



STOWARZYSZENIE MIASTO MOJE A W NIM

ul. Księcia Bolesława 5c/58, 01-494 Warszawa KRS 0000298076 NIP 5222886343 REGON 141404679
e-mail: stowarzyszenie@miastomoje.org

Warszawa, dn. 20 czerwca 2013 r.

**Kancelaria Prezydenta RP
Biuro Projektów Programowych
ul. Wiejska 10
00-902 Warszawa**

Szanowny Panie Prezydencie!

Z uwagi na toczące się konsultacje społeczne, dotyczące projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu, stowarzyszenie Miasto Moje A W Nim chciałoby wnieść następujące zastrzeżenia i zmiany do proponowanego projektu:

Do Ustawy o drogach publicznych z dn. 21 marca 1985 roku (Dz. U. z 2013 r., poz. 260)

W odniesieniu do proponowanego udzielenia Ministrowi upoważnienia do określenia w drodze rozporządzenia warunków umieszczania reklam w pasie drogowym należy zwrócić uwagę przede wszystkim na fakt, że rozwiązanie takie, choć zdecydowanie słuszne, nie rozwiąże problemu reklam sytuowanych poza pasem drogi a skierowanych do użytkowników dróg.

O ile bowiem zasadne wydaje się pozostawienie regulacji dotyczącej pasa drogowego aktowi wykonawczemu niż umieszczanie takich zasad w ustawie, o tyle sugerujemy wprowadzenie następujących modyfikacji:

1. Wprowadzenie w ustawie zakazu umieszczania reklam w pasie drogowym dróg klas A, S, GP (i być może G) – ewentualnie upoważnienie Ministra do wydania całkowitego zakazu umieszczania reklam w pasie dróg wskazanych klas – niewskazanie wprost zezwolenia na wydanie zupełnego zakazu może budzić wątpliwość co do konstytucyjności takiego całkowitego zakazu.
2. Wprowadzenie w ustawie zakazu umieszczania reklam kierowanych do osób korzystających z dróg klas A, S, GP (i być może G) – chociażby były umieszczone poza pasem drogi – w miejscach o szczególnym znaczeniu dla bezpieczeństwa ruchu

drogowego (rejony i strefy przejść dla pieszych, przejazdów kolejowych, wzniesień, ostrych zakrętów, znaczących skrzyżowań) – ewentualnie upoważnienie Ministra do doprecyzowania w rozporządzeniu takiego zakazu.

Zakaz taki należy wprowadzić w stosunku do autostrad i dróg ekspresowych jako dróg o wysokiej prędkości poruszania się, a zatem wymagających zmniejszenia liczby bodźców rozpraszających, a także wobec dróg klasy GP, które zazwyczaj charakteryzują się bardzo wysokim natężeniem ruchu, stosunkowo wysokimi prędkościami, lecz mają niższe wymagania projektowe niż autostrady i drogi ekspresowe, w związku z czym również i w tym wypadku zasadne jest ograniczanie liczby bodźców docierających do użytkowników drogi. Wydaje się, że obecnie, kiedy jesteśmy w fazie intensywnej rozbudowy sieci A i S, wprowadzenie uregulowań zapewni, że za kilka lat nie pojawi się problem związany z koniecznością zmuszania usuwania reklam wzdłuż już istniejących dróg.

