



Lublin, dnia 18 czerwca 2013 r.

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

W odpowiedzi na inicjatywę Prezydenta RP w przedmiocie opracowania projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu z dnia 21 maja 2013 r. pragniemy wyrazić swoje gorące poparcie dla podjętych działań.

Stowarzyszenie Forum Rozwoju Lublina, które – decyzją Prezydenta Miasta Lublin nr 01/11, znak: MKZ-OZ.413.1.2011 z dn. 2 listopada 2011 r. – ustanowione zostało **Spółecznym Opiekunem Zabytków** od kilku lat zwraca uwagę władz Lublina na problem estetyki przestrzeni publicznej, a przede wszystkim spraw reklam, szyldów i innych elementów informacji wizualnej.

Lublin, jak wszystkie miasta Polski, boryka się z wielkim problemem chaosu w przestrzeni. Jednym z jej najdotkliwszych problemów jest **nadmierne nagromadzenie i forma reklamy zewnętrznej**. Obecny obraz polskiej reklamy przypisuje się najczęściej gwałtownym przemianom politycznym i gospodarczym początku lat 90. Tłumaczymy to sobie „powiewem wolności” i niczym nieskrępowanym „dzikim kapitalizmem” tamtego okresu. W odczuciach wielu jest to największy dorobek III RP i wszelkie formy ograniczeń ze strony państwa traktowane są jak nakładanie na nowo kagańca, który po wielu latach udało się zrzucić. Gdy gdziekolwiek padają pomysły ucywilizowania rynku reklam czy też ograniczenia jej ilości to błyskawicznie napotykają one stanowczy opór tych, którym ogranicza się wolny rynek, którym hamuje się rozwój przedsiębiorczości. Wydaje się to niekiedy przybierać postać źle rozumianej i źle interpretowanej wolności. Wśród wielu żywe jest także przekonanie o zatraconym przez Polaków poczuciu estetyki i dobrego smaku.

Oba z powyższych argumentów tracą na znaczeniu, jeżeli zderzymy się z setkami stron regulacji prawnych dotyczących reklam w przestrzeniach publicznych zachodnich państw, takich jak Niemcy czy Wielka Brytania. O żadnym z nich nie powiemy, iż nie jest w pełni kapitalistyczne, jak i dostrzeżemy, że zadbana tamtejsza przestrzeń nie jest wyłącznie zasługą dobrego gustu lub troski samych obywateli.

O ile rynek reklam w przestrzeni polskich miast jest aż nadto bogaty, o tyle regulacje prawne dotyczące tej materii wprost przeciwnie. Nie da się ukryć, że oręż, którym dysponują reklamodawcy jest zupełnie innego kalibru niż to, czym posługują się ci, którzy wypowiedzieli walkę szpecącemu nasz kraj reklamowemu chaosowi. Wystarczy wspomnieć, iż **sprawa reklamy w polskim systemie prawnym dotyka przede wszystkim treści przekazu, natomiast w niewielkim stopniu zauważa problem formy**. Ustawodawca skrzętnie przypatruje się informacjom skierowanym do najmłodszych, uważnie śledzi poczynania firm farmaceutycznych, jak również producentów różnego rodzaju używek. Nie jest jednak tak dokładny jeżeli chodzi o sposób, w jaki trafia do nas ten przekaz w przestrzeni publicznej.

Sytuacji nie poprawiło **powołanie do życia nowych aktów prawnych** (ustawa z 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w miejsce wcześniejszej ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym z 1994 r.; ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami z 2003 r. w miejsce ustawy o ochronie dóbr kultury z 1962 r.), które podlegały już dość licznym nowelizacjom i w dalszym ciągu są przedmiotem zainteresowania ustawodawcy.

O dużej wadze tej materii świadczy zainteresowanie społeczne towarzyszące wszelkim działaniom legislacyjnym. Świetnym przykładem jest **wniosek wystosowany przez 40 organizacji pozarządowych do Prezesa Rady Ministrów** w sprawie podjęcia stosownych działań mających na celu „wyeliminowanie chaosu prawnego bezpośrednio wpływającego na chaos urbanistyczny przestrzeni polskich miast i obszarów wiejskich”¹. Sygnatariusze pisma, powołując się na postanowienia **Karty Lipskiej nt. Zrównoważonych**

¹ Pismo z dnia 25 lutego 2010 r., wpłynęło do Centrum Obsługi Kancelarii Prezesa Rady Ministrów dnia 5 marca 2010 r.

