

MEMORANDUM

**W SPRAWIE ANALIZY AKTUALNIE OBOWIĄZUJĄCYCH PRZEPISÓW DOTYCZĄCYCH
UTRZYMANIA CZYSTOŚCI I PORZĄDKU W GMINACH;
ESTETYZACJI PRZESTRZENI PUBLICZNEJ ORAZ
UPRAWNIEŃ STRAŻY GMINNYCH**



GŁUCHOWSKI SIEMIĄTKOWSKI ZWIĄZEK

Gdańsk, lipiec 2016



SPIS TREŚCI

1. Podstawa prawna.....	3
2. Przedmiot Memorandum.....	6
A. Utrzymanie czystości i porządku w gminach.....	7
1) Zagadnienia wstępne	7
2) Regulamin utrzymania porządku i czystości na terenie gminy.....	10
3) Zakres przedmiotowy regulaminu	10
4) Obowiązki właścicieli nieruchomości	14
5) Odpowiedzialność za niewykonywanie obowiązków	16
B. Estetyzacja przestrzeni publicznej.....	17
1) Zagadnienia wstępne	17
2) Przepisy ogólne u.p.z.p.	20
3) Przepisy dotyczące planowania - akt polityki wewnętrznej	22
4) Przepisy dotyczące planowania - miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego	24
5) Decyzja o warunkach zabudowy	28
6) Ustawa krajobrazowa	31
7) Ustawa rewitalizacyjna	33
C. Uprawnienia straży gminnych w ramach kontroli ruchu drogowego	37
1) Ustawa o drogach publicznych.....	37
2) Ustawa – Prawo o ruchu drogowym.....	41
3) Ustawa o strażach gminnych	46
4) Ustawa – Kodeks wykroczeń	49
3. Podsumowanie	53
I. Utrzymanie porządku i czystości w gminach.....	53
II. Estetyzacja przestrzeni publicznej.....	53
III. Uprawnienia straży gminnych w ramach kontroli ruchu drogowego.....	54



1. PODSTAWA PRAWNA

Analiza prawna została przeprowadzona w oparciu o przepisy obowiązującego prawa, w tym w szczególności:

LP.	OZNACZENIE SKRÓTOWE	AKT PRAWNY
1.	Konstytucja	Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r., Nr 78 poz.483)
2.	u.c.p.g.	Ustawa z dnia 13 września 1996 ro utrzymaniu czystości i porządku w gminach (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 250)
3.	u.o.	Ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz. U. z 2013 r. poz. 21)
4.	u.p.i.s.	Ustawa z dnia 14 marca 1985 r. o Państwowej Inspekcji Sanitarnej (t.j. Dz. U. z 2015 r. poz. 1412)
5.	u.s.g.	Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2016 r., poz. 446)
6.	u.p.z.p.	Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2016 r., poz. 778)
7.	u.o.z.	Ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz.U. z 2014 r., poz. 1446)
8.	p.o.ś.	Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2016 r., poz. 672)
9.	u.k.	Ustawa z dnia 24 kwietnia 2015 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu (Dz.U. z 2015 r., poz. 774)
10.	u.r.	Ustawa z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji (Dz.U. z 2015 r., poz. 1777)



11. **p.b.** Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 290 ze zm.)
12. - Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz.U. z 2015 r., poz.1422)
13. - Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 28 kwietnia 2004 r. w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (Dz.U. z 2004 r., Nr 118, poz. 1233)
14. - Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie sposobu ustalania wymagań dotyczących nowej zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. z 2003 r., Nr 164, poz.1588)
15. **u.d.p.** Ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (t.j. Dz. U. z 2015 r. poz. 460, ze zm.)
16. **u.p.r.d.** Ustawa z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym (t.j. Dz. U. z 2012 r. poz. 1137 ze zm.)
17. **Ustawa o strażach gminnych** Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o strażach gminnych (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 706)
18. **Rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie sposobu obserwowania i rejestrowania zdarzeń w miejscach publicznych przez straż gminną** Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie sposobu obserwowania i rejestrowania przy użyciu środków technicznych obrazu zdarzeń w miejscach publicznych przez straż gminną (miejską) (Dz. U. z 2009 r. Nr 220, poz. 1720)
19. **Ustawa – Kodeks wykroczeń** Ustawa z dnia 20 maja 1971 r. - Kodeks wykroczeń (Dz. U. z 2013 r. poz. 482, ze zm.);



- 20. Rozporządzenie w sprawie wykroczeń** Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 17 listopada 2003 r. w sprawie wykroczeń, za które strażnicy straży gminnych są uprawnieni do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego (Dz. U. z 2003 r., Nr 208, poz. 2026 ze zm.)
- 21. Ustawa – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia** Ustawy z dnia 24 sierpnia 2001 r. - Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (Dz. U. Nr 106, poz. 1148 oraz z 2003 r. Nr 109, poz. 1031)



2. PRZEDMIOT MEMORANDUM

Przedmiotem niniejszego Memorandum jest przedstawienie wyników przeprowadzonej analizy aktualnie obowiązujących przepisów prawa dotyczących utrzymania czystości i porządku w gminach, estetyzacji przestrzeni publicznej oraz uprawnień straży gminnych w ramach kontroli ruchu drogowego. Przeprowadzona analiza obejmuje w szczególności przepisy ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (t.j. Dz.U. z 2015 r. poz. 250); ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz.U. z 2015 r., poz. 199 z późn. zm.); ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o strażach gminnych (t.j. Dz.U. z 2013 r., poz. 1383 z późn. zm.) oraz ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym (t.j. Dz.U. z 2012 r., poz. 1137 z późn. zm.).



A. UTRZYMANIE CZYSTOŚCI I PORZĄDKU W GMINACH

1) ZAGADNIENIA WSTĘPNE

Zagadnienie utrzymania czystości i porządku w gminach uregulowane zostało w ustawie z dnia z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (t.j. Dz.U. z 2015 r. poz. 250), która między innymi określa zadania gminy oraz obowiązki właścicieli nieruchomości dotyczące utrzymania czystości i porządku.

Utrzymanie czystości i porządku w gminach w myśl przepisów u.c.p.g. należy do obowiązkowych zadań własnych gminy. Gminy tworzą na swoim terenie warunki niezbędne do utrzymania czystości i porządku. Zadanie gminy, co podkreślane jest w publikacjach przedstawicieli doktryny, ma charakter (a) obowiązkowy oraz (b) własny. Obowiązkowość zadania znaczy tyle, iż gmina nie może zrezygnować lub uchylić się od jego realizacji. Wykonywanie tych zadań, to działanie w sprawach publicznych o znaczeniu lokalnym, będące zaspokajaniem zbiorowych potrzeb wspólnoty stanowi istotę funkcjonowania i podstawowy cel bytu gminy. Realizacja obowiązków winna być ciągła, nieprzerwana i nieograniczona w czasie.

Ustawodawca nie zdefiniował pojęcia „utrzymania czystości i porządku”, a jego znaczenie należy odczytywać w związku z treścią art. 3 ust. 2 u.c.p.g. Przepis ten stanowi otwarty katalog (*vide* zwrot „w szczególności”) działań, będących przejawem realizacji obowiązku, a zatem przykładowo gminy:

- 1) tworzą warunki do wykonywania prac związanych z utrzymaniem czystości i porządku na terenie gminy lub zapewniają wykonanie tych prac przez tworzenie odpowiednich jednostek organizacyjnych;
- 2) zapewniają budowę, utrzymanie i eksploatację własnych lub wspólnych z innymi gminami:
 - a) regionalnych instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych - o ile obowiązek budowy takich instalacji wynika z wojewódzkiego planu gospodarki odpadami, o którym mowa w ustawie z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach,
 - b) stacji zlewnych, w przypadku gdy podłączenie wszystkich nieruchomości do sieci kanalizacyjnej jest niemożliwe lub powoduje nadmierne koszty,
 - c) instalacji i urządzeń do zbierania, transportu i unieszkodliwiania zwłok zwierzęcych lub ich części,



- d) szaletów publicznych;
- 3) obejmują wszystkich właścicieli nieruchomości na terenie gminy systemem gospodarowania odpadami komunalnymi;
 - 4) nadzorują gospodarowanie odpadami komunalnymi, w tym realizację zadań powierzonych podmiotom odbierającym odpady komunalne od właścicieli nieruchomości;
 - 5) ustanawiają selektywne zbieranie odpadów komunalnych obejmujące co najmniej następujące frakcje odpadów: papieru, metalu, tworzywa sztucznego, szkła i opakowań wielomateriałowych oraz odpadów komunalnych ulegających biodegradacji, w tym odpadów opakowaniowych ulegających biodegradacji;
 - 6) tworzą punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych w sposób zapewniający łatwy dostęp dla wszystkich mieszkańców gminy, które zapewniają przyjmowanie co najmniej takich odpadów komunalnych jak: przeterminowane leki i chemikalia, zużyte baterie i akumulatory, zużyty sprzęt elektryczny i elektroniczny, meble i inne odpady wielkogabarytowe, zużyte opony, odpady zielone oraz odpady budowlane i rozbiórkowe stanowiące odpady komunalne, a także odpadów komunalnych określonych w przepisach wydanych na podstawie art. 4a;
 - 7) zapewniają osiągnięcie odpowiednich poziomów recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami oraz ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania;
 - 8) prowadzą działania informacyjne i edukacyjne w zakresie prawidłowego gospodarowania odpadami komunalnymi, w szczególności w zakresie selektywnego zbierania odpadów komunalnych;
 - 9) udostępniają na stronie internetowej urzędu gminy oraz w sposób zwyczajowo przyjęty informacje o:
 - a) podmiotach odbierających odpady komunalne od właścicieli nieruchomości z terenu danej gminy, zawierające firmę, oznaczenie siedziby i adres albo imię, nazwisko i adres podmiotu odbierającego odpady komunalne od właścicieli nieruchomości,
 - b) miejscach zagospodarowania przez podmioty odbierające odpady komunalne od właścicieli nieruchomości z terenu danej gminy zmieszanych odpadów



komunalnych, odpadów zielonych oraz pozostałości z sortowania odpadów komunalnych przeznaczonych do składowania,

- c) osiągniętych przez gminę oraz podmioty odbierające odpady komunalne od właścicieli nieruchomości, które nie działają na podstawie umowy, o której mowa w art. 6f ust. 1, i nie świadczą takiej usługi w trybie zamówienia z wolnej ręki, o którym mowa w art. 6f ust. 2, w danym roku kalendarzowym wymaganych poziomach recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami oraz ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania,
- d) punktach selektywnego zbierania odpadów komunalnych, zawierające:
- firmę, oznaczenie siedziby i adres albo imię, nazwisko i adres prowadzącego punkt selektywnego zbierania odpadów komunalnych,
 - adresy punktów selektywnego zbierania odpadów komunalnych na terenie danej gminy, wraz ze wskazaniem godzin przyjmowania odpadów,
- e) zbierających zużyty sprzęt elektryczny i elektroniczny pochodzący z gospodarstw domowych, o których mowa w ustawie z dnia 11 września 2015 r. o zużytym sprzęcie elektrycznym i elektronicznym (Dz. U. poz. 1688), zawierające:
- firmę, oznaczenie siedziby i adres albo imię, nazwisko i adres zbierającego zużyty sprzęt elektryczny i elektroniczny,
 - adresy punktów zbierania zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego na terenie danej gminy;
- 10) dokonują corocznej analizy stanu gospodarki odpadami komunalnymi, w celu weryfikacji możliwości technicznych i organizacyjnych gminy w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi;
- 11) zapobiegają zanieczyszczeniu ulic, placów i terenów otwartych, w szczególności przez: zbieranie i pozbywanie się, z zastrzeżeniem art. 5 ust. 4, błota, śniegu, lodu oraz innych zanieczyszczeń uprzątniętych z chodników przez właścicieli nieruchomości oraz odpadów zgromadzonych w przeznaczonych do tego celu pojemnikach ustawionych na chodniku;
- 12) utrzymują czystość i porządek na przystankach komunikacyjnych, których właścicielem lub zarządzającym jest gmina oraz które są położone na jej obszarze przy drogach publicznych bez względu na kategorię tych dróg;



- 13) określają wymagania wobec osób utrzymujących zwierzęta domowe w zakresie bezpieczeństwa i czystości w miejscach publicznych;
- 14) zapobiegają bezdomności zwierząt na zasadach określonych w przepisach o ochronie zwierząt;
- 15) zapewniają zbieranie, transport i unieszkodliwianie zwłok bezdomnych zwierząt lub ich części oraz współdziałają z przedsiębiorcami podejmującymi działalność w tym zakresie;
- 16) znakują obszary dotknięte lub zagrożone chorobą zakaźną zwierząt.

2) REGULAMIN UTRZYMANIA PORZĄDKU I CZYSTOŚCI NA TERENIE GMINY

W zakresie działań gminy przy realizacji zadania utrzymywania porządku i czystości na swoim terenie znajduje się zobowiązanie do uchwalenia regulaminu utrzymania porządku i czystości na terenie gminy. Regulamin uchwalany jest obowiązkowo, po wcześniejszym zasięgnięciu opinii państwowego inspektora sanitarnego. Uchwalony dokument stanowi akt prawa miejscowego.

Tryb uchwalania regulaminu nie został określony w u.c.p.g., zatem stosuje się przepisy ogólne wywodzone z ustawy o samorządzie gminnym. Zgodnie z treścią art. 4 ust. 1 u.c.p.g. projekt regulaminu sporządzony przez wójta (burmistrza/prezydenta miasta), winien trafić wraz z wnioskiem o wyrażenie opinii do państwowego powiatowego inspektora sanitarnego, który to na podstawie art. 89 ust. 1 u.s.g. zajmuje stanowisko nie później niż w ciągu 14 dni od dnia doręczenia tego projektu. Niezajęcie stanowiska w sprawie we wskazanym terminie, traktowane jest jako akceptacja przedłożonego regulaminu w jego projektowanym brzmieniu (art. 89 ust. 3 u.s.g.). Organ inspekcji sanitarnej nie rozstrzyga samodzielnie żadnych kwestii dotyczących regulaminu, jest jedynie organem opiniującym, współuczestniczącym w toczącym się postępowaniu legislacyjnym, działającym w ramach zapobiegawczego nadzoru sanitarnego, o którym mowa w art. 3 u.p.i.s.