Jednocześnie należy zwrócić uwagę, że w obszarach zwartej zabudowy miejskiej zakaz taki będzie albo nieegzekwowany albo spowoduje, że każdy praktycznie obiekt widoczny z drogi klasy A, S lub GP stanie się nielegalny, choćby był wyłącznie elementem tła. Dlatego też zasadne wydaje się ograniczenie zakazu z punktu 2 do terenów poza obszarem zwartej zabudowy (w ocenie naszej posłużenie się pojęciem terenu zabudowanego będzie o tyle niewłaściwe, że drogi A i S z zasady są wyłączone z terenu zabudowanego, przez który przebiegają). Stąd też sugerujemy zawarcie w ustawie takiego rozróżnienia na drogi prowadzące przez obszary zwartej zabudowy i drogi poza takimi obszarami, względnie, jeżeli ostatecznie zaakceptowany zostanie projekt, by wyposażyć Ministra w kompetencję do wydania stosownego rozporządzenia, zmodyfikować brzmienie przepisu w sposób następujący: *Minister właściwy do spraw transportu określi w drodze rozporządzenia zasady sytuowania tablic i urządzeń reklamowych w pasie drogowym oraz kierowanych do osób poruszających się po drodze mając na względzie zachowanie bezpieczeństwa ruchu drogowego oraz odmienną specyfikę obszarów zabudowy zwartej i rozproszonej, a także klasy dróg.*

W razie przyznania Ministrowi kompetencji do wydania generalnego zakazu umieszczania urządzeń reklamowych w określonych miejscach sugerujemy następujące brzmienie przepisu: *Minister może zakazać umieszczania tablic i urządzeń reklamowych w pasie drogowym lub kierowanych do osób poruszających się po drodze – w pobliżu miejsc o szczególnym znaczeniu dla bezpieczeństwa ruchu drogowego oraz wzdłuż autostrad, dróg ekspresowych, dróg głównych ruchu przyspieszonego – mając na względzie bezpieczeństwo ruchu drogowego oraz odmienną specyfikę obszarów zabudowy zwartej i rozproszonej.*

W odniesieniu do Ustawy o podatkach i opłatach lokalnych z dn. 12 stycznia 1991 roku (Dz. U. z 2010 r., nr 95, poz. 613 z późn. zm.)

Musimy zauważyć, że pojawienie się tylko w tej ustawie specjalnej kategorii nośnika informacji – szyldu – może w praktyce prowadzić do niejasności w funkcjonowaniu różnych komunikatów w przestrzeni. Stoimy na stanowisku, że ład na tym polu można osiągnąć przede wszystkim klarownymi definicjami, wprowadzając potrzebną hierarchię między

znakami drogowymi, systemami miejskiej informacji, szyldami, ogłoszeniami i innymi treściami o charakterze promocyjnym (np. wydarzeń kulturalnych) oraz reklamami. Staramy się porządkować tę sferę poprzez rzeczywisty przekaz danej informacji. Po pierwsze więc, nasze zastrzeżenia budzi definiowanie szyldu jako „reklamy informacyjnej”. Po drugie – wyróżnianie szyldu spośród innych komunikatów poprzez jego rozmiary (tak jakby nie mogła istnieć niewielka reklama).

W ocenie naszej niezasadne jest przyznanie radom gmin kompetencji do zdefiniowania pojęcia „niewielka” (art. 17a ust.5). Może to prowadzić do oderwanego od rzeczywistego znaczenia tego słowa definiowania szyldów jako niewielkich w oparciu o kryterium powierzchni – które jako sztywne nie będzie mogło właściwie być stosowane w odniesieniu do szyldów umieszczanych w różnych otoczeniach (czym innym jest np. napis stanowiący 50% powierzchni hali fabrycznej w otoczeniu fabrycznym, a czym innym napis, który stanowi 50% powierzchni fasady piętrowego budynku mieszkalnego). Dlatego też postulujemy, by pozostawić praktyce administracyjnej i orzeczniczej ustalenie w oparciu o znamiona językowe – znaczenia pojęcia „niewielki”. Sztywna definicja (w tym również definicja w oparciu o ułamek powierzchni budynku) będzie niezasadnie różnicować sytuację posiadaczy budynków o różnych rozmiarach.