Miast Europejskich², zwracali uwagę na znaczenie omawianych ustaw na ład przestrzenny i związany z nim – konstytucyjnie gwarantowany (art. 5 Konstytucji) – zrównoważony rozwój oraz ochronę dziedzictwa narodowego.

Problem ochrony przestrzeni publicznej stał się również przedmiotem rozważań Trybunału Konstytucyjnego w orzeczeniu z 20 kwietnia 2011 r. (sygn. akt KP 7/09, M.P. 2011 nr 33 poz. 394) **dla ustawy z dnia 23 kwietnia 2009 r. o zmianie ustawy - Prawo budowlane oraz niektórych innych ustaw** przewidującej między innymi zniesienie obowiązku uzyskania pozwolenia na budowę. Trybunał orzekł niezgodność proponowanych zmian z Konstytucją, stanowczo podkreślając znaczenie ochrony **porządku oraz ładu urbanistycznego i architektonicznego**, argumentując: „*Gwarantowane inwestorowi – mocą art. 4 prawa budowlanego – prawo zabudowy nieruchomości gruntowej równoważone jest – wynikającą z różnorodnych przepisów – ochroną praw osób trzecich i interesu publicznego. Ustawodawca kieruje się w tym przypadku troską o należyte, harmonijne współzycie członków społeczeństwa, co obejmuje zarówno ochronę interesów poszczególnych osób, jak i określonych dóbr społecznych, w tym mienia publicznego (zob. wyrok z 12 stycznia 1999 r., sygn. P 2/98, OTK ZU nr 1/1999, poz. 2). Konieczność szczególnie wnikliwego analizowania argumentów związanych z ochroną dobra powszechnego – interesu ogółu – jest w pełni uzasadniona również w świetle art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (Dz. U. z 1995 r. Nr 36, poz. 175), gwarantującego każdej osobie fizycznej i prawnej niezakłócone korzystanie z jej własności, a jednocześnie potwierdzającego prawo państwa do wydawania przepisów, które – wedle jego oceny – są konieczne dla kontroli, czy korzystanie z własności odbywa się zgodnie z interesem powszechnym. [...] W kontekście prawa budowlanego interes publiczny przejawia się w szczególności w zapewnieniu ładu architektoniczno-przestrzennego.*”

Istniejące regulacje rangi ustawowej nie gwarantują w wystarczającym stopniu ochrony przestrzeni publicznej. W gestii gmin pozostaje **tworzenie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego**, które – w obecnym stanie prawnym – są jedynym, skutecznym narzędziem do walki z wyżej wskazanym problemem. Niestety procedura

² Karta Lipska z 24 maja 2007 r. w sprawie Zrównoważonych Miast Europejskich (Leipzig Charter on Sustainable European Cities), zatwierdzona przez Komitet Europejski Rady Ministrów w dniu 15.06.2007 r., nieposiadający mocy wiążącej dokument przyjęty na Nieformalnym Spotkaniu Ministrów Państw Członkowskich Unii Europejskiej ds. Rozwoju Miast i Spójności Terytorialnej, które odbyło się 24-25 maja 2007 roku w Lipsku

planistyczna jest czasochłonna, a dodatkowo niesie ze sobą różnego rodzaju skutki finansowe dla gmin. Władze większości polskich miast, skupiły się w pierwszej kolejności na opracowaniu mpzp dla rejonów rozwojowych, oddając niezwykle wartościową i cenną tkankę śródmiejskiej (zabytkowej) zabudowy „w ręce” **decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu**, które nie pozwalają na tak daleko idące ograniczenia uprawnień właściciela nieruchomości.

Wiele gmin podejmowało również inne próby rozwiązania problemu reklam w oparciu o istniejące przepisy (w tym ustawę o samorządzie gminnym). Przykładem jest tutaj **zarządzenie Prezydenta Miasta Lublin w sprawie określenia szczegółowych zasad umieszczania zewnętrznych nośników informacji wizualnej na nieruchomościach i innych obiektach wchodzących w skład gminnego zasobu nieruchomości Miasta Lublin (nr 629/2010)**. W większości przypadków – z uwagi na ograniczony zasięg (mienie komunalne), a także słabe umocowanie (ogólne zadania gminy) – regulacje te nie przynosiły wymiernych efektów.