3) ZAKRES PRZEDMIOTOWY REGULAMINU

Zgodnie z art. 4 ust. 2 u.c.p.g. regulamin określa szczegółowe zasady trzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące:

- 1) wymagań w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości obejmujących:



- a) prowadzenie selektywnego zbierania i odbierania lub przyjmowania przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych lub zapewnienie przyjmowania w inny sposób co najmniej takich odpadów komunalnych jak: przeterminowane leki i chemikalia, zużyte baterie i akumulatory, zużyty sprzęt elektryczny i elektroniczny, meble i inne odpady wielkogabarytowe, zużyte opony, odpady zielone oraz odpady budowlane i rozbiórkowe stanowiące odpady komunalne, a także odpadów komunalnych określonych w przepisach wydanych na podstawie art. 4a,
 - b) uprzątnięcie błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego,
 - c) mycie i naprawy pojazdów samochodowych poza myjniami i warsztatami naprawczymi;
- 2) rodzaju i minimalnej pojemności pojemników przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych na terenie nieruchomości oraz na drogach publicznych, warunków rozmieszczania tych pojemników i ich utrzymania w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym, przy uwzględnieniu:
 - a) średniej ilości odpadów komunalnych wytwarzanych w gospodarstwach domowych bądź w innych źródłach,
 - b) liczby osób korzystających z tych pojemników;
 - 3) częstotliwości i sposobu pozbywania się odpadów komunalnych i nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości oraz z terenów przeznaczonych do użytku publicznego;
 - 4) (uchylony)
 - 5) innych wymagań wynikających z wojewódzkiego planu gospodarki odpadami;
 - 6) obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe, mających na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku;
 - 7) wymagań utrzymywania zwierząt gospodarskich na terenach wyłączonych z produkcji rolniczej, w tym także zakazu ich utrzymywania na określonych obszarach lub w poszczególnych nieruchomościach;



- 8) wyznaczania obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji i terminów jej przeprowadzania.

Powyższe wyliczenie nie ma charakteru katalogu otwartego, brak bowiem w treści przepisu określenia „w szczególności”, „między innymi”, „może określać” lub podobnego, zatem należy je traktować ściśle, wyczerpująco. Uzasadnia to założenie, że regulamin nie może stanowić „ani więcej, ani mniej” niż przewidziano w art. 4 ust. 2 u.c.p.g. Przepis ten stanowi delegację ustawową dla wydania aktu prawa niższej rangi, ściśle określając zakres spraw, które mogą być przedmiotem unormowania uchwały (por. wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 23 października 2007 r., sygn. II SA/Rz 59/07).

Zasada praworządności wyrażona w art. 7 Konstytucji RP w związku z przywoływanym powyżej art. 94 Konstytucji wymaga, żeby materia regulowana wydanym aktem normatywnym wynikała z upoważnienia ustawowego i nie przekraczała zakresu tego upoważnienia. Uchwalenie regulaminu, którego postanowienia wykraczają poza udzielone upoważnienie jest naruszeniem normy upoważniającej i zarazem naruszeniem konstytucyjnych warunków legalności aktu prawa miejscowego. Zauważyć należy, że regulacje zawarte w akcie prawa miejscowego mają na celu jedynie "uzupełnienie" przepisów powszechnie obowiązujących rangi ustawowej, kształtujących prawa i obowiązki ich adresatów, czyli nie są wydawane w celu wykonania ustawy tak jak ma to miejsce w przypadku rozporządzeń.

Regulaminy nie powinny zatem w swojej treści zawierać powtórzeń przepisów aktów powszechnie obowiązujących, ani też nie powinny stanowić ich rozszerzenia lub modyfikacji. Zgodnie z § 13 w związku z § 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (Dz. U. Nr 100, poz. 908) - w uchwale nie powtarza się przepisów ustaw, ratyfikowanych umów międzynarodowych i rozporządzeń. Naruszenie tego zakazu i wprowadzenie do uchwały przepisów ustawowych powoduje nieważność tych przepisów. Sprzeczne z prawem jest dokonywanie zmian w przepisach ustawowych i regulowanie niektórych kwestii w sposób odmienny niż w ustawie. Powszechnie obowiązujący porządek prawny narusza w stopniu istotnym nie tylko regulowanie przez gminę raz jeszcze tego co zostało już uregulowane w źródle powszechnie obowiązującego prawa lecz także modyfikowanie przepisu ustawowego przez akt wykonawczy niższego rzędu, co możliwe jest tylko w granicach wyraźnie przewidzianego upoważnienia ustawowego (tak w wyroku z dnia 10 listopada 2009 roku Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie, sygn. II OSK 1256/09).



Rada gminy winna ująć w regulaminie uchwalanym na podstawie art. 4 ust. 2 u.c.p.g. wszystkie kwestie wskazane w tym przepisie, a brak któregoś z wyszczególnionych w nim elementów skutkuje istotnym naruszeniem prawa.

Innymi słowy rada gminy nie ma prawa do stanowienia aktów prawa miejscowego regulujących zagadnienia inne niż wymienione w tym przepisie, ani też podejmowania regulacji w inny sposób niż wskazany przez ustawodawcę, gdyż oznaczałoby to wykroczenie poza zakres delegacji ustawowej. Przywoływany powyżej przepis nie stanowi także upoważnienia rady gminy do formułowania w regulaminie jakichkolwiek definicji określonych pojęć, ani pojęć użytych w regulaminie, ani pojęć ustawowych.

Dla przykładu wskazać można za judykaturą, iż w regulaminie nie może zostać wprowadzony:

- 1) obowiązek właścicieli nieruchomości koszenia traw i chwastów, wyrosłych na tych nieruchomościach;
- 2) obowiązek umiejscowienia pojemników przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych w określonym miejscu i na określonym terenie oraz utrzymania czystości pojemników poprzez ich dezynfekcję wraz ze wskazaniem częstotliwości wykonania tego obowiązku;
- 3) zapis normujący kwestie urządzeń przeznaczonych do celów reklamowych, umieszczania ogłoszeń i plakatów;
- 4) obowiązek usuwania odpadów i innych zanieczyszczeń z sieni, klatek schodowych, strychów, korytarzy, ustępów ogólnych, podwórza, przejść i bram; usuwania z dachów i gzymsów obiektów budowlanych sopli lodowych i nawisów śniegu; utrzymania drożności rynien i wypustów deszczowych; systematycznego koszenia traw i pielęgnacji zieleni;
- 5) obowiązek gromadzenia uprzątniętego błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń przy krawędzi chodnika z jezdnią w sposób umożliwiający bezpieczne i swobodne poruszanie się pieszych i pojazdów; usuwania nawisów śnieżno-lodowych (sopli) zagrażających bezpieczeństwu ludzi, z okapów, rynien i innych części nieruchomości; likwidowania śliskości na drogach publicznych, ulicach, placach w okresie mrozów i opadów śnieżnych przy użyciu piasku zmieszanego ze środkami chemicznymi nie działającymi szkodliwie na tereny zieleni oraz drzewa;
- 6) zakaz wpuszczania psów i kotów do piaskownic i na place zabaw dla dzieci oraz wprowadzania psów do sklepów, zakładów produkcji spożywczej, zakładów



usługowych, lokali gastronomicznych, obiektów użyteczności publicznej oraz innych obiektów, których administracje wprowadziły taki zakaz (z wyjątkiem psów przewodników osób niewidomych);

- 7) obowiązek wymiany piasku w piaskownicach oraz wykaszania traw i chwastów.

Wprowadzenie w regulaminie zapisów będących modyfikacją, rozszerzeniem, ograniczeniem lub powtórzeniem przepisów powszechnie obowiązujących skutkować winno orzeczeniem o sprzeczności uchwały z prawem o charakterze istotnym i uzasadnia stwierdzenie nieważności uchwały w całości na podstawie art. 91 ust. 1 i 4 u.s.g. Ostatecznym skutkiem w takiej sytuacji jest konieczność przystąpienia do prac mających na celu uchwalenie nowego, zgodnego z prawem regulaminu.

4) OBOWIĄZKI WŁAŚCICIELI NIERUCHOMOŚCI

Obowiązek utrzymania czystości i porządku dotyczy w szczególności właścicieli nieruchomości. W art. 5 ust. 1 u.c.p.g. ustanowiony został katalog określający obowiązki właścicieli nieruchomości, który obejmuje:

- 1) wyposażenie nieruchomości w pojemniki służące do zbierania odpadów komunalnych oraz utrzymywanie tych pojemników w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym, chyba że na mocy uchwały rady gminy, o której mowa w art. 6r ust. 3, obowiązki te przejmie gmina jako część usługi w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości w zamian za uiszczoną przez właściciela opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi;
- 2) przyłączenie nieruchomości do istniejącej sieci kanalizacyjnej lub, w przypadku gdy budowa sieci kanalizacyjnej jest technicznie lub ekonomicznie nieuzasadniona, wyposażenie nieruchomości w zbiornik bezodpływowy nieczystości ciekłych lub w przydomową oczyszczalnię ścieków bytowych, spełniające wymagania określone w przepisach odrębnych; przyłączenie nieruchomości do sieci kanalizacyjnej nie jest obowiązkowe, jeżeli nieruchomość jest wyposażona w przydomową oczyszczalnię ścieków spełniającą wymagania określone w przepisach odrębnych;
- 3) zbieranie powstałych na terenie nieruchomości odpadów komunalnych zgodnie z wymaganiami określonymi w regulaminie i przepisach wydanych na podstawie art. 4a;
- 3a) gromadzenie nieczystości ciekłych w zbiornikach bezodpływowych;



- 3b) pozbywanie się zebranych na terenie nieruchomości odpadów komunalnych oraz nieczystości ciekłych w sposób zgodny z przepisami ustawy i przepisami odrębnymi;
- 4) uprzątnięcie błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z chodników położonych wzdłuż nieruchomości, przy czym za taki chodnik uznaje się wydzieloną część drogi publicznej służącą dla ruchu pieszego położoną bezpośrednio przy granicy nieruchomości; właściciel nieruchomości nie jest obowiązany do uprzątnięcia chodnika, na którym jest dopuszczony płatny postój lub parkowanie pojazdów samochodowych;
- 5) realizację innych obowiązków określonych w regulaminie.

Jako właściciele nieruchomości zgodnie z definicją w art. 2 ust. 1 pkt 4 u.c.p.g rozumie się także współwłaściciele, użytkowników wieczystych oraz jednostki organizacyjne i osoby posiadające nieruchomości w zarządzie lub użytkowaniu, a także inne podmioty władające nieruchomością. Wskazać także należy na zakres podmiotowy obowiązków wynikający z u.c.p.g. – w przypadku kiedy obowiązki ustawowe dotyczyć mogą kilku podmiotów mieszczących się zgodnie z definicją w kategorii właściciele, obowiązany do ich wykonania jest podmiot lub podmioty faktycznie władające nieruchomością. W przypadku wielości podmiotów w kategorii właściciele, mogą w drodze umowy zawartej w formie pisemnej, wskazać podmiot obowiązany do wykonania obowiązków wynikających z ustawy. Ponadto jeżeli nieruchomość jest zabudowana budynkiem wielolokalowym, w którym ustanowiono odrębną własność lokalu, obowiązki właściciela nieruchomości wspólnej oraz właściciela lokalu obciążają wspólnotę mieszkaniową albo spółdzielnię mieszkaniową.

Wskazane powyżej obowiązki, zgodnie z art. 5 ust. 2-5 i w określonym tam zakresie dotyczą także:

- a) wykonawców robót budowlanych na terenie budowy;
- b) przedsiębiorców użytkujących torowiska pojazdów szynowych znajdujących się na terenie gminy;
- c) zarządy dróg na drogach publicznych
- d) gminy na terenach innych niż wskazanych powyżej.



5) ODPOWIEDZIALNOŚĆ ZA NIEWYKONYWANIE OBOWIĄZKÓW

Zgodnie z art. 10 ust. 2 i 3 u.c.p.g. karze grzywny podlega ten kto nie wykonuje obowiązków określonych w regulaminie oraz obowiązków spoczywających na właścicielach nieruchomości w rozumieniu art. 5 ust. 1 u.c.p.g. a także innych podmiotów zobowiązanych w ust. 2-4 tego przepisu.



B. ESTETYZACJA PRZESTRZENI PUBLICZNEJ

1) ZAGADNIENIA WSTĘPNE

W prawie polskim brak jest pojęcia prawnego, które odpowiadałoby wprost wartościom związanym z estetyzacją przestrzeni publicznej. Choć w doktrynie często używane są określenia jak „estetyka techniczna” lub „wycucie estetyczne ogółu”, „ład, porządek przestrzeni publicznej” lub inne równie abstrakcyjne, to w ustawodawstwie próżno szukać definicji lub przepisów ściśle regulujących powyższe zagadnienie lub zespołu spójnych systemowo norm kompleksowo porządkujących zagadnienia estetyzacji i utrzymania porządku przestrzeni publicznej. Pojęcie estetyzacji należy do niezdefiniowanych w polskim prawie, jego zasięg znaczeniowy obejmuje przepisy wielu aktów prawnych i to powoduje konieczność łącznej ich analizy.

Z uwagi na powyższe w pierwszej kolejności należy zastanowić się nad prawnym zakresem pojęcia estetyzacji, a następnie przejść do analizy najważniejszych aktów prawnych w polskim systemie prawa, które poruszają powyższą kwestię.

Estetyka techniczna rozumiana ściśle odnosi się do tez lub norm formułowanych według kryterium artyzmu lub piękna w odniesieniu do formy zewnętrznej i wewnętrznej obiektów technicznych. Pojęcie ma charakter obiektywno-subiektywny, to znaczy odnosi się zarówno do wartości obiektywnych, wymagających doświadczenia i wiedzy do stawiania ocen, generalnie, zgodnie przyjmowanych przez ogół, jak i wartości subiektywnych, wywodzących się z osobistego poczucia piękna, zindywidualizowanych i często niezwiązanych z powszechnie przyjętym kanonem.

Podstawowym źródłem, z którego wywodzone jest znaczenie estetyki jest Konstytucja. W preambule użyte zostały takie zwroty i określenia jak: „dobro i piękno”, „kultura zakorzeniona w chrześcijańskim dziedzictwie Narodu i ogólnoludzkich wartościach” „przekazanie wszystkim pokoleniom wszystkiego, co cenne w ponad tysiącletnim dorobku”. Nadto w art. 5 Konstytucji wskazany został katalog celów Rzeczypospolitej Polskiej, która między innymi „strzeże dziedzictwa narodowego oraz zapewnia ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju. W doktrynie wskazuje się nadto, iż cel „ochrony dziedzictwa narodowego”, z którego wywodzone są podstawy dla ochrony wartości powiązanych z estetyką techniczną, znajduje się w dalszej kolejności, a w szczególności za podstawowymi celami zapewnienia wolności prawa człowieka i obywatela, co ma znaczenie dla dalszej oceny ważności/istotności estetyki. Omawiane pojęcie ujęte zostało w znaczeniu art. 6 Konstytucji,



który mówi o stwarzaniu warunków upowszechniania i równego dostępu do dóbr kultury, będącej źródłem tożsamości narodu polskiego, jego trwania i rozwoju.

W tym miejscu uzasadnione jest odwołanie się do ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami i art. 3, który definiuje zabytek jako nieruchomość lub rzecz ruchomą, ich części zespoły, będące dziełem człowieka lub związane z jego działalnością i stanowiące świadectwo minionej epoki bądź zdarzenia, których zachowanie leży w interesie społecznym ze względu na posiadaną wartość historyczną, artystyczną lub naukową. Jednym z kryteriów, które stanowią podstawę dla kwalifikacji rzeczy jako zabytku jest pojęcie wartości artystycznej. Należy zatem wziąć pod uwagę, iż szeroko pojęta estetyzacja może obejmować zabytki, w szczególności nieruchomości będące zabytkami i w tym zakresie uzasadniona wydaje się dodatkowa analiza dotycząca zachowywania lub kreowania estetyki ze szczególnym uwzględnieniem istniejących lub ewentualnych zabytków w ogólnodostępnej przestrzeni publicznej.