Ponieważ celem nowelizacji jest ochrona krajobrazu, zasadne jest wprowadzenie elastycznego, ale niedającego dowolności (tak organom administracji jak i osobom umieszczającym urządzenia reklamowe) narzędzia do kwalifikowania poszczególnych urządzeń reklamowych jako dopuszczalnych. Pojęcie „niewielki” jest dostatecznie zrozumiałe bez dalszego definiowania w akcie prawnym, by można było dokonać subsumcji poszczególnych stanów faktycznych i orzec, czy w konkretnym wypadku mamy do czynienia z szyldem „niewielkim” – koniecznie uwzględniając otoczenie urządzenia reklamowego. Sztywne zdefiniowanie niewielkości nie tworzy skutecznego narzędzia ochrony krajobrazu. Co więcej, należy zwrócić uwagę, że dopuszczenie do definiowania pojęcia „niewielki” na poziomie gminy mogłoby doprowadzić do występowania w obrocie prawnym polskim nawet 2,5 tysiąca definicji pojęcia „niewielki” – każda gmina mogłaby inaczej to pojęcie zdefiniować (a być może nawet pojawiłyby się inne definicje dla poszczególnych części gmin), co w żadnym wypadku nie będzie sprzyjać spójności w zakresie rozmiarów urządzeń reklamowych, która to spójność jest doniosłym elementem ochrony krajobrazu.

Sugerujemy ustawowe zdefiniowanie szyldu przede wszystkim jako urządzenia informacyjnego wskazującego na rodzaj działalności prowadzonej w danej nieruchomości, na której lub w obrębie której jest umieszczony. O ile bowiem w przypadku reklamy znaczącą rolę odgrywa funkcja perswazyjna, o tyle szyld zasadniczo ogranicza się do informowania, że na danej nieruchomości można na przykład skorzystać z pewnych usług lub nabyć pewne towary (przy czym należy zwrócić uwagę, że nie można przyjąć, że szyld nie może wskazywać na przykład marki produktów, które można nabyć – przy czym w wypadku szyldu pojawienie się marki czy nazwy handlowej towaru czy usługi ma właśnie charakter informacyjny, a nie perswazyjny).

Za zasadne uważamy proponowane obciążanie opłatami posiadacza nieruchomości. Dzięki temu rozwiązany zostanie problem „nośników porzuconych”, a zarazem zwróci osobom

udostępniającym nieruchomości pod reklamę uwagę na fakt, że jako posiadacze nieruchomości są za jej stan oraz wpływ, jaki wywołuje na otoczenie – odpowiedzialni. Zarazem uczyni to łatwym znalezienie podmiotu odpowiedzialnego za umieszczenie urządzenia reklamowego.

Mimo iż chcielibyśmy, aby pieniądze płynące z opłat zasilają budżet gminy, dostrzegamy także, że istnieje pewne ryzyko pojawienia się gmin niezainteresowanych pobieraniem opłat i preferujących na swym terenie pełną swobodę umieszczania reklam – z tego powodu sugerujemy wprowadzenie ustawą minimalnej stawki obowiązkowo pobieranej (regulacja ta będzie skorelowana z sugerowaną przez nas modyfikacją projektu dotyczącego Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, obligującą gminy do wprowadzenia zasad umieszczania urządzeń reklamowych).

Kontrowersyjne wydaje się również wyróżnienie reklam „niewidocznych z przestrzeni dostępnych publicznie”. Chodzi o brak jednoznaczności w takim sformułowaniu, które rodzić może niebezpieczeństwo zbyt wielu interpretacji, zwłaszcza jeśli w grę wchodzić będzie pobieranie bądź niepobieranie opłat. Łatwo bowiem wyobrazić sobie szereg sytuacji, w których reklama jest widoczna tylko częściowo lub z określonego punktu.

Do Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z dn. 27 marca 2003 roku (Dz. U. z 2012 r., poz. 647 z późn. zm.)