Również kompetencje **wojewódzkiego konserwatora zabytków** wynikające z ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami nie zapewniają skutecznej egzekucji prawa. Biurokratyczna procedura nakazowa oraz postępowanie w sprawach o wykroczenia (jakim zgodnie z art. 118 ww. ustawy jest m.in. umieszczenie bez pozwolenia na zabytku wpisanym do rejestru urządzeń technicznych, tablic, reklam oraz napisów) nie są narzędziami wystarczającymi do likwidacji **wszechobecnego reklamowego chaosu** (zwłaszcza biorąc pod uwagę inne obowiązki tej instytucji oraz ograniczenia przedmiotowe – „zabytki rejestrowe”). Co prawda sukcesem okazało się w Krakowie powołanie – w oparciu o przepisy ww. ustawy – parku kulturowego, jednak z oczywistych względów narzędzie to ograniczone jest to najwartościowszych – zabytkowych przestrzeni naszych miast. Co więcej dla terenu objętego parkiem kulturowym należy przygotować miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego³, co dla wielu obciążonych gminnych wydziałów planistycznych nie jest zadaniem prostym.

W obliczu „słabości prawa” liczne organizacje pozarządowe podjęły działania społeczno-edukacyjne mające na celu zmianę postaw agencji reklamowych, przedsiębiorców

³ Art. 16. ust. 6 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami: Dla obszarów, na których utworzono park kulturowy, sporządza się obowiązkowo miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego.

i konsumentów. Sztandarowym przykładem jest tutaj działalność **Stowarzyszenia MiastoMojeAwNim**, które opracowało szereg postulatów, których realizacja jest niezbędnym krokiem ku uporządkowaniu polskiej przestrzeni publicznej. Również nasze stowarzyszenie Forum Rozwoju Lublina podejmowało takie inicjatywy organizując wspólnie z różnymi podmiotami konkurs „**Pandemia estetyki**” – **wybory najładniejszego szyldu lubelskiego Śródmieścia**. Miał on na celu obudzenie w mieszkańcach Lublina odpowiedzialności za własne miasto, wspólną przestrzeń, którą stanowi również elewacja kamienicy widoczna z chodnika czy ulicy. Celem pośrednim, ale nie mniej ważnym, była również zmiana sposobu patrzenia na miasto przez jego mieszkańców. Obecnie większość z nas opisuje siebie jako **obserwatorów** przestrzeni. Nie uważamy się nawet za jej **uczestników** widząc w tej kategorii polityków i inne osoby publiczne. Konkursem, w którym nagradzaliśmy tych, którzy bez odgórnych nakazów i zakazów pięknym szyldem ozdabiali przestrzeń, chcieliśmy sprawić, aby każdy mieszkaniec Lublina czuł się nie tylko uczestnikiem przestrzeni, ale nawet jej **twórcą**. Bo czy umieszczając szyld swojego zakładu na zabytkowej kamienicy nie kreujemy czegoś nowego, nie tworzymy miejsca na nowo? Konkurs doczekał się dwóch edycji w samym Lublinie, a także owocnego naśladownictwa w Poznaniu.

Ruchy społeczne sygnalizujące problem zaczęły pączkować również w Internecie, który w najszybszy sposób gromadzi ludzi o podobnych poglądach i celach. Wskazać tu można chociażby profil „**Co ja pacze? Korporacja, mam prawo do widoku za oknem!**” na jednym z najpopularniejszych portali społecznościowych.

Czas pokazał jednak, iż wszystkie ww. działania władz lokalnych czy samych mieszkańców są jedynie protezą dla istniejącej luki w przepisach rangi ustawowej.

Podjęte przez Prezydenta RP działania skierowane na stworzenie nowych narzędzi ochrony wspólnej przestrzeni cieszą zatem niezmiernie. Niniejszym pismem pragniemy wyrazić swoje poparcie w imieniu „**cichej większości społeczeństwa**”, która nie mając bezpośredniego interesu ekonomicznego w proponowanych zmianach pozostaje bierna tłumiąc swoje niezadowolenie wynikające z codziennego przebywania w zaśmieconej przestrzeni polskich miast.