Zgodnie z art. 6 u.o.z. ochronie i opiece podlegają, bez względu na stan zachowania, między innymi zabytki nieruchome, będące w szczególności:

- a) krajobrazami kulturowymi,
- b) układami urbanistycznymi, ruralistycznymi i zespołami budowlanymi,
- c) dziełami architektury i budownictwa,
- d) dziełami budownictwa obronnego,
- e) obiektami techniki, a zwłaszcza kopalniami, hutami, elektrowniami i innymi zakładami przemysłowymi,
- f) cmentarzami,
- g) parkami, ogrodami i innymi formami zaprojektowanej zieleni,
- h) miejscami upamiętniającymi wydarzenia historyczne bądź działalność wybitnych osobistości lub instytucji.

Zabytki (jako nieruchomości lub ich zespoły) w zakresie estetyki mogą być objęte ochroną, której przedmiotem może być na przykład ich wygląd zewnętrzny określony skalą, rozmiarami, stylem, konstrukcją materiałami, kolorem, wystrojem; a także kubatura i wygląd budynku, w tym elewacja, stolarka okienna, dach. Warto także odnieść się do treści art. 7 u.o.z., przedstawiającego katalog form ochrony zabytków, a w szczególności pkt 4, zgodnie z którym formą ochrony zabytków są ustalenia ochrony w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego albo w decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, decyzji o



warunkach zabudowy, decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, decyzji ustalenia lokalizacji linii kolejowej lub decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji w zakresie lotniska użytku publicznego. Powyższa ochrona sprowadza się do objęcia określonych obiektów lub ich zespołów nadzorem konserwatorskim, w tym na podstawie decyzji ustalających warunki lokalizacji przedsięwzięcia w przypadku braku obowiązującego planu miejscowego. To rozwiązanie jest w doktrynie oceniane krytycznie, w szczególności jako rozbijające system planowania przestrzennego wywodzony z u.p.z.p., bowiem dochodzi do zrównania ochrony konserwatorskiej ustalonej w miejscowym planie z ochroną ustalaną w poszczególnych decyzjach lokalizacyjnych – co prowadzi do aprobaty wadliwej praktyki administracyjnej polegającej na uchylaniu się przez gminy od sporządzania podstawowego instrumentu planistycznego – miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Szersze omówienie zagadnień związanych z estetyzacją w odniesieniu do przepisów ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami wymaga odrębnej analizy.

Po wtóre należy mieć także na uwadze, iż o walorach estetycznych w znaczeniu środowiskowym mowa w ustawie – p.o.ś. a, gdzie pod pojęciem zanieczyszczenia - rozumie się emisję, która może być szkodliwa dla zdrowia ludzi lub stanu środowiska, może powodować szkodę w dobrach materialnych, może pogarszać walory estetyczne środowiska lub może kolidować z innymi, uzasadnionymi sposobami korzystania ze środowiska.

Abstrahując od powyższego, w podstawowym zakresie znaczeniowym pojęcia estetyzacji, przedmiotowa analiza obejmuje przepisy ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wraz ze zmianami wprowadzonymi: a) ustawą o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu; b) ustawą o rewitalizacji. W zakresie estetyzacji wyróżnić należy kilka obszarów regulacji u.p.z.p. istotnych dla przedmiotowej analizy:

- a) przepisy ogólne u.p.z.p.;
- b) przepisy dotyczące aktów polityki administracyjnej;
- c) przepisy dotyczące planowania - miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego;
- d) przepisy dotyczące wydawania decyzji o warunkach zabudowy;
- e) przepisy wprowadzone ustawą krajobrazową;
- f) przepisy wprowadzone ustawą o rewitalizacji.



Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym określa zasady kształtowania polityki przestrzennej przez jednostki samorządu terytorialnego i organy administracji rządowej, zakres i sposoby postępowania w sprawach przeznaczania terenów na określone cele oraz ustalania zasad ich zagospodarowania i zabudowy - przyjmując zgodnie z art. 1 ust. 1 pkt 2 u.p.z.p. ład przestrzenny i zrównoważony rozwój za podstawę tych działań. Zgodnie z art. 3 ust. 1 u.p.z.p. kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, z wyjątkiem morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej oraz terenów zamkniętych, należy do zadań własnych gminy.

2) PRZEPISY OGÓLNE U.P.Z.P.

Zgodnie z ugruntowanym orzecznictwem przyjęcie ładu przestrzennego i zrównoważonego rozwoju za podstawę działań planistycznych czyni je głównymi miernikami prawidłowości i legalności realizacji przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. W związku z tym ewentualna ocena, czy określona działalność planistyczna może być uznana za zgodną z obowiązującymi przepisami prawa, będzie zależne od tego, czy pozostaje w zgodzie z wymogami ładu przestrzennego i zrównoważonego rozwoju. Treść tych pojęć należy uznać za dyrektywy interpretacyjne przy realizacji przepisów u.p.z.p. oraz przy kontroli aktów planistycznych.

Pod pojęciem ładu przestrzennego rozumie się takie ukształtowanie przestrzeni, które tworzy harmonijną całość oraz uwzględnia w uporządkowanych relacjach wszelkie uwarunkowania i wymagania funkcjonalne, społeczno-gospodarcze, środowiskowe, kulturowe oraz kompozycyjno-estetyczne. Natomiast zrównoważonym rozwojem jest rozwój, o którym mowa w art. 3 pkt 50 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. - Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2013 r. poz. 1232, z późn. zm.) – czyli rozwój społeczno-gospodarczy, w którym następuje proces integrowania działań politycznych, gospodarczych i społecznych, z zachowaniem równowagi przyrodniczej oraz trwałości podstawowych procesów przyrodniczych, w celu zagwarantowania możliwości zaspokajania podstawowych potrzeb poszczególnych społeczności lub obywateli zarówno współczesnego pokolenia, jak i przyszłych pokoleń.

W art. 1 ust. 2 u.p.z.p. ustanowiony został otwarty katalog wytycznych, jako przykład i zakres minimum jaki obowiązuje jednostkę w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. A zatem w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym uwzględnia się zwłaszcza:



- 1) wymagania ładu przestrzennego, w tym urbanistyki i architektury;
- 2) walory architektoniczne i krajobrazowe;
- 3) wymagania ochrony środowiska, w tym gospodarowania wodami i ochrony gruntów rolnych i leśnych;
- 4) wymagania ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej;
- 5) wymagania ochrony zdrowia oraz bezpieczeństwa ludzi i mienia, a także potrzeby osób niepełnosprawnych;
- 6) walory ekonomiczne przestrzeni;
- 7) prawo własności;
- 8) potrzeby obronności i bezpieczeństwa państwa;
- 9) potrzeby interesu publicznego;
- 10) potrzeby w zakresie rozwoju infrastruktury technicznej, w szczególności sieci szerokopasmowych;
- 11) zapewnienie udziału społeczeństwa w pracach nad studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego oraz planem zagospodarowania przestrzennego województwa, w tym przy użyciu środków komunikacji elektronicznej;
- 12) zachowanie jawności i przejrzystości procedur planistycznych;
- 13) potrzebę zapewnienia odpowiedniej ilości i jakości wody, do celów zaopatrzenia ludności.

Wskazuje się, iż kolejność wskazanych wyżej wartości nie ma większego znaczenia. Zasadnicza wartość dbałości o ład przestrzenny została w punkcie pierwszym powyższego katalogu uszczegółowiona o wymagania z zakresu urbanistyki i architektury. Z kolei w punkcie drugim mowa o walorach architektonicznych i krajobrazowych.

Te dwa punkty uznaje się za najistotniejsze, stanowią rdzeń, zasadnicze wytyczne do planowania i zagospodarowania przestrzennego. Uszczegółowienie poprzez powiązanie ładu przestrzennego z urbanistyką i architekturą jest uzasadnione, ze względu na ścisły związek z procesem inwestycyjnym, wymienione wytyczne przekładają się między innymi na kształt i walory funkcjonalne powstających obiektów, co niewątpliwie wiąże się z estetyką. Odwołanie się przez ustawodawcę do wymagań urbanistyki i architektury wprowadza konieczność odniesienia



się do zasad i ocen o pozaprawnym pochodzeniu. Nakaz uwzględniania wymagań ładu przestrzennego, w tym urbanistyki i architektury, rodzi obowiązek przestrzegania także norm technicznych oraz estetycznych.

W pojęciu ładu przestrzennego mieszczą się pojęcia urbanistyka i architektura, zatem głównym źródłem wymagań w tym zakresie są przepisy Prawa budowlanego. Do wymagań architektury zaliczyć należy normy techniczno-budowlane przewidziane w art. 5 p.b. i znajdujące się w wydanych na podstawie prawa budowlanego rozporządzeniach wykonawczych. Do wymagań urbanistyki, zaliczyć można na przykład art. 6 p.b. ustanawiający między innymi wymóg odpowiedniego zagospodarowania działki budowlanej. Podobnie do wymagań urbanistyki w zakresie ochrony ładu przestrzennego można zaliczyć normy dotyczące usytuowania budynków, stanowiące część norm techniczno-budowlanych.

Należy mieć na uwadze, iż szczegółowe warunki techniczne jakim powinny odpowiadać budynki i związane z nimi urządzenia, ich usytuowanie na działce budowlanej oraz zagospodarowanie działek przeznaczonych pod zabudowę, zapewniające spełnienie wymagań art. 5 i 6 p.b. zostały określone w Rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie. Rozporządzenie określa warunki w szczególności dotyczące usytuowania budynków, dojazdów, miejsc postojowych dla pojazdów, miejsc gromadzenia odpadów stałych, zieleni i urządzeń rekreacyjnych, ogrodzeń i innych.

Drugi równie istotny punkt wskazuje na połączenie walorów architektonicznych i z walorami krajobrazowymi. W wyroku z 8 lipca 2008 r., sygn. K. 46/2007, Trybunał Konstytucyjny wskazał, że wartości, o których mowa w art. 1 ust. 2, w tym walory architektoniczne, stanowią odzwierciedlenie wartości wymienionych w art. 31 ust. 3 Konstytucji, czyli wartości, dla których następują ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw ustanawiane w ustawach. Walory architektoniczne i krajobrazowe to wartości odwołujące się do ocen pozaprawnych: technicznych i estetycznych. Zarówno rozwiązania architektoniczne, jak i walory krajobrazowe, będące zjawiskami ściśle estetycznymi, należy uznać za dobra wspólne, które stanowią, tak jak na przykład czyste powietrze, wartości o charakterze publicznym, które są przez prawo publiczne szczególnie chronione.

3) PRZEPISY DOTYCZĄCE PLANOWANIA - AKT POLITYKI WEWNĘTRZNEJ

W celu określenia polityki przestrzennej gminy, w tym lokalnych zasad zagospodarowania przestrzennego, rada gminy podejmuje uchwałę o przystąpieniu do sporządzania studium



uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Wójt, burmistrz albo prezydent miasta sporządza studium dla obszaru w granicach administracyjnych gminy, zawierające część tekstową i graficzną, uwzględniając zasady określone w koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju, ustalenia strategii rozwoju i planu zagospodarowania przestrzennego województwa, ramowego studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego związku metropolitalnego oraz strategii rozwoju gminy, o ile gmina dysponuje takim opracowaniem. W studium uwzględnia się między innymi uwarunkowania wynikające z stanu ładu przestrzennego i wymogów jego ochrony. (art. 10 ust. 1 pkt 2 u.p.z.p.).

Należy zauważyć w tym miejscu kilka istotnych cech studium. Po pierwsze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy jest podstawowym aktem planistycznym w gminie, to znaczy obejmuje swoim zasięgiem cały obszar w granicach administracyjnych gminy, zatem nie może być sporządzone i uchwalone etapowo, fragmentarycznie, selektywnie, czy wyłącznie dla części obszaru gminy. Akt ten stanowi spójny wyraz zamierzeń gminy dotyczących planowania i zagospodarowania przestrzennego na jej obszarze. Studium musi być ustalone w każdej gminie. Po drugie zgodnie z art. 9 ust. 5 u.p.z.p. nie jest aktem prawa miejscowego, lecz aktem polityki wewnętrznej, który powinien dogłębnie uwzględniać warunki i potrzeby lokalne oraz politykę rozwoju gminy, a ustalenia w nim zawarte wiążą organy gminy przy sporządzaniu planów miejscowych. Zatem wszelkie ustalenia w zakresie kierunków, zasad zagospodarowania przestrzennego, zasad ochrony obszarów i inne szczegółowe warunki określone w planach miejscowych muszą być zgodne z ustaleniami Studium.

W art. 10 u.p.z.p. zawarto wytyczne odnoszące się do zakresu przedmiotowego studium. Wskazać należy, iż uwzględnienia wymagają w szczególności uwarunkowania wynikające m.in. ze stanu ładu przestrzennego i wymogów jego ochrony (art. 10 ust. 1 pkt 2 u.p.z.p.). Szczegółowy zakres projektu studium określony został w Rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 28 kwietnia 2004 r. w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Zgodnie z § 4 Rozporządzenia projekt studium powinien zawierać:

- 1) część określającą uwarunkowania, o których mowa w art. 10 ust.1 u.p.z.p. przedstawioną w formie tekstowej i graficznej;
- 2) część tekstową zawierającą ustalenia określające kierunki zagospodarowania przestrzennego gminy, o których mowa w art. 10 ust. 2 u.p.z.p.;



- 3) rysunek przedstawiający w formie graficznej ustalenia, określające kierunki zagospodarowania przestrzennego gminy, a także granice obszarów, o których mowa w art. 10 ust. 2 u.p.z.p.;
- 4) uzasadnienie zawierające objaśnienia przyjętych rozwiązań oraz syntezę ustaleń projektu studium.

Natomiast przy każdej zmianie studium dotyczącej części obszaru gminy wymagane jest przeprowadzenie gruntownej analizy wskazującej wpływ na pozostałe treści studium, w szczególności określającej ich aktualność, a także sygnalizującej konieczność wprowadzenia określonych zmian będących konsekwencją pierwotnie proponowanej zmiany.

4) PRZEPISY DOTYCZĄCE PLANOWANIA - MIEJSCOWEGO PLANU ZAGOSPODAROWANIA PRZESTRZENNEGO

W celu ustalenia przeznaczenia terenów, w tym dla inwestycji celu publicznego, oraz określenia sposobów ich zagospodarowania i zabudowy rada gminy podejmuje uchwałę o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Projekt planu miejscowego, sporządzony przez wójta, burmistrza lub prezydenta miasta zawiera część tekstową i graficzną, zgodną z zapisami studium oraz z przepisami odrębnymi, odnoszącymi się do obszaru objętego planem oraz uzasadnienie. W planie wyznacza się poszczególne tereny, określając ich przeznaczenie.

Zgodnie z art. 6 u.p.z.p. ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego kształtują, wraz z innymi przepisami, sposób wykonywania prawa własności nieruchomości. Do ograniczeń w korzystaniu z nieruchomości wynikających z licznych przepisów szczególnych, dochodzą ograniczenia wynikające z określenia przeznaczenia i zasad zagospodarowania danego terenu w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego.

Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jako akt prawa miejscowego, stanowiący o ograniczeniach w sposobie wykorzystywania prawa własności, powinien zostać opracowany w sposób czytelny i budzący jak najmniej wątpliwości interpretacyjnych. Postanowienia planu miejscowego powinny być ujmowane w formie nakazów, zakazów, dopuszczeń i ograniczeń. Zatem konieczność ingerencji w prawo własności winna być dokładnie przeanalizowana i uzasadniona przez organ uchwalający miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, a Sąd kontrolując legalność takiej uchwały w trybie art. 101 u.s.g. rozważa prawidłowość przyjętych rozwiązań planistycznych. Zwraca się uwagę także na ugruntowany



literaturze i orzecznictwie pogląd, stanowiący iż w sferze planowania przestrzennego w państwie prawa nie ma miejsca dla mechanicznie i sztywno pojmowanej zasady nadrzędności interesu ogólnego nad indywidualnym. Zatem w każdym przypadku organ podejmujący działania planistyczne ma obowiązek wskazać, o jaki interes ogólny (publiczny) chodzi, a także udowodnić, iż on jest na tyle ważny i znaczący, że bezwzględnie wymaga ograniczenia uprawnień indywidualnych obywateli. Istnienie tego interesu, jak i jego znaczenie, a także przesłanki powodujące konieczność przedłożenia w konkretnym wypadku interesu publicznego nad indywidualny, a zwłaszcza, gdy chodzi o udowodnienie, iż w interesie publicznym leży ograniczenie określonego przez Konstytucję prawa własności podlega wspomnianej wyżej kontroli. Natomiast zgodnie z art. 1 ust 3 u.p.z.p. ustalając przeznaczenie terenu lub określając potencjalny sposób zagospodarowania i korzystania z terenu, organ waży interes publiczny i interesy prywatne, w tym zgłaszane w postaci wniosków i uwag, zmierzające do ochrony istniejącego stanu zagospodarowania terenu, jak i zmian w zakresie jego zagospodarowania, a także analizy ekonomiczne, środowiskowe i społeczne.

W planie miejscowym określa się obowiązkowo:

- 1) przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania;
- 2) zasady ochrony i kształtowania ładu przestrzennego;
- 3) zasady ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu;
- 3a) zasady kształtowania krajobrazu;
- 4) zasady ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków, w tym krajobrazów kulturowych, oraz dóbr kultury współczesnej;
- 5) wymagania wynikające z potrzeb kształtowania przestrzeni publicznych;
- 6) zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu, maksymalną i minimalną intensywność zabudowy jako wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, maksymalną wysokość zabudowy, minimalną liczbę miejsc do parkowania w tym miejsca przeznaczone na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową i sposób ich realizacji oraz linie zabudowy i gabaryty obiektów;
- 7) granice i sposoby zagospodarowania terenów lub obiektów podlegających ochronie, na podstawie odrębnych przepisów, terenów górniczych, a także obszarów



szczególnego zagrożenia powodzą, obszarów osuwania się mas ziemnych, krajobrazów priorytetowych określonych w audycie krajobrazowym oraz w planach zagospodarowania przestrzennego województwa;

- 8) szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości objętych planem miejscowym;
- 9) szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy;
- 10) zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej;
- 11) sposób i termin tymczasowego zagospodarowania, urządzania i użytkowania terenów;
- 12) stawki procentowe, na podstawie których ustala się opłatę, o której mowa w art. 36 ust. 4.

Zwrócić uwagę należy na ponowne odniesienie się do ładu przestrzennego, poprzez obowiązkowe określenie zasad ochrony i kształtowania ładu przestrzennego, zasad ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu, zasad kształtowania krajobrazu (art. 15 ust. 2 pkt 2-3a u.p.z.p.). Celem powyższych przepisów jest ochrona istniejących uwarunkowań, w szczególności ładu przestrzennego, a także ukształtowanie zasad ochrony dla przyszłego zagospodarowania terenów objętych planem.

Ponadto w art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. przewidziano obowiązek określenia zasad kształtowania zabudowy oraz wskaźników zagospodarowania terenu, maksymalną i minimalną intensywność zabudowy jako wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, maksymalną wysokość zabudowy, minimalną liczbę miejsc do parkowania w tym miejsca przeznaczone na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową i sposób ich realizacji oraz linie zabudowy i gabaryty obiektów. Zarówno w orzecznictwie jak i doktrynie brak zgody co do możliwości ukształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu przez użycie jeszcze innych parametrów i wskaźników niż wymienione powyższym przepisie.

Natomiast zgodnie z art. 15 ust. 3 u.p.z.p. w planie miejscowym określa się w zależności od potrzeb:

- 1) granice obszarów wymagających przeprowadzenia scaleń i podziałów nieruchomości;



- 2) granice obszarów rehabilitacji istniejącej zabudowy i infrastruktury technicznej;
- 3) granice obszarów wymagających przekształceń lub rekultywacji;
- 3a) granice terenów pod budowę urządzeń, o których mowa w art. 10 ust. 2a, oraz granice ich stref ochronnych związanych z ograniczeniami w zabudowie, zagospodarowaniu i użytkowaniu terenu oraz występowaniem znaczącego oddziaływania tych urządzeń na środowisko;
- 4) granice terenów pod budowę obiektów handlowych, o których mowa w art. 10 ust. 3a;
- 4a) granice terenów rozmieszczenia inwestycji celu publicznego o znaczeniu lokalnym;
- 4b) granice terenów inwestycji celu publicznego o znaczeniu ponadlokalnym, umieszczonych w planie zagospodarowania przestrzennego województwa lub w ostatecznych decyzjach o lokalizacji drogi krajowej, wojewódzkiej lub powiatowej, linii kolejowej o znaczeniu państwowym, lotniska użytku publicznego, inwestycji w zakresie terminalu lub przedsięwzięcia Euro 2012;
- 5) granice terenów rekreacyjno-wypoczynkowych oraz terenów służących organizacji imprez masowych;
- 6) granice pomników zagłady oraz ich stref ochronnych, a także ograniczenia dotyczące prowadzenia na ich terenie działalności gospodarczej, określone w ustawie z dnia 7 maja 1999 r. o ochronie terenów byłych hitlerowskich obozów zagłady;
- 7) granice terenów zamkniętych, i granice stref ochronnych terenów zamkniętych;
- 8) sposób usytuowania obiektów budowlanych w stosunku do dróg i innych terenów publicznie dostępnych oraz do granic przyległych nieruchomości, kolorystykę obiektów budowlanych oraz pokrycie dachów;
- 9) (uchylony);
- 10) minimalną powierzchnię nowo wydzielonych działek budowlanych.

W zakresie estetyki na szczególną uwagę zasługuje punkt 8, który umożliwia fakultatywnie określenie w planie miejscowym sposobu usytuowania obiektów budowlanych w stosunku do dróg i innych terenów publicznie dostępnych oraz do granic przyległych nieruchomości, kolorystyki obiektów budowlanych oraz pokrycia dachów. Należy jednak zauważyć, iż zastosowanie powyższych fakultatywnych rozwiązań w planie miejscowym wymaga



szczegółowego uzasadnienia i winien służyć ochronie i kształtowaniu ładu przestrzennego w odniesieniu do charakterystyki danego terenu objętego planem.

Punkt 9 powyżej, odnoszący się do określania zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury, tablic i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabarytów, standardów jakościowych oraz rodzajów materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane, został uchylony, zgodnie z art. 7 pkt 3) ustawy z dnia 24 kwietnia 2015 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu. Zagadnienie to zostało uregulowane zbiorczo w dodanych do u.p.z.p. art. 37a-73e. Omówienie w dalszej części opracowania.

5) DECYZJA O WARUNKACH ZABUDOWY

W przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w drodze decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. W szczególności dotyczy to zmiany zagospodarowania terenu polegających na:

- a) budowie obiektu budowlanego;
- b) wykonaniu innych robót budowlanych;
- c) zmianie sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części.

W art. 61 u.p.z.p. określone zostały przesłanki, których łączne spełnienie umożliwia wydanie decyzji o warunkach zabudowy:

- 1) co najmniej jedna działka sąsiednia, dostępna z tej samej drogi publicznej, jest zabudowana w sposób pozwalający na określenie wymagań dotyczących nowej zabudowy w zakresie kontynuacji funkcji, parametrów, cech i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu, w tym gabarytów i formy architektonicznej obiektów budowlanych, linii zabudowy oraz intensywności wykorzystania terenu;
- 2) teren ma dostęp do drogi publicznej;
- 3) istniejące lub projektowane uzbrojenie terenu, z uwzględnieniem ust. 5, jest wystarczające dla zamierzenia budowlanego;
- 4) teren nie wymaga uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne albo jest objęty zgodą uzyskaną przy



sporządzaniu miejscowych planów, które utraciły moc na podstawie art. 67 ustawy, o której mowa w art. 88 ust. 1;

5) decyzja jest zgodna z przepisami odrębnymi.

Wskazane powyżej warunki składają się na tzw. zasadę dobrego sąsiedztwa, z której wynika tylko i wyłącznie, że powstająca w sąsiedztwie zabudowanej już działki nowa zabudowa powinna odpowiadać charakterystyce:

- a) urbanistycznej (kontynuacja funkcji, parametrów, cech i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu, linii zabudowy i intensywności wykorzystania terenu);
- b) architektonicznej (gabaryty i forma architektoniczna obiektów budowlanych) zabudowy już istniejącej.

Warunek sąsiedztwa należy utożsamiać z sąsiedztwem urbanistycznym. Wspomniana zasada odnosi się jedynie do nowych inwestycji i nie zmienia istniejącej już zabudowy. Nadto uzależnia zmianę dotychczasowego zagospodarowania terenu od istniejących warunków - cech zagospodarowania terenu sąsiedniego. Wskazuje się, że zasada dobrego sąsiedztwa nie oznacza powielania identycznego charakteru zabudowy, czy identycznego sposobu zagospodarowania poszczególnych działek, a stanowi jedynie wymóg by nowa zabudowa nie była sprzeczna z zabudową już istniejącą, by mogła z tą zabudową współistnieć.

W orzecznictwie zgodnie przyjmuje się, iż rozumienie pojęcia kontynuacji funkcji zabudowy nie może być ograniczone do utożsamiania go z nakazem czy obowiązkiem kopiowania istniejącej zabudowy. Kontynuacja funkcji oznacza, że nowa zabudowa musi mieścić się w granicach zastanego w analizowanym obszarze sposobu zagospodarowania terenu (tak np. w wyroku NSA z dnia 28 stycznia 2016 r., sygn. II OSK 1305/14; WSA w Szczecinie z dnia 20 kwietnia 2016 r., sygn. II/SA/Sz 16/16). Ustalenie czy danym terenie wobec planowanej inwestycji zostanie spełniony warunek zasady dobrego sąsiedztwa przekłada się na spełnienie podstawowego warunku działalności planistycznej - zachowanie ładu przestrzennego.

Nadto zauważyć należy, iż zgodnie z utrwalonym orzecznictwem pojęcia działki sąsiedniej nie można ograniczać do działki przyległej do działki inwestora, lecz odnieść je należy do pewnego obszaru tworzącego urbanistyczną całość, pozwalającą organowi na dokonanie oceny możliwości zrealizowania planowanej inwestycji przy zachowaniu ustawowych warunków wynikających z art. 61 ust. 1 u.p.z.p. (por. wyroki NSA: z dnia 3 października 2006 r., sygn. II OSK 196/06; z dnia 4 lipca 2007 r., sygn. II OSK 997/06; z dnia 17 kwietnia 2007 r., sygn. II OSK 646/06 czy z dnia 22 lutego 2006 r., sygn. II OSK 551/05).



Analizowany przepis nie oznacza zakazu lokalizacji zróżnicowanej zabudowy na określonym terenie oraz bezwzględnego obowiązku kontynuacji dominującej funkcji zabudowy. Zróżnicowana zabudowa jest dopuszczalna, gdy można ją pogodzić (nie jest sprzeczna) z funkcją istniejącą na analizowanym obszarze.

Reasumując warto przytoczyć treść wyroku NSA z 6 czerwca 2013 r., sygn. II OSK 305/12: „celem zasady dobrego sąsiedztwa jest zagwarantowanie ładu przestrzennego, jako takiego ukształtowania przestrzeni, który tworzy harmonijną całość oraz uwzględnia w przyporządkowanych relacjach wszelkie uwarunkowania i wymagania funkcjonalne, gospodarczo-społeczne, środowiskowe, kulturowe oraz kompozycyjno-estetyczne. Powstająca w sąsiedztwie zabudowanej już działki nowa zabudowa powinna odpowiadać charakterystyce urbanistycznej (kontynuacja funkcji, parametrów, cech i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu, linii zabudowy i intensywności wykorzystania terenu) i architektonicznej (gabarytów i formy architektonicznej, obiektów budowlanych) zabudowy już istniejącej. Określenie powyższej charakterystyki jest obowiązkiem organu prowadzącego postępowanie w sprawie warunków zabudowy, a także jest jednym z elementów rozstrzygnięcia znajdującego się w treści decyzji”.

Szczegółowe warunki ustalania wymagań nowej zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku planu miejscowego, a zgodnie z art. 61 ust. 7 wymagania dotyczących ustalania:

- 1) linii zabudowy;
- 2) wielkości powierzchni zabudowy w stosunku do powierzchni działki albo terenu;
- 3) szerokości elewacji frontowej;
- 4) wysokości górnej krawędzi elewacji frontowej, jej gzymsu lub attyki;
- 5) geometrii dachu (kąta nachylenia, wysokości kalenicy i układu połączeń dachowych);

określa Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie sposobu ustalania wymagań dotyczących nowej zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Narzędziem służącym stwierdzeniu, czy zachodzą przesłanki ustalenia warunków zabudowy opisane w art. 61 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym jest analiza funkcji oraz cech zabudowy i zagospodarowania terenu, zwana też analizą architektoniczno – urbanistyczną, o której mowa w § 3 Rozporządzenia. Zauważyć należy przy tym, że ustawodawca pozostawił organom administracji swobodę w wyznaczeniu obszaru



analizowanego, zastrzegając jedynie, iż ma on obejmować teren wokół działki w odległości nie mniejszej niż trzykrotna szerokość frontu działki, nie mniejszej jednak niż 50 m. Zaznaczyć należy iż, analizy architektoniczno - urbanistycznej nie można zrównywać z warunkami zabudowy opisanymi w samej decyzji i załącznikach do niej, z uwagi na to, że analiza jest odrębnym dokumentem i właśnie na podstawie treści tego dokumentu i pozostałego zebranego materiału, organ podejmuje rozstrzygnięcie w kwestii ustalenia warunków zabudowy. Ograniczenie analizowanego obszaru do minimum – tj. 50m powoduje, że przy wydawaniu decyzji o warunkach zabudowy organy często nie spoglądają z szerszej perspektywy na zagospodarowanie danego terenu, co ma niewątpliwie wpływ na ład przestrzenny, szczególnie w zakresie kompozycyjno-estetycznym.

6) USTAWA KRAJOBRAZOWA

Tak zwana ustawa krajobrazowa, czyli ustawa z dnia 24 kwietnia 2015 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu, wprowadziła do u.p.z.p. narzędzie przysługujące radzie gminy do ustalania w formie uchwały zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabaryty, standardy jakościowe oraz rodzaje materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane (tzw. uchwała reklamowa). Do u.p.z.p. wprowadzono szereg przepisów (w szczególności art. 37a – 37e u.p.z.p.) regulujących zasady i kompetencje związane z przedmiotową uchwałą.

