hodowlanej, handlowej lub usługowej;
- 2) zmiany sposobu korzystania z zabytków nieruchomych;
- 3) umieszczania tablic, napisów, ogłoszeń reklamowych i innych znaków niezwiązanych z ochroną parku kulturowego, z wyjątkiem znaków drogowych i znaków związanych z ochroną porządku i bezpieczeństwa publicznego;
- 4) zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury;
- 5) składowania lub magazynowania odpadów.

Przy wprowadzaniu zakazów i ograniczeń należy pamiętać o zachowaniu zasady proporcjonalności, innymi słowy zakres zakazów i ograniczeń musi być adekwatny do celu, jaki ma być osiągnięty, czyli ochrony krajobrazu kulturowego z uwzględnieniem jego specyficznego i indywidualnego charakteru oraz specyfiki miejsca.

Podobnie jak w przypadku uchwały krajobrazowej, również w przypadku uchwały o utworzeniu parku kulturowego ważnym elementem całego procesu jest uzasadnienie. Wskazane jest również, aby przed przystąpieniem do podjęcia procedury sformalizowania parku kulturowego przeprowadzić uprzednio wnikliwą inwentaryzację, która pomoże zidentyfikować charakterystyczne cechy krajobrazu kulturowego dla konkretnego terenu. Dopiero takie rzetelne rozpoznanie wykaże niepodważalne przesłanki do podjęcia uchwały, która będzie odporna na ewentualne skuteczne zaskarżenie jej do sądu administracyjnego.

W razie ograniczenia sposobu korzystania z nieruchomości na skutek ustanowienia zakazów i ograniczeń polegających na prowadzeniu robót budowlanych oraz działalności przemysłowej, rolniczej, hodowlanej, handlowej lub usługowej, na żądanie właściciela terenu objętego parkiem kulturowym, właściwy starosta ustala, w drodze decyzji, wysokość odszkodowania.

## Prawa właścicieli terenów objętych parkiem kulturowym

Strona niezadowolona z przyznanego odszkodowania może w terminie 30 dni od dnia doręczenia jej decyzji, wnieść powództwo do sądu powszechnego. Wystąpienie na drogę sądową nie wstrzymuje wykonania decyzji. Droga sądowa przysługuje także w razie niewydania decyzji przez właściwy organ w terminie 3 miesięcy od dnia zgłoszenia żądania przez poszkodowanego.

Właściciel terenu objętego parkiem kulturowym może również wystąpić z żądaniem wykupu nieruchomości. Do żądania wykupu spowodowanego ograniczeniem sposobu korzystania z nieruchomości, stosuje się odpowiednio zasady i tryb określone w ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2025 r. poz. 1145), co po krótko oznacza, że odszkodowania wypłaca gmina, a ich wysokość ustalana jest na podstawie opinii rzeczoznawcy majątkowego.

Ponownie jak w przypadku uchwały krajobrazowej, przytoczyć w tym miejscu należy art. 101 ustawy o samorządzie gminnym. Zgodnie z tym przepisem każdy, kogo interes prawny został naruszony, może po uprzednim wezwaniu gminy do usunięcia naruszenia prawa złożyć skargę na uchwałę do sądu administracyjnego. Dlatego należy liczyć się z możliwością zaskarżenia uchwały.

## 4.1.b

### Realizacja uchwały o utworzeniu parku kulturowego

Po podjęciu uchwały przez radę miasta o utworzeniu parku kulturowego wójt (burmistrz, prezydent miasta), w uzgodnieniu z wojewódzkim konserwatorem zabytków, sporządza plan ochrony parku kulturowego, który wymaga zatwierdzenia przez radę gminy.

Rada gminy może utworzyć jednostkę organizacyjną do zarządzania parkiem, która będzie realizować zadania związane z ochroną parku kulturowego.

Dla obszarów, na których utworzono park kulturowy, sporządza się obowiązkowo miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego.