Należy stanowczo opowiedzieć się za zdrowym rozsądkiem w funkcjonowaniu reklamy zewnętrznej. Wszelkie granice dobrego smaku i normalności zostały przekroczone, w czym główny udział mieli sami przedsiębiorcy oraz działające na ich zlecenie agencje reklamowe. Wolność, którą im zagwarantowano, w myśl liberalnych haseł, przekroczyła granice wskazane przez klasyka tego nurtu Alexisa de Tocqueville, który podkreślał, iż **wolność człowieka kończy się tam, gdzie zaczyna się wolność drugiego człowieka.**

Jako reprezentanci społeczeństwa obywatelskiego opowiadamy się za zdecydowanymi działaniami państwa przywracającymi 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.**

Wraz z niniejszym pismem przedkładamy **opinię do prezydenckiego projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu z dnia 21 maja 2013 r.** Liczymy, iż będzie ona cenną wskazówką dla twórców ustawy na kolejnych etapach legislacyjnej procedury. Wierzymy, iż wspólne działania ustawodawcy, organów odpowiedzialnych za planowanie przestrzenne w Polsce, służb konserwatorskich, środowisk zawodowych architektów i urbanistów, przedstawicieli branży reklamowej, a także licznych organizacji pozarządowych zaangażowanych w ochronę wspólnej przestrzeni, pozwolą stworzyć przepisy skutecznie realizujące cele postawione przed tą ustawą.

Z wyrazami szacunku,
Stowarzyszenie
Forum Rozwoju Lublina

Załączniki:

- odpis z KRS Stowarzyszenia,
- opinia do prezydenckiego projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu.



Załącznik do pisma Stowarzyszenia Forum Rozwoju Lublina z dnia 18 czerwca 2013 r. adresowanego do Kancelarii Prezydenta RP Biura Projektów Programowych

OPINIA DO PREZYDENCKIEGO PROJEKTU USTAWY O ZMIANIE NIEKTÓRYCH
USTAW W ZWIĄZKU ZE WZMOCNIENIEM NARZĘDZI OCHRONY KRAJOBRAZU Z
DNIA 21 MAJA 2013 R.

I. Zmiany w ustawie z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń (Dz. U. z 2010 r. Nr 46, poz. 275 z późn. zm.)

Spenalizowanie umieszczania tablic lub urządzeń reklamowych z naruszeniem warunków ich sytuowania, o gabarytach większych niż dopuszczalne lub wykonanych z wyrobów innych niż dopuszczalne, jest w przekonaniu oceniających **propozycją pozytywną i pożądaną**. Umożliwienie walki z reklamowym chaosem na gruncie szeroko rozumianego prawa karnego, obok dotychczas stosowanego prawa administracyjnego, pozwala mieć nadzieję na skuteczniejsze działania organów państwa. Istnieje szansa na szybszą i efektywniejszą reakcję na wszelkie naruszenia prawa w zakresie regulacji proponowanych w opiniowanej ustawie. Z treści przedmiotowego projektu ustawy można wywieść, iż stosowanie przepisów kodeksu wykroczeń (zwany dalej: „k.w.”) będzie jedyną formą egzekwowania stosowania *zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury, tablic i urządzeń reklamowych...*, wskazanych w projektowanym art. 37a ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. W tym świetle szczególnie istotna wydaje się możliwość orzeczenia środka karnego w postaci obowiązku naprawienia szkody – przywrócenia do stanu poprzedniego.

Jednakże zdaniem opiniujących brzmienie projektowanego art. 63b § 2 k.w. w zakresie **przepadku przedmiotów** stanowiących przedmiot wykroczenia jest **niewystarczające**. Zgodnie z art. 30 § 2 k.w. „*przepadek przedmiotów niebędących własnością sprawcy wykroczenia można orzec tylko wtedy, gdy przepis szczególny tak stanowi*”. Proponowany art. 63b § 2 k.w. nie zawiera tego zwrotu, zatem może okazać się niemożliwy do zastosowania z uwagi na specyfikę rynku reklamowego, w którym

właścicielem reklamy zazwyczaj jest osoba prawna. Podkreślenia wymaga fakt, iż obwinionym może być wyłącznie osoba fizyczna. Praktycznie niespotykana, wyłączając jednoosobową działalność gospodarczą prowadzoną w przedmiocie usług reklamowych, jest sytuacja, w której osobą faktycznie umieszczającą reklamy jest jednocześnie jej właściciel. Orzeczenie przepadku przedmiotów będzie więc mogło mieć miejsce w znikomej ilości przypadków stwierdzenia popełnienia przedmiotowego wykroczenia.