Naszym zdaniem należy rozszerzyć definicję reklamy również na powiadamianie audiowizualne i audialne, które – choć na razie sporadycznie – jednak się pojawiają (i nie można przewidzieć, że nie będą się pojawiać w przyszłości częściej). Zwracamy też uwagę na to, że ograniczenie definicji reklamy do produktów i usług może zostać potraktowane jako wyłączenie z niej promocji marki lub przedsiębiorstwa oferującego dany produkt lub usługę. Reklamy swoją formą i treścią nie tylko sugerują konieczność nabycia towarów i usług, ale także „sprzedają” konkretny styl życia. Wydaje się więc, że to przede wszystkim charakter perswazyjny tego rodzaju komunikatów w przestrzeni mógłby stanowić główną cechę definiującą ustawowo reklamę. Brakuje tego w przedstawionej propozycji. Zawsze podkreślaliśmy, że dla osiągnięcia ładu przestrzennego kluczowe jest wprowadzenie jasnych definicji na poziomie ustawowym. Nowa definicja reklamy stanowi jeden z czołowych postulatów stowarzyszenia. Stąd też nie czujemy się w pełni zadowoleni z przedstawionej propozycji.

Również w tej ustawie należy – dla spójności systemu oraz zapewnienia zupełności ustawy tak, by obejmowała możliwie różne kwestie związane z zagospodarowaniem przestrzennym – zawrzeć definicję szyldu. Chodzi o uniemożliwienie gminom ustalania zasad rządzących umieszczaniem szyldów, które to zasady są niezbędne by z jednej strony zapewniać ochronę krajobrazu, a z drugiej – umożliwiać skuteczne informowanie potencjalnych klientów o działalności danego podmiotu.

Sugerujemy nadto, by zobligować gminy do ustalenia zasad umieszczania reklam. Z jednej strony niewątpliwie uzależnienie prawa do pobierania opłat od ustalenia zasad umieszczania reklam będzie skutecznym narzędziem zachęcania gmin do stworzenia takich zasad, ale z

drugiej nie można wykluczyć, że pojawią się gminy niezainteresowane ustanowieniem zasad, co nie wpłynie pozytywnie na ochronę krajobrazu. Szanując autonomię gmin w zakresie decydowania o zagospodarowaniu przestrzennym nie należy im narzucać w zbyt dużym zakresie treści proponowanych rozwiązań. Stąd też sugerujemy sformułowanie *Rada Gminy ustala... /zasady umieszczania urządzeń reklamowych/*. Takie brzmienie przepisu z jednej strony zapewnia gminom swobodę w ustaleniu treści prawa obowiązującego na ich terenie, z drugiej – obliuguje je do stworzenia pewnego narzędzia ochrony krajobrazu, co może pozytywnie przyczynić się do tworzenia takich narzędzi w gminach, które w innym razie nie uznałyby ustalenia zasad umieszczania urządzeń reklamowych za priorytetowe.

W odniesieniu do przepisów międzyczasowych sugerujemy odstępianie od zasady całkowitego nieingerowania planu w zastany sposób zagospodarowania przestrzennego i proponujemy wprowadzenie dwuletniego okresu przejściowego od wejścia w życie zasad umieszczania urządzeń reklamowych, w którym to okresie przejściowym nośniki zastane w chwili wejścia w życie nowych zasad będą musiały zostać dostosowane do nowych regulacji lub zostać usunięte. W naszej ocenie okres dwuletni jest dostatecznie krótki, by mówić o sprawnym i zauważalnym wprowadzeniu zasad ochrony krajobrazu, a zarazem zapewnia podmiotom powiązanim z reklamą dostatecznie dużo czasu, by spokojnie przeprowadzić niezbędne zmiany (w tym zapewne doprowadzenie lub oczekiwanie na terminację umów, przygotowanie nowych nośników, przystosowanie sposobu prowadzenia reklamy do nowych zasad itp.).

W pełni popieramy proponowaną szybką procedurę uchwalania zasad umieszczania reklam, promującą aktywność i szybkość podmiotów zainteresowanych.

Rozumiejąc koncepcję ustawy-minimum, nie możemy jednak nie zauważyć, że brak w niej jakiegokolwiek zachęty bądź obowiązku – zwłaszcza w rejonach cennych krajobrazowo – do tworzenia urzędu wykwalifikowanego plastyka miejskiego (także gminnego lub powiatowego). Na stanowisku tym – często dziś marginalizowanym – spoczywałaby częściowo odpowiedzialność za wdrażanie nowych zasad i egzekwowanie nowych ustaleń a zatem powinno ono posiadać kompetencje prawne do sprawnego pełnienia swojej funkcji. Upomnienie się o stosowne zapisy w tej dziedzinie byłoby nawiązaniem do postanowień Europejskiej Konwencji Krajobrazowej, w której wzrost świadomości społecznej i szkolenie specjalistów są ważnymi środkami w celu ochrony jakości przestrzeni.