Park kulturowy:



↓  
MPZP

## 4.1.c

### Tereny dla parku kulturowego

Ustawodawca nie wskazał konkretnych terenów, na których mogą powstawać parki kulturowe. Praktyka pokazuje, że powstają one zarówno na obszarach wielkomiejskich jako ochrona zabytkowych fragmentów miast lub jako otoczenie obiektów zabytkowych, jak również na terenach pozamiejskich, które wyróżniają się krajobrazowo, albo są cenne przyrodniczo, a jednocześnie zawierają elementy nieruchome będące wytworem ludzkiej cywilizacji.

Park kulturowy:



tereny wielkomiejskie



tereny pozamiejskie

Co ciekawe ustawa daje możliwość tworzenia parków kulturowych, których teren wykracza poza granice administracyjne jednego miasta czy gminy.

Utworzenie takiego parku kulturowego wymaga wówczas podjęcia zgodnych uchwał rady gmin albo związku gmin, na terenie których ten park ma zostać utworzony. Wszystkie warunki procedowania uchwał muszą być spełnione w równym stopniu w każdym z miast.

## 4.1.d

### Uchwała krajobrazowa i park kulturowy jednocześnie

Łączenie tych dwóch form prawnych kształtowania ładu przestrzennego nie jest proste. Nie tylko różnice w zakresie regulacji są tu wyzwaniem. Należy mieć na uwadze kilka istotnych kwestii:

1) Dokumenty te muszą być spójne. Mogą się uzupełniać w swoich zakresach merytorycznych, jednak nie mogą posiadać sprzecznych zapisów, szczególnie w zakresie zakazów;

2) Granice obszarów – a konkretnie granice parku kulturowego – muszą zostać uwzględnione w uchwale krajobrazowej – zarówno dla zachowania pełnego pokrycia uchwałą krajobrazową złego obszaru gminy, ale również dla wydzielenia obszarów o różnych postanowieniach;

3) Należy przewidzieć sytuację, w której w przypadku uchylenia którejś z uchwał ta druga będzie nadal realizowała cele i pozostanie zgodna z prawem;

4) Niezbędnym jest mieć na uwadze to, że park kulturowy ma na celu ochronę krajobrazu zabytkowego i jest dokumentem zarządczym (plan ochrony parku kulturowego), a uchwała krajobrazowa ma za zadanie uzyskanie ładu przestrzennego w całym mieście czy gminie z mocy aktu prawa miejscowego.



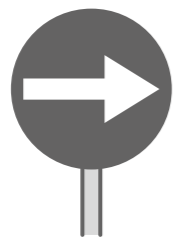
# 4.2

## Zajęcie pasa drogowego

**Ustawa definiuje, reklamę jako umieszczoną w polu widzenia użytkownika drogi tablicę reklamową lub urządzenie reklamowe, w rozumieniu art. 2 pkt 16b i 16c ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. To także każdy inny nośnik informacji wizualnej, wraz z jej elementami konstrukcyjnymi i zamocowaniami.**

Zasady umieszczania reklam w pasach drogowych regulują przepisy ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (zwanej dalej jako „u.d.p.”). Zgodnie z ustawą reklamą nie jest:

- znak drogowy, o którym mowa w przepisach wydanych na podstawie art. 7 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. - Prawo o ruchu drogowym;



- ustawiony przez gminę znak informujący o obiektach zlokalizowanych przy drodze, w tym obiektach użyteczności publicznej;



- znak informujący o formie ochrony zabytków lub tablica informacyjna o nazwie formy ochrony przyrody.



Definicja znaku drogowego znajduje się w ustawie z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym, a znaku informującego o nazwie formy ochrony przyrody w ustawie z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody.

Przepis art. 39 ust. 1 u.d.p. stanowi, że zabrania się dokonywania w pasie drogowym czynności, które mogłyby powodować niszczenie lub uszkodzenie drogi i jej urządzeń albo zmniejszenie jej trwałości oraz zagrażać bezpieczeństwu ruchu drogowego.