Z uwagi na powyższe uzasadniona jest propozycja opiniujących, aby do tekstu art. 63 b § 2 k.w. dodać zwrot: „choćby nie stanowiły własności sprawcy”, analogicznie do rozwiązań przyjętych np. w art. 60³ § 2 k.w.

Proponowana przez opiniujących zmiana projektu ustawy jest istotna również z uwagi na fakt, iż grzywna orzekana przez sąd nie może przekroczyć 5.000 zł. Dochody uzyskiwane przez nielegalne umieszczenie reklamy, szczególnie w przypadku reklam wielkoformatowych, mogą okazać się większe niż maksymalna przewidziana w kodeksie wykroczeń grzywna. Istniejąca dodatkowa sankcja w postaci przepadku przedmiotów stanowiących przedmiot wykroczenia w brzmieniu przepisu proponowanym przez opiniujących, uniemożliwi ponowne niewłaściwe umieszczenie danej tablicy lub urządzenia reklamowego.

Warto również rozważyć rozszerzenie znamion nowo powoływanego wykroczenia poprzez objęcie ich zakresem także nielegalnego sytuowania ogrodzeń oraz obiektów malej architektury. Pozwoliłoby to w całości objąć sankcją karną naruszenia przepisów ustanowionych przez radę gminy na podstawie projektowanego art. 37a ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym („ustalenie zasad i warunków sytuowania obiektów malej architektury, tablic i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń”).

II. Zmiany w ustawie z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. z 2010 r., Nr 95, poz. 613 z późn. zm.)

Proponowane zmiany w ustawie o podatkach i opłatach lokalnych zasługują na uwzględnienie. Bez wątpienia narzędzie w postaci możliwości obciążenia przez gminę stosowną opłatą reklam zlokalizowanych na jej terenie może okazać się jednym z najskuteczniejszych rozwiązań projektowanej „ustawy o ochronie krajobrazu”.

Na bazie obowiązujących przepisów zderzamy się z poważnym problemem egzekucji wytycznych określonych w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego

(„procedura nakazowa” prowadzona przez powiatowego inspektora nadzoru budowlanego), a także egzekucji przepisów ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami („procedura nakazowa” prowadzona przez wojewódzkiego konserwatora zabytków). Niejednokrotnie ww. organy świadome licznych naruszeń prawa polegających na nielegalnym umieszczeniu nośników reklamowych na nieruchomościach nie są w stanie skutecznie i szybko przeprowadzić postępowania doprowadzającego obiekt do stanu zgodnego z prawem. Co więcej skala naruszeń jest częstokroć tak wielka, iż skupienie się przez ww. organy wyłącznie na problemie reklamy całkowicie sparaliżowałoby ich pracę w zakresie pozostałych kompetencji.

Narzędzie fiskalne w postaci opłaty od reklam pozwala skutecznie wyeliminować z przestrzeni znaczną część nośników reklamowych, których lokowanie stanie się dla wielu przedsiębiorców nieopłacalne. Jak wskazuje doświadczenie, znaczna część rozmieszczonych w przestrzeni reklam dotyczy usług bądź towarów, które nie są już dostępne na rynku. Konieczność uiszczenia opłaty od pozostawionej przez siebie reklamy zmusi przedsiębiorców do ich skutecznego usuwania.

Podkreślić przy tym należy, iż zaproponowane rozwiązanie powinno służyć gminom jako narzędzie do uporządkowania przestrzeni, nie może natomiast przeobrazić się w źródło łatwego dochodu. Należy rozważyć wprowadzenie rozwiązań skutecznie eliminujących podobne zapędy władz samorządowych. Takim bez wątpienia jest zaproponowane w art. 17a ust. 2 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych postanowienie, iż „opłata od reklam może być pobierana jedynie w obszarach, dla których obowiązują zasady i warunki sytuowania obiektów małej architektury, tablic i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń”.