Przyjęcie uchwały reklamowej stanowi prawo rady gminy a nie jej obowiązek. Uchwała ta będąc aktem prawa miejscowego – czyli o tej samej randze co miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego - dotyczy całego obszaru gminy, choć przy określeniu w sposób jednoznaczny granic obszarów wewnątrz gminy, może przewidywać dla nich różne regulacje. Przystąpienie do opracowania uchwały reklamowej wiąże się z wymogiem sporządzenia jej dla całego obszaru gminy, wymóg ten dotyczy jedynie uchwały pierwotnej. W sytuacji przystąpienia do opracowania zmian tej uchwały zmiany mogą dotyczyć określonych fragmentów gminy, nie muszą obejmować całego jej terytorium.

Zauważenia wymaga fakt, iż u.k. wprowadza do u.p.z.p. w art. 2 szereg definicji, przy czym za najistotniejszą uznać należy definicję krajobrazu - przez co należy rozumieć postrzeganą przez ludzi przestrzeń, zawierającą elementy przyrodnicze lub wytwory cywilizacji, ukształtowaną w wyniku działania czynników naturalnych lub działalności człowieka. Dla nowych uregulowań



u.p.z.p. równie istotna jest wprowadzona definicje (a) szyldu, (b) tablicy reklamowej, (c) urządzeniu reklamowym.

W odniesieniu do szyldów rada gminy w uchwale określa zasady i warunki ich sytuowania, gabaryty oraz liczbę szyldów, które mogą być umieszczone na danej nieruchomości przez podmiot prowadzący na niej działalność. W uchwale z wyłączeniem szyldów może zostać ustalony zakaz sytuowania ogrodzeń oraz tablic reklamowych i urządzeń reklamowych. Treść uchwały odpowiada przedmiotowo regulacjom planów miejscowych sprzed nowelizacji, określanych wówczas na podstawie art. 15 ust. 3 pkt 9 u.p.z.p..

Uchwała reklamowa określa także 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.

Ustawa krajobrazowa wprowadza obowiązek uwzględniania w studium uwarunkowań wynikających z rekomendacji i wniosków zawartych w audycie krajobrazowym lub określenia przez audyt krajobrazowy granic krajobrazów priorytetowych. Uwzględnieniu podlega zatem zarówno sam fakt wyznaczenia krajobrazów priorytetowych, jak i rekomendacje i wnioski zawarte w audycie krajobrazowym

Uchylenie w art. 15 ust. 3 u.p.z.p. punktu 9 umożliwiającego w zależności od potrzeb, określane były zasady i warunki sytuowania obiektów małej architektury, tablic i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabaryty, standardy jakościowe oraz rodzaje materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane powoduje przeniesienie uprawnień do kształtowania zasad z planów miejscowych do uchwał w sprawie lokalizacji reklam i ogrodzeń, wydawanej na podstawie art. 37a u.p.z.p.

W art. 37d u.p.z.p. wprowadzony został instrument mający na celu zapewnienie efektywności ochrony krajobrazu, a tym samym ochronę wartości – ładu przestrzennego. Kara wymierzana przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) w trybie administracyjnym w drodze decyzji, ma charakter pieniężny, co pozwala na powiązanie jej z wysokością opłaty reklamowej.

Podmiotem ukaranym, jest ten który umieścił tablicę reklamową lub urządzenie reklamowe niezgodne z przepisami uchwały, a w przypadku gdy nie jest możliwe ustalenie podmiotu, o którym wyżej, karę pieniężną wymierza się odpowiednio właścicielowi, użytkownikowi wieczystemu lub posiadaczowi samoistnemu nieruchomości lub obiektu budowlanego, na których umieszczono tablicę reklamową lub urządzenie reklamowe. Odpowiedzialność ma



charakter odpowiedzialności na zasadzie ryzyka - wskazane wyżej podmioty ponoszą ryzyko w przypadku braku właściwego doglądu posiadanej przez nie nieruchomości.

Oprócz kary pieniężnej w wysokości za okres od dnia wszczęcia postępowania w sprawie do dnia wydania decyzji, w decyzji określa się obowiązek dostosowania tablicy reklamowej lub urządzenia reklamowego do obowiązujących przepisów, albo usunięcia tablicy lub urządzenia.

7) USTAWA REWITALIZACYJNA

Ustawa o rewitalizacji określa zasady tryb przygotowania, prowadzenia i oceny rewitalizacji. Zgodnie z art. 2 ust. 1 u.r. rewitalizacja stanowi proces wyprowadzania ze stanu kryzysowego obszarów zdegradowanych, prowadzony w sposób kompleksowy, poprzez zintegrowane działania na rzecz lokalnej społeczności, przestrzeni i gospodarki, skoncentrowane terytorialnie, prowadzone przez interesariuszy rewitalizacji na podstawie gminnego programu rewitalizacji

Przygotowanie, koordynowanie i tworzenie warunków do prowadzenia rewitalizacji, a także jej prowadzenie w zakresie właściwości gminy, stanowią jej zadania własne. W celu realizacji tych zadań rada gminy wyznacza w drodze uchwały (tzw. uchwała rewitalizacyjna), z własnej inicjatywy albo na wniosek wójta, burmistrza albo prezydenta miasta, obszar zdegradowany i obszar rewitalizacji. Uchwała stanowi akt prawa miejscowego.

O wyznaczaniu obszaru zdegradowanego stanowi treść art. 9 u.r. Może nim być obszar gminy znajdujący się w stanie kryzysowym z powodu koncentracji negatywnych zjawisk społecznych, w szczególności:

- 1) bezrobocia,
- 2) ubóstwa,
- 3) przestępczości,
- 4) niskiego poziomu edukacji lub kapitału społecznego,
- 5) niewystarczającego poziomu uczestnictwa w życiu publicznym i kulturalnym,

w przypadku występowania na nim ponadto co najmniej jednego ze zjawisk:

- 1) gospodarczych - w szczególności niskiego stopnia przedsiębiorczości, słabej kondycji lokalnych przedsiębiorstw lub
- 2) środowiskowych - w szczególności przekroczenia standardów jakości środowiska, obecności odpadów stwarzających zagrożenie dla życia, zdrowia ludzi lub stanu środowiska, lub



- 3) przestrzenno-funkcjonalnych - w szczególności niewystarczającego wyposażenia w infrastrukturę techniczną i społeczną lub jej złego stanu technicznego, braku dostępu do podstawowych usług lub ich niskiej jakości, niedostosowania rozwiązań urbanistycznych do zmieniających się funkcji obszaru, niskiego poziomu obsługi komunikacyjnej, niedoboru lub niskiej jakości terenów publicznych, lub
- 4) technicznych - w szczególności degradacji stanu technicznego obiektów budowlanych, w tym o przeznaczeniu mieszkaniowym, oraz niefunkcjonowaniu rozwiązań technicznych umożliwiających efektywne korzystanie z obiektów budowlanych, w szczególności w zakresie energooszczędności i ochrony środowiska.

Zgodnie z art. 9 ust. 2 u.r. obszar zdegradowany może być podzielony na podobszary, w tym podobszary nieposiadające ze sobą wspólnych granic, pod warunkiem stwierdzenia na każdym z podobszarów występowania koncentracji negatywnych zjawisk społecznych oraz gospodarczych, środowiskowych, przestrzenno-funkcjonalnych lub technicznych, o których powyżej.

Następnie wskazać należy, że obszar obejmujący całość lub część obszaru zdegradowanego, cechujący się szczególną koncentracją negatywnych zjawisk, o których mowa powyżej, na którym z uwagi na istotne znaczenie dla rozwoju lokalnego gmina zamierza prowadzić rewitalizację, zgodnie z art. 10 u.r. wyznacza się jako obszar rewitalizacji.

Obszar nie może być większy niż 20% powierzchni gminy oraz zamieszkały przez więcej niż 30% liczby mieszkańców gminy. Obszar rewitalizacji może być także podzielony na podobszary, w tym podobszary nieposiadające ze sobą wspólnych granic.

Abstrahując od kwestii proceduralnych związanych z uchwalaniem uchwały rewitalizacyjnej zauważyć należy uprawnienie przysługujące radzie gminy na podstawie art. 11 ust. 5 u.r. , który stanowi, że może ona ustanowić w uchwale rewitalizacyjnej:

- 1) na rzecz gminy prawo pierwokupu wszystkich nieruchomości położonych na obszarze rewitalizacji;
- 2) na obszarze rewitalizacji zakaz wydawania decyzji o warunkach zabudowy dla wszystkich albo określonych w tej uchwale zmian sposobu zagospodarowania terenu wymagających tej decyzji, w tym zmian sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części, jeżeli stan zagospodarowania obszaru rewitalizacji oraz stopień jego pokrycia miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego wskazują, że nieustanowienie zakazu może doprowadzić do niekorzystnych zmian w



zagospodarowaniu obszaru rewitalizacji, pogłębiających niekorzystne zjawiska, o których mowa w art. 9 ust. 1. u.r.

Powyższe uprawnienia i zakazy, o ile zostały wprowadzone, tracą moc w przypadku, gdy w terminie 2 lat od dnia wejścia w życie uchwały rewitalizacyjnej, nie weszła w życie uchwała w sprawie ustanowienia na obszarze rewitalizacji Specjalnej Strefy Rewitalizacji.

Specjalna Strefa Rewitalizacji, zwana „Strefą” ustanawiana jest przez radę gminy w drodze uchwały na wniosek wójta, burmistrza albo prezydenta miasta, na okres nie dłuższy niż 10 lat, bez możliwości przedłużenia, na obszarze rewitalizacji w celu zapewnienia sprawnej realizacji przedsięwzięć rewitalizacyjnych, o których mowa w art. 15 u.r., stanowiących część gminnego programu rewitalizacji. Szczegółowy zakres gminnego programu rewitalizacji, przyjmowanego przez radę gminy w drodze uchwały dla obszaru rewitalizacji, określa art. 15 i nast.

Zgodnie z art. 30 u.r. w uchwale ustanawiającej Strefę, rada gminy może ustanowić na obszarze Strefy zakaz wydawania decyzji o warunkach zabudowy dla wszystkich albo określonych w tej uchwale zmian sposobu zagospodarowania terenu wymagających tej decyzji, w tym zmian sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części, jeżeli stopień pokrycia obszaru Strefy miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego wskazuje, że nieustanowienie zakazu może doprowadzić do zmian w zagospodarowaniu Strefy niezgodnych z gminnym programem rewitalizacji albo utrudniających jego realizację.

Ważnym instrumentem służącym wsparciu zachowania ładu przestrzennego i estetyzacji jest określone w art. 35 u.r. uprawnienie gminy do udzielenia właścicielom lub użytkownikom wieczystym nieruchomości położonych na obszarze Strefy dotacji w wysokości nieprzekraczającej 50% nakładów koniecznych na wykonanie:

- 1) robót budowlanych polegających na remoncie lub przebudowie,
- 2) prac konserwatorskich i prac restauratorskich w rozumieniu art. 3 pkt 6 i 7 u.o.z. w odniesieniu do nieruchomości niewpisanych do rejestru zabytków

- jeżeli wnioskowane działania służą realizacji przedsięwzięć rewitalizacyjnych, o których mowa w gminnym planie rewitalizacyjnym.

Szczegółowe zasady udzielania dotacji, w tym tryb postępowania z wnioskami o udzielenie dotacji, oraz sposób jej rozliczania i warunki zwrotu, rodzaj dokumentów niezbędnych do rozpatrzenia wniosku i rozliczenia dotacji oraz postanowienia, jakie powinna zawierać umowa o udzielenie dotacji, a także sposób gromadzenia informacji o udzielonych dotacjach określa się w



uchwale w sprawie ustanowienia Strefy, natomiast do dotacji stosuje się odpowiednio przepisy art. 77 u.o.z., określające zakres dotacji.

Ustawa o rewitalizacji wprowadziła do u.p.z.p. odpowiednie regulacje służące realizacji celów ustawy. W art. 37f u.p.z.p. wprowadzono możliwość uchwalenia przez radę gminy szczególnej formy planu miejscowego – tj. miejscowego planu rewitalizacji, jeżeli uchwalony został gminny program rewitalizacji, o którym mowa była powyżej.

Plan rewitalizacji może zostać uchwalony przez radę gminy dla całości albo części obszaru rewitalizacji. Zauważyć należy, że ze względu na brak potrzeb wynikających z celu rewitalizacji pewna nieruchomości lub nieruchomości tym planem mogą nie zostać objęte.

Szczególnie istotne są uprawnienia wynikające z treści art. 37g. u.p.z.p., odnoszące się do treści miejscowego planu rewitalizacji. W nawiązaniu do gminnego planu rewitalizacji, poza elementami określonymi w nim zgodnie z art. 15 ust. 2 i 3 u.r. w miejscowym planie rewitalizacji określa się w zależności od potrzeb:

- 1) zasady kompozycji przestrzennej nowej zabudowy i harmonizowania planowanej zabudowy z zabudową istniejącą;
- 2) ustalenia dotyczące charakterystycznych cech elewacji budynków;
- 3) szczegółowe ustalenia dotyczące zagospodarowania i wyposażenia terenów przestrzeni publicznych, w tym urządzania i sytuowania zieleni, koncepcji organizacji ruchu na drogach publicznych oraz przekrojów ulic;
- 4) zakazy i ograniczenia dotyczące działalności handlowej lub usługowej;
- 5) maksymalną powierzchnię sprzedaży obiektów handlowych, w tym obszary rozmieszczenia obiektów handlowych o wskazanej w planie maksymalnej powierzchni sprzedaży i ich dopuszczalną liczbę;
- 6) zakres niezbędnej do wybudowania infrastruktury technicznej, społecznej lub lokali - w przypadkach, o których mowa w art. 37i u.p.z.p.



C. UPRAWNIENIA STRAŻY GMINNYCH W RAMACH KONTROLI RUCHU DROGOWEGO

Podstawowe akty prawne normujące uprawnienia straży gminnych związane z kontrolą ruchu drogowego to przede wszystkim: Ustawa o drogach publicznych, Ustawa prawo o ruchu drogowym oraz Ustawa o uprawnienia straży gminnych. Uzupełniająco wskazać należy także na Ustawę kodeks wykroczeń.

Mając na uwadze zakres niniejszej analizy, w ramach rozważań w tej części Memorandum, wskazane zostaną główne regulacje prawne w zakresie dotyczącym uprawnień straży gminnych, w szczególności w zakresie kontroli kierujących pojazdami.

1) USTAWA O DROGACH PUBLICZNYCH

Ustawa o drogach publicznych wprowadza instytucję zarządcy drogi publicznej, którym stosownie do Art. 19 ust. 1. u.d.p jest organ administracji rządowej lub jednostki samorządu terytorialnego, do którego właściwości należą sprawy z zakresu planowania, budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg. Zarządcami dróg publicznych w zależności od kategorii drogi publicznej, co do zasady są:

- 1) Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad – dróg krajowych;
- 2) zarząd województwa – dróg wojewódzkich;
- 3) zarząd powiatu – dróg powiatowych;
- 4) wójt (burmistrz, prezydent miasta) – dróg gminnych.