W szczególności zabrania się umieszczania reklam:

- imitujących znaki i sygnały drogowe oraz urządzenia bezpieczeństwa ruchu drogowego,
- poza obszarem zabudowanym, z wyłączeniem parkingów i miejsc obsługi podróżnych.

Natomiast art. 39 ust. 3 u.d.p. wskazuje, że w szczególnie uzasadnionych przypadkach lokalizowanie w pasie drogowym urządzeń obcych oraz reklam, może nastąpić wyłącznie za zezwoleniem właściwego zarządcy drogi, wydawanym w drodze decyzji administracyjnej. Zatem umieszczenie reklamy w pasie drogowym wymaga uzyskania zezwolenia na zajęcie pasa drogowego. Zezwolenie wydaje odpowiednio do kategorii dróg: Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad, zarząd województwa, zarząd powiatu oraz wójt, burmistrz, prezydent miasta.

W zezwoleniu na lokalizowanie reklamy w pasie drogowym zarządca drogi określa w szczególności: rodzaj reklamy, sposób, miejsce i warunki jej umieszczenia w pasie drogowym, opłatę za zajęcie pasa drogowego, pouczenie, że przed rozpoczęciem robót budowlanych wnioskodawca jest zobowiązany do:

- uzyskania pozwolenia na budowę lub zgłoszenia wykonywania robót budowlanych,
- uzgodnienia z zarządcą drogi, przed uzyskaniem pozwolenia na budowę, projektu tablicy reklamowej,
- uzyskania zezwolenia zarządcy drogi na zajęcie pasa drogowego.

Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, w drodze uchwały przyjmuje wysokość stawek opłaty za zajęcie 1 m<sup>2</sup> pasa drogowego.

Przy ustalaniu stawek uwzględnia się:

- 1) kategorię drogi, której pas drogowy zostaje zajęty;
- 2) zajęłą część drogi;
- 3) procentową wielkość zajmowanej szerokości jezdni;
- 4) rodzaj zajęcia pasa drogowego;
- 5) rodzaj urządzenia obcego umieszczonego w pasie drogowym.

Ustawa krajobrazowa wprowadziła regulację, która powoduje, że opłatę za zajęcie pasa drogowego, powiększa się o wysokość opłaty reklamowej od dnia wprowadzenia jej przez radę gminy.

Ponadto w pasie drogowym dla reklam emitujących światło:

- 1) niedopuszczalne jest wyświetlanie ruchomych obrazów;
- 2) niedopuszczalne jest stosowanie efektów wizualnych i przerw pomiędzy kolejno wyświetlanymi informacjami;
- 3) minimalny czas prezentacji informacji wizualnej musi być dłuższy niż 10 sekund.

**Zarządca drogi odmówi wydania zezwolenia na umieszczenie w pasie drogowym reklamy, jeżeli jej umieszczenie mogłoby powodować niszczenie lub uszkodzenie drogi i jej urządzeń, lub zmniejszenie jej trwałości, lub zagrażać bezpieczeństwu ruchu drogowego.**

W przypadku niespełnienia w/w warunków zarządca również odmawia wydania zezwolenia. Zezwolenie na zajęcie pasa drogowego nie jest wymagane w przypadku zawarcia z zarządcą drogi umowy na oddanie gruntów w pasie drogowym w najem, dzierżawę lub użyczenie. Zarząd drogi pobiera wówczas opłatę w wysokości ustalonej w umowie.

Brak konieczności uzyskania zezwolenia na zajęcie pasa drogowego wprowadziła ustawa krajobrazowa, która dała możliwość zawarcia umowy cywilnoprawnej zezwalającej na umieszczenie reklam w pasie drogowym w granicach miast na prawach powiatu. Umowa jest odpłatna i nie może być niższa niż za zajęcie pasa drogowego. W praktyce najczęstsze przypadki odnoszą się w szczególności do tablic i reklam umieszczonych na wieżach przystankowych lub obiektach małej architektury.