Na koniec pragniemy wyrazić naszą satysfakcję w związku ze szczególną troską o uregulowanie kwestii reklamy zewnętrznej w wyżej omawianej ustawie. Jako stowarzyszenie upominaliśmy się o to od 2007 roku i z radością zauważamy, że po tak długim czasie zaczynamy zbliżać się do upragnionego celu. Pozytywny ferment wokół tematu, społeczna i medialna presja powinny stanowić dodatkową motywację do konsekwentnych działań legislacyjnych. Obserwując sytuację wielu polskich miast czy szerzej – wielu polskich gmin, widzimy, że wzmocnienie narzędzi ochrony krajobrazu musi stanowić działanie priorytetowe z perspektywy zaprowadzania

przestrzennego ładu. Wielokrotnie spotykaliśmy się ze stanowiskiem urzędników: „chciałbym zmiany, mnie też razi wygląd okolicy, ale nie mam prawnych środków do tego, żeby osiągnąć jakikolwiek cel”. Tym cenniejsza i potrzebna staje się prezydencka inicjatywa. Chcemy wierzyć, że konsultacje społeczne także przyczynią się do jej sukcesu – zwłaszcza, że wzięło w nich udział wiele kompetentnych instytucji, urzędników i inicjatyw. Wraz z przygotowywaną nowelizacją ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji mogą one stać się tak oczekiwanymi, skutecznymi narzędziami w walce z wizualnym chaosem.

Bardzo dobre tło dla skali i sedna problemu przedstawia w swoim piśmie z dn. 18 czerwca 2013 r. – także skierowanym do Kancelarii Prezydenta RP – stowarzyszenie Forum Rozwoju Lublina. Mimo iż pozwoliliśmy sobie na własne, indywidualne spostrzeżenia w procesie konsultacji społecznych, załączamy wspomniane pismo do niniejszych uwag. Doceniamy wspólny głos różnych organizacji pozarządowych, które popierają działania w dziedzinie wprowadzenia ładu przestrzennego i skuteczniejszego uregulowania istnienia informacji w przestrzeni. Na poziomie ogólnym stanowisko stowarzyszeń takich jak Forum Rozwoju Olsztyna, Forum Rozwoju Warszawy, Inwestycje dla Poznania, Projekt Bydgoszcz, krakowskie stowarzyszenie Przestrzeń-Ludzie-Miasto, Stowarzyszenie Estetycznego i Nowoczesnego Szczecina oraz Towarzystwo Upiększania Miasta Wrocławia jest więc także naszym stanowiskiem. Wszyscy reprezentujemy tę część społeczeństwa, która nie mając bezpośredniego interesu ekonomicznego w proponowanych zmianach stanowczo opowiada się za zdrowym rozsądkiem w funkcjonowaniu reklamy zewnętrznej.

W ślad za wymienionymi organizacjami chcemy jeszcze raz podkreślić, że popieramy zdecydowane działania państwa przywracające właściwą rangę planowaniu przestrzennemu, które zachowując szacunek dla wszelkich wartości demokratycznego państwa prawa, w tym własności prywatnej, skutecznie zabezpieczy interes ogółu społeczeństwa – interes wyrażający się w tworzeniu przyjaznych, otwartych i ludzkich przestrzeni publicznych, gdzie reklama jest dopełnieniem, a nie treścią.

W imieniu stowarzyszenia Miasto Moje A W Nim



Prezes stowarzyszenia

Załączniki:

kopia pisma Stowarzyszenia Forum Rozwoju Lublina z dn. 18 czerwca 2013 r. (bez załączników)