Nadto wskazać należy, iż w granicach miast na prawach powiatu zarządcą wszystkich dróg publicznych, z wyjątkiem autostrad i dróg ekspresowych, jest prezydent miasta.

Do zadań zarządcy drogi, stosownie do postanowień art. 20 u.d.p., należy w szczególności:

- 1) opracowywanie projektów planów rozwoju sieci drogowej oraz bieżące informowanie o tych planach organów właściwych do sporządzania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego;
- 2) opracowywanie projektów planów finansowania budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg oraz drogowych obiektów inżynierskich;
- 3) pełnienie funkcji inwestora;



- 4) utrzymanie nawierzchni drogi, chodników, drogowych obiektów inżynierskich, urządzeń zabezpieczających ruch i innych urządzeń związanych z drogą, z wyjątkiem części pasa drogowego, o których mowa w art. 20f pkt 2.;
- 5) realizacja zadań w zakresie inżynierii ruchu;
- 6) przygotowanie infrastruktury drogowej dla potrzeb obronnych oraz wykonywanie innych zadań na rzecz obronności kraju;
- 7) koordynacja robót w pasie drogowym;
- 8) wydawanie zezwoleń na zajęcie pasa drogowego i zjazdu z dróg oraz pobieranie opłat i kar pieniężnych;
- 9) prowadzenie ewidencji dróg, obiektów mostowych, tuneli, przepustów i promów oraz udostępnianie ich na żądanie uprawnionym organom;
- 9a) sporządzanie informacji o drogach publicznych oraz przekazywanie ich Generalnemu Dyrektorowi Dróg Krajowych i Autostrad;
- 10) przeprowadzanie okresowych kontroli stanu dróg i drogowych obiektów inżynierskich oraz przepraw promowych, ze szczególnym uwzględnieniem ich wpływu na stan bezpieczeństwa ruchu drogowego, w tym weryfikację cech i wskazanie usterek, które wymagają prac konserwacyjnych lub naprawczych ze względu na bezpieczeństwo ruchu drogowego;
- 10a) badanie wpływu robót drogowych na bezpieczeństwo ruchu drogowego;
- 11) wykonywanie robót interwencyjnych, robót utrzymaniowych i zabezpieczających;
- 12) przeciwdziałanie niszczeniu dróg przez ich użytkowników;
- 13) przeciwdziałanie niekorzystnym przeobrażeniom środowiska mogącym powstać lub powstającym w następstwie budowy lub utrzymania dróg;
- 14) wprowadzanie ograniczeń lub zamykanie dróg i drogowych obiektów inżynierskich dla ruchu oraz wyznaczanie objazdów drogami różnej kategorii, gdy występuje bezpośrednie zagrożenie bezpieczeństwa osób lub mienia;
- 15) dokonywanie okresowych pomiarów ruchu drogowego;
- 16) utrzymywanie zieleni przydrożnej, w tym sadzenie i usuwanie drzew oraz krzewów;
- 17) nabywanie nieruchomości pod pasy drogowe dróg publicznych i gospodarowanie nimi w ramach posiadanego prawa do tych nieruchomości;



- 18) nabywanie nieruchomości innych niż wymienione w pkt 17 na potrzeby zarządzania drogami i gospodarowanie nimi w ramach posiadanego do nich prawa;
- 19) zarządzanie i utrzymywanie kanałów technologicznych i pobieranie opłat, o których mowa w art. 39 ust. 7;
- 20) zarządzanie bezpieczeństwem dróg w transeuropejskiej sieci drogowej.

Wśród wskazanych powyżej obowiązków zarządców dróg publicznych, istotnymi z punktu widzenia niniejszego Memorandum są obowiązki dotyczące: utrzymanie nawierzchni drogi, chodników, drogowych obiektów inżynierskich, urządzeń zabezpieczających ruch i innych urządzeń związanych z drogą, z wyjątkiem części pasa drogowego, o których mowa w art. 20f pkt 2; wydawanie zezwoleń na zajęcie pasa drogowego i zjazdu z dróg oraz pobieranie opłat i kar pieniężnych; przeciwdziałanie niszczeniu dróg przez ich użytkowników; utrzymywanie zieleni przydrożnej, w tym sadzenie i usuwanie drzew oraz krzewów.

Wskazane powyżej obowiązki zarządców dróg, znajdują w poszczególnych przepisach u.d.p. swe odzwierciedlenie w postaci obowiązków nakładanych na użytkowników dróg. W przedmiotowym zakresie wskazać należy między innymi na przepisy u.d.p. odnoszące się między innymi do opłat za postój pojazdów.

Stosownie do postanowień art. 13 ust. 1 pkt 1) u.d.p. korzystający z dróg publicznych są obowiązani do ponoszenia opłat za postój pojazdów samochodowych na drogach publicznych w strefie płatnego parkowania. Kwestię opłat za postój w strefie płatnego parkowania ustawodawca szczegółowo uregulował w art. 13b u.d.p., stosownie do postanowień którego:

1. Opłatę, o której mowa w art. 13 ust. 1 pkt 1, pobiera się za postój pojazdów samochodowych w strefie płatnego parkowania, w wyznaczonym miejscu, w określone dni robocze, w określonych godzinach lub całodobowo.
2. Strefę płatnego parkowania ustala się na obszarach charakteryzujących się znacznym deficytem miejsc postojowych, jeżeli uzasadniają to potrzeby organizacji ruchu, w celu zwiększenia rotacji parkujących pojazdów samochodowych lub realizacji lokalnej polityki transportowej, w szczególności w celu ograniczenia dostępności tego obszaru dla pojazdów samochodowych lub wprowadzenia preferencji dla komunikacji zbiorowej.
3. Rada gminy (rada miasta) na wniosek wójta (burmistrza, prezydenta miasta), zaopiniowany przez organy zarządzające drogami i ruchem na drogach, może ustalić strefę płatnego parkowania.
4. Rada gminy (rada miasta), ustalając strefę płatnego parkowania:



- 1) ustala wysokość opłaty, o której mowa w art. 13 ust. 1 pkt 1, z tym że opłata za pierwszą godzinę postoju pojazdu samochodowego nie może przekraczać 3 zł;
 - 2) może wprowadzić opłaty abonamentowe lub zryczałtowane oraz zerową stawkę opłaty dla niektórych użytkowników drogi;
 - 3) określa sposób pobierania opłaty, o której mowa w art. 13 ust. 1 pkt 1.
5. Stawki opłat, o których mowa w art. 13 ust. 1 pkt 1, mogą być zróżnicowane w zależności od miejsca postoju. Przy ustalaniu stawek uwzględnia się progresywne narastanie opłaty przez pierwsze trzy godziny postoju, przy czym progresja nie może przekraczać powiększenia stawki opłaty o 20% za kolejne godziny w stosunku do stawki za poprzednią godzinę postoju. Stawka opłaty za czwartą godzinę i za kolejne godziny postoju nie może przekraczać stawki opłaty za pierwszą godzinę postoju.
6. Organ właściwy do zarządzania ruchem na drogach w uzgodnieniu z zarządcą drogi:
- 1) wyznacza w strefie płatnego parkowania miejsca przeznaczone na postój pojazdów, w tym stanowiska przeznaczone na postój pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową;
 - 2) może wyznaczać w strefie płatnego parkowania zastrzeżone stanowiska postojowe (koperty) w celu korzystania z nich na prawach wyłączności w określonych godzinach lub całodobowo.
7. Opłatę, o której mowa w art. 13 ust. 1 pkt 1, pobiera zarząd drogi, a w przypadku jego braku - zarządca drogi.

W przedmiotowym zakresie wskazać należy nadto na regulację art. art. 13 f. oraz art. 13h. u.d.p. zgodnie z którymi:

1. Za nieuiszczenie opłat, o których mowa w art. 13 ust. 1 pkt 1, pobiera się opłatę dodatkową.
2. Rada gminy (rada miasta) określa wysokość opłaty dodatkowej, o której mowa w ust. 1, oraz sposób jej pobierania. Wysokość opłaty dodatkowej nie może przekroczyć 50 zł.
3. Opłatę dodatkową, o której mowa w ust. 1, pobiera zarząd drogi, a w przypadku jego braku zarządca drogi.

Art. 13h. W przypadku zawarcia umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym opłaty, o których mowa w art. 13 ust. 1 pkt 1, art. 13 ust. 2, oraz opłatę dodatkową, o której mowa w art. 13f ust. 1, może pobierać partner prywatny.



Wskazać należy, że obowiązek ponoszenia opłat wiąże się z miejscem parkowania pojazdu samochodowego. Miejscem tym jest teren przeznaczony na postój w strefie płatnego parkowania na drodze publicznej. W obecnym stanie prawnym przepisów u.d.p. wprowadzających strefy oraz opłaty parkingowe nie można stosować do dróg wewnętrznych. Pobieranie opłat za korzystanie z dróg niebędących drogami publicznymi odbywa się na zasadach cywilnoprawnych. Poza granicami strefy płatnego parkowania pobór opłat za parkowanie pojazdu samochodowego na drodze publicznej byłby nielegalny. Opłatę można pobierać wyłącznie za parkowanie w strefie w wyznaczonym miejscu. Chodzi tu o miejsce wyznaczone przez zarządcę ruchu na postój pojazdu samochodowego. Poza miejscem wyznaczonym parkowanie pojazdu jest niedozwolone.

Podsumowując wskazać należy, że u.d.p. nie zawiera instrumentów prawnych dla zarządców dróg publicznych, umożliwiających im kontrolę legalności postoju pojazdów na terenach prywatnych zlokalizowanych w obrębie istniejących stref płatnego parkowania.

2) USTAWA – PRAWO O RUCHU DROGOWYM

Ustawa – Prawo o ruchu drogowym, zgodnie z art. 1 określa:

- 1) zasady ruchu na drogach publicznych, w strefach zamieszkania oraz w strefach ruchu;
- 2) zasady i warunki dopuszczenia pojazdów do tego ruchu, a także działalność właściwych organów i podmiotów w tym zakresie;
- 3) wymagania w stosunku do innych uczestników ruchu niż kierujący pojazdami;
- 4) zasady i warunki kontroli ruchu drogowego.

Przepisy ustawy stosuje się również do ruchu odbywającego się poza miejscami wymienionymi w ust. 1 pkt 1, w zakresie:

- 1) koniecznym dla uniknięcia zagrożenia bezpieczeństwa osób;
- 2) wynikającym ze znaków i sygnałów drogowych.

W pierwszej kolejności wskazać należy, na zakres stosowania u.p.r.d.. Jak wskazano w powyżej przywołanym przepisie, u.p.r.d. stosuje się do ruchu odbywającego się na drogach publicznych (zgodnie z art. 1 u.d.p. drogą publiczną jest droga zaliczona na podstawie tej ustawy do jednej z kategorii dróg, z której może korzystać każdy, zgodnie z jej przeznaczeniem, z ograniczeniami i wyjątkami określonymi w tej ustawie lub innych przepisach szczególnych), a nadto do ruchu odbywającego się poza drogami publicznymi, strefami zamieszkania oraz poza strefami ruchu,



jednakże tylko w ograniczonym zakresie, koniecznym dla uniknięcia zagrożenia bezpieczeństwa osób, wynikającym ze znaków i sygnałów drogowych. Oznacza to, że zastosowanie w takiej sytuacji znajdą jedynie przepisy regulujące bezpieczeństwo ruchu.

Sąd Najwyższy stwierdził, że „przepisy u.p.r.d. stosuje się wprawdzie do ruchu odbywającego się poza drogami publicznymi, jeżeli jest to konieczne dla uniknięcia zagrożenia bezpieczeństwa uczestników tego ruchu, a ruchem lądowym jest nie tylko ruch na drogach publicznych, ale również na terenach budowlanych czy przemysłowych – to jednak musi być to ruch w miejscu powszechnie dostępnym” (wyrok z dnia 11 października 2000 r., IV KKN 250/00,). W wyroku z dnia 5 grudnia 1995 r., WR 186/95, Sąd Najwyższy stwierdził natomiast, że „przestępstwo drogowe może być popełnione nie tylko na drodze publicznej, ale również poza nią – wszędzie tam, gdzie ruch pojazdów faktycznie odbywa się i w związku z czym istnieje możliwość zagrożenia bezpieczeństwa dla tego ruchu”. Jak wskazuje Ł. Malinowski (Prawo o ruchu drogowym. Komentarz, LexisNexis 2012), w obecnym stanie prawnym takimi miejscami będą przede wszystkim drogi wewnętrzne, które nie znajdują się w strefie zamieszkania lub strefie ruchu. Ponadto będą to wszystkie inne drogi, na których odbywa się faktycznie ruch pojazdów. U.p.r.d. nie stosuje się dróg prywatnych, gdyż są one przeznaczone do użytku wąskiej grupy osób, tj. ich właścicieli lub osób przez nich upoważnionych. Podobnie przepisów u.p.r.d. nie stosuje się także do ruchu odbywającego się na podwórkach prywatnych domów mieszkalnych, ponieważ przez miejsce, w którym „odbywa się ruch pojazdów ogólny czy lokalny” należy rozumieć wyłącznie drogi, tj. wydzielone, przystosowane do komunikacji pasy ziemi łączące poszczególne miejscowości lub punkty terenowe (postanowienie SN z 20 sierpnia 1976 r., VII KZP 11/76).

Art. 6 ust.1 u.p.r.d. określa osoby, które uprawnione są do wydawania poleceń lub sygnałów uczestnikom ruchu lub innej osobie znajdującej się na drodze. Polecenia lub sygnały uczestnikowi ruchu lub innej osobie znajdującej się na drodze może wydawać:

- 1) policjant;
- 2) żołnierz Żandarmerii Wojskowej lub wojskowego organu porządkowego, zabezpieczający przemarsz lub przejazd kolumny wojskowej albo w razie akcji związanej z ratowaniem życia lub mienia;
- 3) funkcjonariusz Straży Granicznej;
- 3a) inspektor Inspekcji Transportu *Drogowego*;
- 3b) umundurowany inspektor kontroli skarbowej lub funkcjonariusz celny;



- 3c) strażnik gminny (miejski);
- 4) pracownik kolejowy na przejeździe kolejowym;
- 5) osoba działająca w imieniu zarządcy drogi lub osoba wykonująca roboty na drodze na zlecenie lub za zgodą zarządcy drogi;
- 6) osoba nadzorująca bezpieczne przejście dzieci przez jezdnię, w wyznaczonym miejscu;
- 7) kierujący autobusem szkolnym w miejscach postoju związanych z wsiadaniem lub wysiadaniem dzieci;
- 7a) ratownik górski podczas wykonywania czynności związanych z prowadzeniem akcji ratowniczej;
- 8) strażnik leśny lub funkcjonariusz Straży Parku - na terenie odpowiednio lasu lub parku narodowego.
- 9) strażak Państwowej Straży Pożarnej podczas wykonywania czynności związanych z prowadzeniem akcji ratowniczej;
- 10) członek ochotniczej straży pożarnej podczas wykonywania czynności związanych z prowadzeniem akcji ratowniczej;
- 11) funkcjonariusz Biura Ochrony Rządu podczas wykonywania czynności związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa ochranianych osób, obiektów i urządzeń;
- 12) pilot podczas wykonywania czynności związanych z pilotowaniem przejazdu pojazdu nienormatywnego.