W przypadku reklam, które zostały umieszczone w pasie drogowym bez wymaganego zezwolenia, zarządca drogi nakłada karę administracyjną. Stroną będzie podmiot, który nielegalnie umieścił reklamę w pasie drogowym.

W decyzji zarządca drogi nakłada:

- administracyjną karę pieniężną, która stanowi 10-krotność opłaty naliczanej za zajęcie pasa drogowego,
- obowiązek przywrócenia pasa drogowego do stanu poprzedniego. Z tym zastrzeżeniem, że od nałożenia tego obowiązku zarządca drogi odstąpi, gdy przywrócenie będzie wymagało wydania przez właściwy organ nadzoru budowlanego decyzji o nakazie rozbiórki obiektu usytuowanego w sposób naruszający konkretny pas drogowy.

Na gruncie administracji samorządowej możliwości egzekwowania stosowania przepisów dotyczących umieszczania reklam w pasie drogowym w zgodzie z literą prawa kończą się na wymierzeniu kary pieniężnej i nałożeniu obowiązków o charakterze niepieniężnym.

Niemniej w ustawie Kodeks wykroczeń w art. 63b przewidziane zostały jeszcze inne sankcje za sprzeczne z prawem umieszczanie reklam w pobliżu dróg publicznych.

Przepis stanowi, że kto umieszcza reklamę z naruszeniem warunków jej sytuowania określonych w art. 42a ustawy o drogach publicznych, o gabarytach większych niż dopuszczalne lub wykonane z wyrobów innych niż dopuszczalne, podlega karze ograniczenia wolności albo grzywny. Podżeganie i pomocnictwo są karalne. W razie popełnienia wykroczenia można orzec przepadek przedmiotów służących lub przeznaczonych do popełnienia wykroczenia, choćby nie stanowiły własności sprawcy, lub obowiązek przywrócenia do stanu poprzedniego.