Wśród osób wskazanych w art. 6 ust. 1 u.p.r.d. w pkt 3c) wskazano strażników gminnych (miejskich). Przechodząc do szczegółowych uprawnień straży gminnej w zakresie kontroli ruchu drogowego wskazać należy na regulację art. 129b u.p.r.d. Stosownie do przedmiotowej regulacji:

- 1. Kontrola ruchu drogowego w gminach lub miastach, które utworzyły straż gminną (miejską) może być wykonywana przez strażników gminnych (miejskich).
- 2. Strażnicy gminni (miejscy) są uprawnieni do wykonywania kontroli ruchu drogowego wobec:
 - 1) kierującego pojazdem niestosującego się do zakazu ruchu w obu kierunkach, określonego odpowiednim znakiem drogowym;
 - 2) uczestnika ruchu naruszającego przepisy o:
 - a) zatrzymaniu lub postoju pojazdów,



b) ruchu motorowerów, rowerów, wózków rowerowych, pojazdów zaprzęgowych oraz o jeździe wierzchem lub pędzeniu zwierząt,

c) ruchu pieszych.

3. W ramach wykonywania kontroli ruchu drogowego w zakresie, o którym mowa w ust. 2, strażnicy gminni (miejscy) są upoważnieni do:

1) zatrzymania pojazdu lub jadącego wierzchem, z wyłączeniem pojazdów kierowanych przez osoby, o których mowa w ust. 2 pkt 1 lit. b;

2) sprawdzania dokumentów wymaganych w związku z kierowaniem pojazdem i jego użytkowaniem;

3) (uchylony);

4) legitymowania uczestnika ruchu i wydawania mu wiążących poleceń, co do sposobu korzystania z drogi lub używania pojazdu;

5) wydawania poleceń:

a) osobie, która spowodowała przeszkodę utrudniającą ruch drogowy lub zagrażającą jego bezpieczeństwu,

b) kontrolowanemu uczestnikowi ruchu - co do sposobu jego zachowania;

6) sprawdzenia wykonania obowiązków określonych w art. 78 ust. 2;

7) żądania od właściciela lub posiadacza pojazdu wskazania komu powierzył pojazd do kierowania lub używania w oznaczonym czasie.

4. (uchylony).

Istotnymi z punktu widzenia rozważań prawnych niniejszego Memorandum są w szczególności uprawnienia strażników straży gminnych wynikające z ust. 2 – wobec kierujących pojazdami niestosujących się do znaków zakazu oraz wobec uczestników ruchu naruszających przepisy o zatrzymaniu lub postoju pojazdu, jak również w ust. 3 cytowanego powyżej art. 129b u.p.r.d.

Wskazania wymaga 129b ust. 3 pkt) 7 u.p.r.d., zgodnie z którym w ramach wykonywania kontroli ruchu drogowego w zakresie, o którym mowa w ust. 2. strażnicy gminni (miejscy) uprawnieniu są do żądania od właściciela lub posiadacza pojazdu wskazania komu powierzył pojazd do kierowania lub używania w oznaczonym czasie. Powyższa regulacja powiązana jest z przepisem art. 78 ust. 4 u.p.r.d. zgodnie z którym właściciel lub posiadacz pojazdu jest obowiązany wskazać na żądanie uprawnionego organu, komu powierzył pojazd do kierowania lub używania w oznaczonym czasie, chyba że pojazd został użyty wbrew jego woli i wiedzy



przez nieznaną osobę, czemu nie mógł zapobiec. Wskazania jednakże wymaga fakt, iż zgodnie z przepisem art. 129b u.p.r.d. uprawnienie do żądania przez straż gminną od właściciela lub posiadacza pojazdu wskazania komu powierzył pojazd do kierowania, znajduje zastosowanie wyłącznie w związku z wykonywaniem przez strażników gminnych kontroli ruchu drogowego wobec uczestników ruchu na drogach publicznych w strefach zamieszkania oraz w strefach ruchu (zgodnie z art. 1 u.p.r.d.).

Odnosząc przedmiotową regulację do zgłaszanego przez ZMiGM problemu polegającego na braku uprawnień do karania właścicieli (posiadaczy) pojazdów nieuczestniczących w ruchu – pojazdów nieprawidłowo zaparkowanych na terenach prywatnych (np. bez zgody właściciela nieruchomości) a znajdujących się w obszarze stref płatnego parkowania, wskazać należy, że przepisy art. 129b ust. 3 pkt 7) u.p.r.d. nie znajdują zastosowania. W świetle powyższego, strażnikom straży gminnych brak jest ustawowych uprawnień do egzekwowania przepisów u.p.r.d. w tym zakresie. Ponadto wskazać należy, że w zakresie postoju i zatrzymania pojazdów na terenach prywatnych przepisy u.p.r.d. nie znajdują zastosowania, albowiem jak wskazano na wstępie u.p.r.d. nie znajduje zastosowania do posesji prywatnych czy też osiedli zamkniętych.

Wskazania wymaga także, iż strażnicy straży gminnych (miejskich) uprawnieni są do podjęcia decyzji o usunięciu pojazdu w sytuacjach, o których mowa w art. 130a u.p.r.d. oraz pojazdów pozostawionych bez tablic rejestracyjnych lub pojazdów, których stan wskazuje na to, że są one nieużywane (art. 50a ust. 1 u.p.r.d.). Stosownie do postanowień art. 50a u.p.r.d.:

1. Pojazd pozostawiony bez tablic rejestracyjnych lub pojazd, którego stan wskazuje na to, że nie jest używany, może zostać usunięty z drogi przez straż gminną lub Policję na koszt właściciela lub posiadacza.
2. Pojazd usunięty w trybie określonym w ust. 1, nieodebrany na wezwanie gminy przez uprawnioną osobę w terminie 6 miesięcy od dnia usunięcia, uznaje się za porzucony z zamiarem wyzbycia się. Pojazd ten przechodzi na własność gminy z mocy ustawy.
3. Przepisu ust. 2 nie stosuje się, gdy nieodebranie pojazdu nastąpiło z przyczyn niezależnych od osoby zobowiązanej.
4. Przepis ust. 2 stosuje się odpowiednio, gdy w terminie 6 miesięcy od dnia usunięcia pojazdu nie została ustalona osoba uprawniona do jego odbioru.
5. Minister właściwy do spraw wewnętrznych, kierując się zasadą poszanowania prawa własności oraz potrzebą zapewnienia porządku na drogach publicznych, określi, w drodze rozporządzenia:



- 1) szczegółowy tryb oraz jednostki i warunki ich współdziałania w zakresie usuwania pojazdów bez tablic rejestracyjnych lub których stan wskazuje na to, że nie są używane;
- 2) tryb postępowania w zakresie przejęcia pojazdu na własność gminy.

W art. 50a ust. 1 u.p.r.d. wskazano, że pozostawiony pojazd bez tablic rejestracyjnych lub pojazd, którego stan wskazuje na to, że nie jest używany, może zostać usunięty z drogi, przy czym ustawodawca nie dookreślił, czy dotyczy to wyłącznie dróg publicznych czy też każdego rodzaju drogi. Opiniujący wskazuje, że przytoczony powyżej przepis art. 50a u.p.r.d. należy oceniać w świetle postanowień ogólnych tej ustawy. Użyte przez ustawodawcę w tym przepisie słowa „droga” odnieść należy do dróg do których przedmiotowa ustawa, zgodnie z jej art. 1, znajduje zastosowanie.

3) USTAWA O STRAŻACH GMINNYCH

Zgodnie z art. 1 ust. 1 Ustawy o strażach gminnych, straże gminne tworzone są do ochrony porządku publicznego na terenie gminy. Straż spełnia służebną rolę wobec społeczności lokalnej, wykonując swe zadania z poszanowaniem godności i praw obywateli. Ustawa o strażach gminnych przyznaje uprawnienia radom gmin do utworzenia straży gminnych, które mogą je utworzyć po zasięgnięciu opinii właściwego terytorialnie komendanta wojewódzkiego policji. Straż wykonuje zadania w zakresie ochrony porządku publicznego wynikające z ustaw i aktów prawa miejscowego.

Istotne z punktu widzenia niniejszego Memorandum są przepisy Ustawy o strażach gminnych przyznające uprawnienia strażnikom gminnym do wykonywania czynności w ramach kontroli ruchu drogowego. W tym zakresie wskazać należy na art. 10b, zgodnie z którym w celu wykonywania zadań w zakresie kontroli ruchu drogowego, o których mowa w art. 129b ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. - Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2012 r. poz. 1137, z późn. zm.), straż może prowadzić wyszukiwanie informacji za pośrednictwem Krajowego Punktu Kontaktowego, na zasadach określonych w art. 80k-80r tej ustawy. Nadto Ustawa o strażach gminnych w art. 11 wskazuje katalog zadań straży gminnych (przedmiotowy katalog jest katalogiem otwartym, o czym świadczy zwrot „w szczególności”). Do zadań straży należy w szczególności:

- 1) ochrona spokoju i porządku w miejscach publicznych;
- 2) czuwanie nad porządkiem i kontrola ruchu drogowego - w zakresie określonym w przepisach o ruchu drogowym;



- 2a) kontrola publicznego transportu zbiorowego - w zakresie określonym w art. 45 ust. 1 ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (Dz. U. z 2015 r. poz. 1440, 1753, 1890 i 1893);
- 3) współdziałanie z właściwymi podmiotami w zakresie ratowania życia i zdrowia obywateli, pomocy w usuwaniu awarii technicznych i skutków klęsk żywiołowych oraz innych miejscowych zagrożeń;
- 4) zabezpieczenie miejsca przestępstwa, katastrofy lub innego podobnego zdarzenia albo miejsc zagrożonych takim zdarzeniem przed dostępem osób postronnych lub zniszczeniem śladów i dowodów, do momentu przybycia właściwych służb, a także ustalenie, w miarę możliwości, świadków zdarzenia;
- 5) ochrona obiektów komunalnych i urządzeń użyteczności publicznej;
- 6) współdziałanie z organizatorami i innymi służbami w ochronie porządku podczas zgromadzeń i imprez publicznych;
- 7) doprowadzanie osób nietrzeźwych do izby wytrzeźwień lub miejsca ich zamieszkania, jeżeli osoby te zachowaniem swoim dają powód do zgorszenia w miejscu publicznym, znajdują się w okolicznościach zagrażających ich życiu lub zdrowiu albo zagrażają życiu i zdrowiu innych osób;
- 8) informowanie społeczności lokalnej o stanie i rodzajach zagrożeń, a także inicjowanie i uczestnictwo w działaniach mających na celu zapobieganie popełnianiu przestępstw i wykroczeń oraz zjawiskom kryminogennym i współdziałanie w tym zakresie z organami państwowymi, samorządowymi i organizacjami społecznymi;
- 9) konwojowanie dokumentów, przedmiotów wartościowych lub wartości pieniężnych dla potrzeb gminy.

W zakresie odnoszącym się do niniejszego Memorandum wskazać należy na pkt 2) cytowanego powyżej art. 11 ust. 1 Ustawy o strażach gminnych, zgodnie z którym do zadań straż gminnych należy czuwanie nad porządkiem i kontrola ruchu drogowego - w zakresie określonym w przepisach o ruchu drogowym. Między innymi dla realizacji tych zadań, w ust. 2 Art. 11 strażom gminnym przyznano uprawnienie do obserwowania i rejestrowania przy użyciu środków technicznych obrazu zdarzeń w miejscach publicznych w przypadku, gdy czynności te są niezbędne do wykonywania zadań oraz w celu:

- 1) utrwalania dowodów popełnienia przestępstwa lub wykroczenia;
- 2) przeciwdziałania przypadkom naruszania spokoju i porządku w miejscach publicznych;



3) ochrony obiektów komunalnych i urzędzeń użyteczności publicznej.

Art. 11 ust. 3 zawiera delegację dla Rady Ministrów do określenia, w drodze rozporządzenia, sposób wykonywania czynności, o których mowa w ust. 2, uwzględniając potrzebę zapewnienia skuteczności obserwowania i rejestrowania przy użyciu środków technicznych obrazu zdarzeń w miejscach publicznych, a także potrzebę respektowania godności ludzkiej oraz przestrzegania i ochrony praw człowieka.

Rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie sposobu obserwowania i rejestrowania zdarzeń w miejscach publicznych przez straż gminną reguluje sposób obserwowania i rejestrowania przy użyciu środków technicznych obrazu zdarzeń w miejscach publicznych, wskazując następujące sposoby:

- 1) zdalny - przy użyciu urzędzeń umożliwiających przekazywanie obrazu zdarzeń na odległość;
- 2) bezpośredni - w przypadku prowadzenia przez strażnika gminnego (miejskiego) obserwacji i rejestracji obrazu w miejscu zdarzenia.

W tym zakresie wskazać należy, że dla zadań realizowanych przez straże gminne strażnicy gminni mogą posługiwać się wyłącznie nagraniami wykonanymi przy wykorzystaniu urzędzeń zdalnych (np. monitoring miejski) lub zarejestrowanymi przy bezpośrednim wykonywaniu czynności przez strażników gminnych. Powszechnie obowiązujące przepisy prawa nie dopuszczają możliwości wykorzystywania nagrań wykonanych w sposób inny niż wskazany w §1 Rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie sposobu obserwowania i rejestrowania zdarzeń w miejscach publicznych przez straż gminną. Innymi słowy mówiąc strażnicy gminni nie są upoważnieni do wykorzystywania nagrań wykonanych przez obywateli rejestrujących wykroczenia.

Z kolei uprawnienia strażników gminnych przy wykonywaniu przez nich działań określa art. 12 ust. 1 Ustawy o strażach gminnych, zgodnie z którym:

1. Strażnik wykonując zadania, o których mowa w art. 10 i 11, ma prawo do:

- 1) udzielania pouczeń, zwracania uwagi, ostrzegania lub stosowania innych środków oddziaływania wychowawczego;
 - 2) legitymowania osób w uzasadnionych przypadkach w celu ustalenia ich tożsamości;
 - 3) ujęcia osób stwarzających w sposób oczywisty bezpośrednie zagrożenie dla życia lub zdrowia ludzkiego, a także dla mienia i niezwłocznego doprowadzenia do najbliższej jednostki Policji;
- 3a) dokonywania kontroli osobistej, przeglądania zawartości podręcznych bagaży osoby:



- a) w przypadku istnienia uzasadnionego podejrzenia popełnienia czynu zabronionego pod groźbą kary,
- b) w związku z wykonywaniem czynności określonych w ust. 1 pkt 3,
- c) w związku z wykonywaniem czynności określonych w art. 11 pkt 7, jeśli zachodzi uzasadnione podejrzenie, że osoba, wobec której czynności te są podejmowane, posiada przy sobie niebezpieczne przedmioty dla życia lub zdrowia ludzkiego;
- 4) nakładania grzywien w postępowaniu mandatowym za wykroczenia określone w trybie przewidzianym przepisami o postępowaniu w sprawach o wykroczenia;
- 5) dokonywania czynności wyjaśniających, kierowania wniosków o ukaranie do sądu, oskarżania przed sądem i wnoszenia środków odwoławczych - w trybie i zakresie określonych w Kodeksie postępowania w sprawach o wykroczenia;
- 6) usuwania pojazdów i ich unieruchamiania przez blokowanie kół w przypadkach, zakresie i trybie określonych w przepisach o ruchu drogowym;
- 7) wydawania poleceń;
- 8) żądania niezbędnej pomocy od instytucji państwowych i samorządowych;
- 9) zwracania się, w nagłych przypadkach, o pomoc do jednostek gospodarczych, prowadzących działalność w zakresie użyteczności publicznej oraz organizacji społecznych, jak również do każdej osoby o udzielenie doraźnej pomocy na zasadach określonych w ustawie o Policji;
- 10) (uchylony).