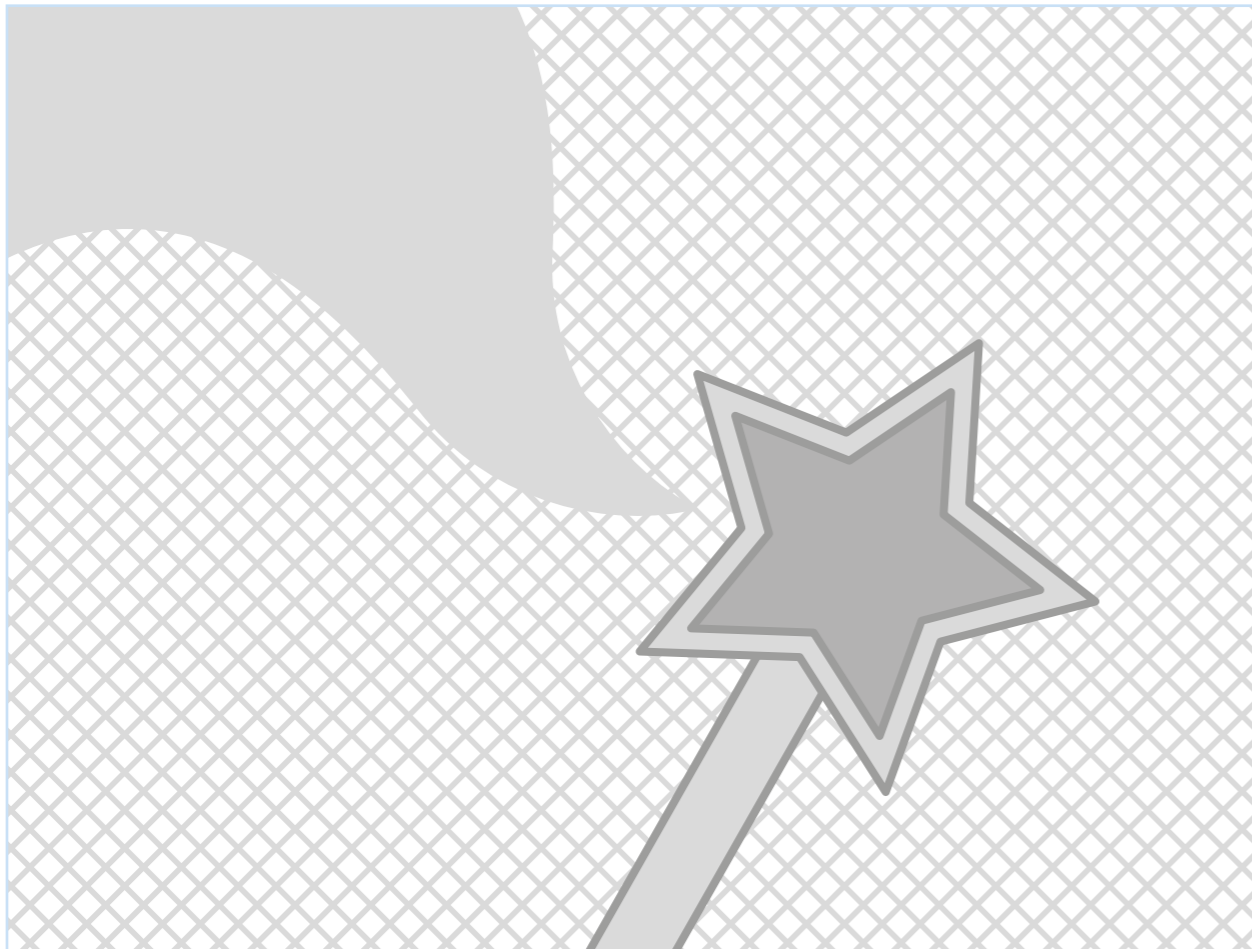


## Podstawa opracowania

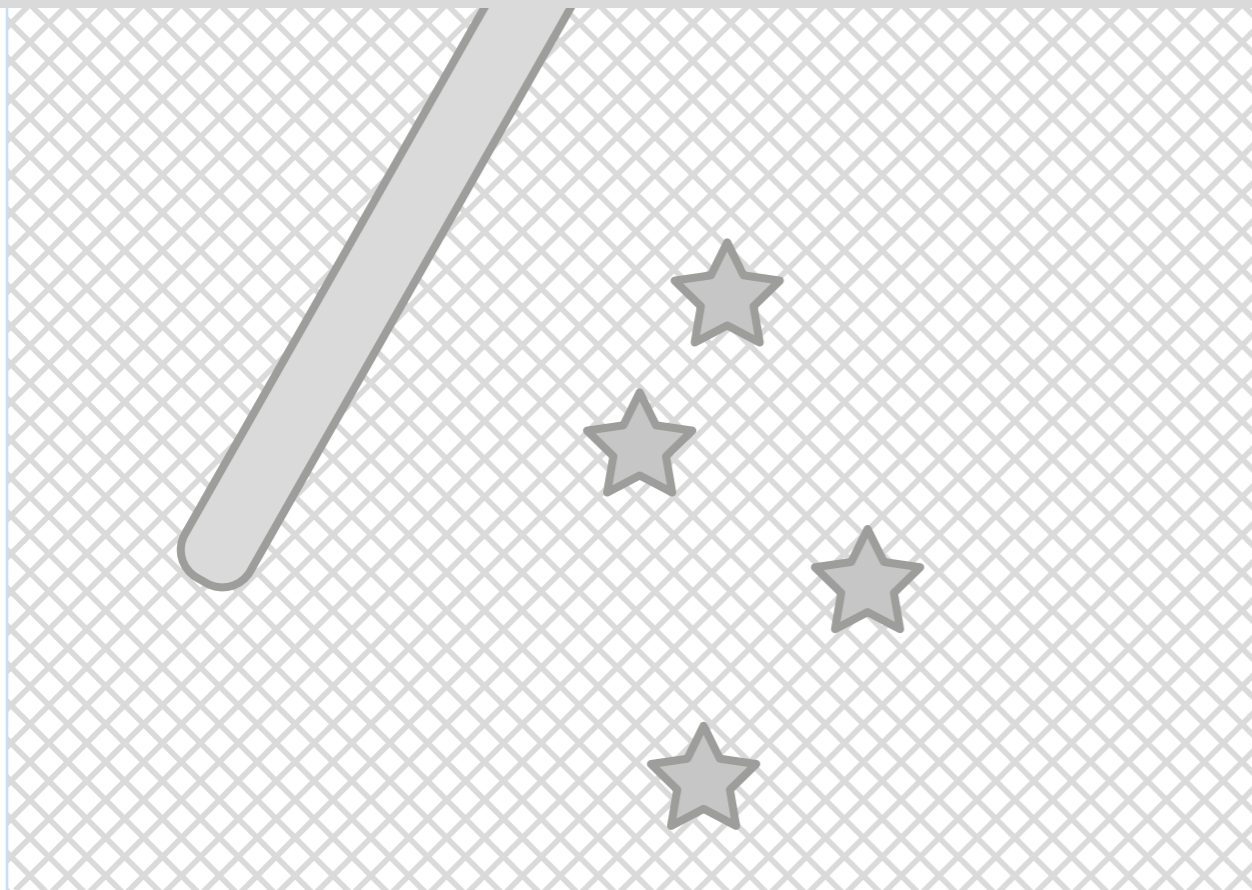
Opracowanie powstało w oparciu o następujące przepisy prawa powszechnie obowiązującego:

- u.p.z.p. - ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t. j. Dz. U z 2024 r. poz. 1130);
- u.d.p. - ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (t. j. Dz. U z 2024 r. poz. 320, 1222);
- u.p.b. - ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (t. j. Dz. U z 2024 r. poz. 725, 834, 1222);
- KPA – ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t. j. Dz. U z 2024 r. poz. 572);
- u.s.g. - ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t. j. Dz. U z 2024 r. poz. 1465, 1572);
- u.o.z.i.o.z. - ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (t. j. Dz. U z 2024 r. poz. 1292);
- u.o.p. - ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (t. j. Dz. U z 2024 r. poz. 1478);
- ustawa krajobrazowa - ustawa z 24 kwietnia 2015 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu (t. j. Dz. U z 2015 r. poz. 774, 1688);
- u.o.g.r.l. - ustawa z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (t. j. Dz. U z 2024 r. poz. 82);
- u.o.l. - ustawa z dnia 28 września 1991 r. o lasach (t. j. Dz. U z 2024 r. poz. 530, 1473);
- k.w. – ustawa z 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń (t. j. Dz. U z 2023 r. poz. 2119);
- rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (t. j. Dz. U z 2002 r. poz. 908).





Jakby to było, gdyby tą samą przestrzeń uporządkować, sprzątnąć i przywrócić ład? Jakby to było, gdyby zniknął chaos reklamowy?







**Opracowanie zrealizowane na zamówienie:**

Departament Strategii i Polityki Przestrzennej  
Górnośląsko-Zagłębiowska Metropolia  
ul. Barbary 21A, 40-053 Katowice



**Górnośląsko-Zagłębiowska  
Metropolia**

**Opracowanie merytoryczne:**

Bartosz Poniatoski „Projekt: Miasto”  
al. Kościuszki 17, 90-418 Łódź  
b.a.poniatoski@gmail.com  
+48 605 694 795



**Opracowanie graficzne:**

Justyna Osiecka