4) USTAWA – KODEKS WYKROCZEŃ

W pierwszej kolejności wskazać należy na Rozporządzenie w sprawie wykroczeń. Delegacja ustawowa dla wydania Rozporządzenia w sprawie wykroczeń wynika z art. 95 § 4 Ustawy – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia. W § 1. Rozporządzenie w sprawie wykroczeń określono zakres jego regulacji wskazując, iż określa ono:

- 1) uprawnienie strażników straży gminnych, zwanych dalej "strażnikami", do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego;
- 2) wykaz wykroczeń, za które strażnicy są uprawnieni do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego;



3) warunki i sposób wydawania strażnikom upoważnień do nakładania grzywnien w drodze mandatu karnego.

Stosownie do postanowień § 2. ust. 1 Strażnicy są uprawnieni do nakładania grzywnien w drodze mandatu karnego między innymi za wykroczenia określone w art. 49, art. 50, art. 51 § 1 i 2, art. 52 § 1 pkt 1-4, art. 54, art. 55, art. 56 § 1, art. 58 § 1, art. 601 § 1-3 i § 4 pkt 1, art. 603 § 1, art. 63a § 1, art. 64, art. 65, art. 66 § 1, art. 67, art. 72, art. 74 § 1, art. 75 § 1, art. 77, art. 78, art. 79, art. 80 § 1 i 2, art. 81, art. 82 § 3 i 4, art. 82a § 2, art. 84, art. 85 § 1 i 2, art. 85a, art. 89, art. 91, art. 96 § 3, art. 99 § 1 pkt 2 i 3, art. 100, art. 101, art. 102, art. 104, art. 106, art. 108, art. 109, art. 117, art. 138d § 1, art. 140, art. 141, art. 143 § 1, art. 144 § 1 i 2, art. 145, art. 151 § 1-3, art. 153 § 1, art. 154 § 1 i 2, art. 157 § 1, art. 161, art. 162 § 1, art. 166 Ustawy – Kodeks wykroczeń.

Z punktu widzenia analizy przeprowadzonej na potrzeby niniejszego Memorandum, wskazać należy na wykroczenia określone w art. 91, art. 96 §3 Ustawy – Kodeks wykroczeń. Sygnalizacyjnie wskazać także należy na treść art. 117, art. 144 §1 oraz art. 145 Ustawy – Kodeks wykroczeń.

W Części szczególnej, Rozdziale XI Ustawy – Kodeks wykroczeń uregulowane zostały wykroczenia przeciwko bezpieczeństwu i porządkowi w komunikacji, wśród nich wykroczenia związane z zanieczyszczaniem drogi publicznej (art. 91 Ustawy – Kodeks wykroczeń) oraz dopuszczeniem do prowadzenia pojazdu wbrew wymaganiom (art. 96 Ustawy – Kodeks wykroczeń).

Regulacja art. 91 Ustawy – Kodeks wykroczeń przewiduje sankcję karną za wykroczenie polegające na zanieczyszczeniu drogi publicznej - Kto zanieczyszcza drogę publiczną lub na tej drodze pozostawia pojazd lub inny przedmiot albo zwierzę w okolicznościach, w których może to spowodować niebezpieczeństwo lub stanowić utrudnienie w ruchu drogowym, podlega karze grzywny do 1500 złotych albo karze nagany.

Artykuł 91 k.w. chroni bezpieczeństwo i porządek ruchu drogowego. Na to, że przedmiotem ochrony jest bezpieczeństwo, wskazuje znamię skutku w postaci możliwości spowodowania niebezpieczeństwa, a na porządek w ruchu - możliwość utrudnienia w ruchu. W doktrynie wskazuje się, że dobrami chronionymi są bezpieczeństwo i płynność ruchu, które mogą być zagrożone przez zachowania wskazane w przepisie. Z kolei penalizacja pozostawienia pojazdu wiąże się z nierespektowaniem obowiązków w tym zakresie wynikających z prawa o ruchu drogowym, które postanawia, że w czasie postoju poza obszarem zabudowanym pojazd powinien znajdować się, jeśli jest to możliwe, poza jezdnią (art. 46 ust. 3 u.p.r.d.). Nie



wyczerpuje tego znamienia pozostawienie pojazdu na drodze w warunkach, w których u.p.r.d. dopuszcza taką możliwość, na przykład w razie uszkodzenia pojazdu (art. 50 ust. 1 u.p.r.d.).

Przedmiotowy przepis, jak wskazano powyżej odnosi się wyłącznie do dróg publicznych. W oparciu o tę regulację strażnicy straży gminnych nie mogą nakładać kary grzywny za np. pozostawienie pojazdu poza drogą publiczną. W tym miejscu wskazać należy na przywołaną we wcześniejszej części niniejszego Memorandum regulację art. 50a u.p.r.d. Jednocześnie jednak należy wskazać, że w sytuacji gdy taki pojazd znajduje się poza terenem drogi publicznej, skorzystanie z tej regulacji jest niemożliwe. W tym stanie rzeczy wyłącznym rozwiązaniem pozostaje skorzystanie z regulacji art. 50a u.p.r.d.

Kolejnym z przepisów Rozdziału XI Ustawy – Kodeks wykroczeń, w przypadku naruszenia którego zgodnie z Rozporządzeniem w sprawie wykroczeń strażnikom gminnym przyznano upoważnienie do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego jest art. 96 § 3 Ustawy – Kodeks wykroczeń, zgodnie z którym:

§ 1. Właściciel, posiadacz, użytkownik lub prowadzący pojazd, który na drodze publicznej, w strefie zamieszkania lub strefie ruchu dopuszcza:

- 1) do prowadzenia pojazdu osobę niemającą sprawności fizycznej lub psychicznej w stopniu umożliwiającym należyte prowadzenie pojazdu,
- 2) do prowadzenia pojazdu osobę niemającą wymaganych uprawnień,
- 3) do prowadzenia pojazdu osobę znajdującą się w stanie po użyciu alkoholu lub podobnie działającego środka,
- 4) pojazd do jazdy pomimo braku wymaganych dokumentów stwierdzających dopuszczenie pojazdu do ruchu,
- 5) pojazd do jazdy, pomimo że pojazd nie jest należycie zaopatrzony w wymagane urządzenia i przyrządy albo pomimo że nie nadają się one do spełnienia swego przeznaczenia,
- 6) do korzystania z pojazdu samochodowego w sposób niezgodny z jego przeznaczeniem,

podlega karze grzywny.

§ 2. Tej samej karze za czyny określone w § 1 pkt 1, 3-6 oraz za nieumyślne dopuszczenie do prowadzenia pojazdu na drodze publicznej przez osobę niemającą wymaganych uprawnień podlega dyspozytor pojazdu lub osoba, do której obowiązków należą jego czynności, a jeżeli takiej osoby nie wyznaczono - kierownik jednostki dysponującej pojazdem.



§ 3. Tej samej karze podlega, kto wbrew obowiązkowi nie wskaże na żądanie uprawnionego organu, komu powierzył pojazd do kierowania lub używania w oznaczonym czasie.

W doktrynie i orzecznictwie duże kontrowersje budziło stosowanie przepisu art. 96 § 3 Ustawy – Kodeks wykroczeń przez straże gminne. Pojawiały się głosy przyznające strażnikom gminnym uprawnienia oskarżyciela publicznego w tym zakresie, jak również głosy kwestionujące posiadanie przez straże gminne takich uprawnień. Ostatecznie kwestia ta została przesądzona przez Sąd Najwyższy Uchwałą składu 7 sędziów SN z dnia 30 września 2014 roku w sprawie pod sygnaturą akt I KZP 16/14, której SN dodatkowo nadał moc zasady prawnej. W przedmiotowej uchwale Sąd Najwyższy w pkt 1 wskazał, że na podstawie przepisu art. 17 § 3 Ustawy – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia, w brzmieniu po nowelizacji ustawą z dnia 29 października 2010 r. o zmianie ustawy - Prawo o ruchu drogowym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 225, poz. 1466), straży gminnej (miejskiej) przysługują uprawnienia oskarżyciela publicznego w sprawach o wykroczenia z art. 96 § 3 Kodeksu wykroczeń. Zaś w pkt 2 przedmiotowej Uchwały nadał jej moc zasady prawnej. Mając na uwadze powyższe, za Sądem Najwyższym wskazać należy, iż na podstawie art. 12 ust. 1 pkt 4 i 5 Ustawy o strażach gminnych strażnik, wykonując kontrolę ruchu drogowego ma prawo do: nakładania grzywien w postępowaniu mandatowym za wykroczenia określone w trybie przewidzianym przepisami o postępowaniu w sprawach o wykroczenia oraz dokonywania czynności wyjaśniających, kierowania wniosków o ukaranie do sądu, oskarżania przed sądem i wnoszenia środków odwoławczych - w trybie i zakresie określonych w Kodeksie postępowania w sprawach o wykroczenia. To znaczy, że organ straży miejskiej, podobnie jak organ Policji, po odmowie właściciela (posiadacza) pojazdu wskazania, kto kierował pojazdem w momencie zarejestrowania przez fotoradar przekroczenia dopuszczalnej prędkości, kończy postępowanie mandatowe o popełnienie wykroczenia określonego w art. 92a Ustawy – Kodeks wykroczeń i wszczynają postępowanie mandatowe o popełnienie wykroczenia określonego w art. 96 § 3 Ustawy – Kodeks wykroczeń. Kontynuując tę myśl, można powtórzyć, że organ uprawniony do prowadzenia postępowania mandatowego może wystąpić do sądu z wnioskiem o ukaranie (art. 99 Ustawy – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia).



3. PODSUMOWANIE

I. UTRZYMANIE PORZĄDKU I CZYSTOŚCI W GMINACH

1. W świetle analizy przepisów u.c.p.g., w szczególności w zakresie dotyczącym obowiązku ciążącym na gminach w postaci uchwalania regulaminu utrzymania porządku i czystości wskazać należy, iż w obecnym stanie prawnym, z uwagi na treść art. 4 u.c.p.g., zakres uprawnień jednostek samorządowych jest ograniczony.
2. Na podstawie art. 4 u.c.p.g. gmina jest obowiązana do uchwalenia regulaminu, czyli aktu prawa miejscowego, w którym określa szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy. Wyliczenie zawarte w art. 4 ust. 2 u.c.p.g. ma charakter wyczerpujący, to znaczy, że z jednej strony gmina uchwalając regulamin zobowiązana jest do określenia wszystkich wymienionych tam szczegółowych zasad, z drugiej zaś strony nie może wykraczać poza wskazany w ww. przepisie zakres.
3. Przyjąć należy, iż niezbędna jest zmiana obowiązujących przepisów w zakresie uprawnień gmin do kształtowania zasad utrzymania czystości i porządku. W szczególności rozważyć należy następujące warianty działań:
 - a. zmiana obowiązujących przepisów, skutkująca przyznaniem gminom pełnej swobody w kształtowaniu treści regulaminów utrzymania porządku i czystości; albo
 - b. rozszerzenie w art. 4 ust. 2 u.c.p.g. katalogu szczegółowych zasad utrzymania czystości i porządku na terenie gminy wymagających określenia w regulaminie o kolejne punkty, albo
 - c. wprowadzenie do porządku prawnego przepisów o randze ustawowej regulujących obowiązki właścicieli nieruchomości.
4. Zaznaczyć przy tym należy, że materia analizowanego zagadnienia dotyczy praw i obowiązków właścicieli nieruchomości. Zgodnie bowiem z art. 64 ust. 3 Konstytucji własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności. Akty prawa miejscowego, obowiązujące na obszarze działania organów samorządu terytorialnego mogą być przez nie ustanawiane na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie.

II. ESTETYZACJA PRZESTRZENI PUBLICZNEJ

1. Analiza aktów prawnych, których przepisy regulują zagadnienia estetyzacji przestrzeni publicznej prowadzi do wniosku, że gminy i organy administracji publicznej wyposażone są w instrumenty prawne pozwalające w ocenie Opiniującego do osiągnięcia



podstawowych założeń związanych z estetyzacją przestrzeni publicznej. Wprowadzone w ostatnich latach do u.p.z.p. przepisy z tzw. ustawy krajobrazowej pozwalają na uporządkowanie przestrzeni publicznej, ochronę krajobrazu i ustalanie w uchwale – akcie prawa miejscowego zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury, ich gabarytów, standardów jakościowych oraz rodzajów materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane. Wprowadzone przepisy regulują także wymierzanie kar pieniężnych podmiotom niestosującym się przepisów uchwały.

2. Podobnie w zakresie miejscowego planu rewitalizacji, gminy zostały wyposażone w instrumenty prawne służące określaniu ustaleń i zasad związanych z planowaniem i harmonizowaniem istniejącej i planowanej zabudowy, ustalania uwarunkowań estetycznych budynków, wprowadzaniu zakazów i ograniczeń dotyczących prowadzonej działalności.
3. W obecnym stanie prawnym gminy wyposażone zostały w narzędzia służące do harmonizowania, pielęgnowania i estetyzacji przestrzeni publicznej. Efektywność gmin na tym polu zależy od podjęcia odpowiednich uchwał określających zasady i szczegółowe ustalenia w powyższym zakresie. Ewentualne zmiany przepisów mogą zmierzać do rozszerzenia uprawnień gminy w ustalaniu przedmiotowego zakresu omawianych uchwał.

III. UPRAWNIENIA STRAŻY GMINNYCH W RAMACH KONTROLI RUCHU DROGOWEGO

1. Wobec szerokiego zakresu obowiązków zarządców dróg publicznych, w ocenie Opiniującego, proponowane zmiany w stanie prawnym powinny opierać się na wprowadzeniu odpowiednich instrumentów prawnych dla zarządców dróg publicznych, organów gmin oraz straży gminnych umożliwiających kontrolę legalności postoju pojazdów, zatrzymywania pojazdów w miejscach ogólnodostępnych, w tym pojazdów zanieczyszczających lub zaśmiecających przestrzeń publiczną.
2. Odpowiednich zmian, o których mowa powyżej, mogą wymagać przepisy dotyczące tworzenia stref płatnego parkowania i poboru opłat za postój pojazdów. Pod rozwagę należy wziąć wprowadzenia przepisów umożliwiających tworzenie stref ograniczonego ruchu w szczególności w zakresie postoju pojazdów poza drogami publicznymi. Nadto zmiany mogą wymagać przepisy regulujące uprawnienia straży gminnych w zakresie kontroli uprawnień i karania posiadaczy pojazdów pozostawionych poza drogami publicznymi, na przykład na terenach prywatnych lub o ograniczonym dostępie.