Trafne wydaje się stanowisko projektodawcy zakładającego, iż opłaty nie powinny obejmować tablic i urządzeń reklamowych „niewidocznych z przestrzeni dostępnych publicznie” (art. 17a ust. 4). Niestety sformułowanie to rodzi zbyt wiele wątpliwości interpretacyjnych i – z punktu widzenia pewności prawa – nie może zostać wprowadzone. Przepisy fiskalne – ze względu na ich wyjątkowy charakter – powinny maksymalnie ograniczać ryzyko ich rozszerzającej interpretacji przez organy podatkowe. Rzeczą niewykonalną wydaje się określenie w przypadku wszystkich nośników reklamowych ich stopnia „widoczności”. **Powstają pytania, co w przypadku częściowej widoczności reklamy lub też jej „sezonowości” (szpaler drzew skutecznie osłaniający billboard**

latem, lecz „odslaniający” go zimą)? Każdorazowa, niejednokrotnie subiektywna, ocena organu prowadziłyby do licznych sporów na tym tle.

Również koncepcja zwolnienia z opłat „szyldów” zasługuje na uwzględnienie, jednak także tutaj proponowane przepisy wydają się zbyt ogólne i nieprecyzyjne. Szyld należałoby zdefiniować jako „**niewielką powierzchniowo informację o prowadzonej na danej nieruchomości działalności**”.

Informacja – w przeciwieństwie do pojęcia reklamy czy też „reklamy informacyjnej” – pozbawiona jest w swoim założeniu elementu „bezpośredniej zachęty”. Stanowi przekaz, iż w danym obiekcie świadczone są określone usługi lub dostępne są określone towary. Oczywiście atrakcyjna forma szyldu może zachęcać do skorzystania z danej oferty, jednak następuje to niejako w sposób pośredni. Być może warto w tym zakresie odwołać się do regulacji obowiązujących korporacje zawodów prawniczych., które niezwykle precyzyjnie i szczegółowo określają zasady „informowania o usługach”. Chociażby postanowienia Kodeksu Etyki Radców Prawnych, którego tekst jednolity stanowi załącznik do uchwały Nr 8/VIII/2010 Prezydium Krajowej Rady Radców Prawnych z dnia 28 grudnia 2010 r. Zgodnie z art. 24 ust. 2 ww. aktu „*informowaniem jest inicjowane przez radcę prawnego działanie nie stanowiące propozycji zawarcia umowy z konkretnym klientem, bez względu na formę, treść, technikę i środki. Informowanie może dotyczyć w szczególności następujących danych:*

a) imię i nazwisko (wraz ze zdjęciem), życiorys zawodowy, posiadane tytuły i stopnie zawodowe, kwalifikacje, doświadczenie i umiejętności zawodowe (w tym dodatkowe), znajomości języków obcych, preferowane zakresy praktyki zawodowej;

b) logotyp Krajowej Izby Radców Prawnych, formę prawną wykonywania zawodu wraz z oznaczeniem ja indywidualizującym oraz siedzibą i adresem, formę kontaktu (w tym komunikacji elektronicznej), zasady kształtowania wynagrodzenia za świadczone usługi, stałą współpracę z innymi radcami prawnymi, adwokatami, prawnikami zagranicznymi lub ich spółkami, współpracę z rzecznikami patentowymi, doradcami podatkowymi, biegłymi rewidentami, doradcami personalnymi, doradcami finansowymi lub ubezpieczeniowymi, rzeczoznawcami, tłumaczami, wysokość posiadanego ubezpieczenia od odpowiedzialności cywilnej za szkody wyrządzone przy wykonywaniu czynności zawodowych, udzielane gwarancje usługowe;

c) inna działalność radcy prawnego.”

Wprowadzenie przez projektodawcę do definicji legalnej szyldu pojęcia „działalności gospodarczej” stawia pod znakiem zapytania „pobieralność” opłat od podmiotów świadczących bezpłatne usługi, w tym organizacji społecznych prowadzących działalność pożytku publicznego. Być może warto rozważyć rozszerzenie definicji do szeroko pojętej działalności.

Przekazanie kompetencji w zakresie dookreślenia kryteriów uznania tablicy lub urządzenia reklamowego za szyld radzie gminy budzi poważne wątpliwości, zwłaszcza, że projektodawca nie wskazał jasno ram, w których organ ten powinien się poruszać. Skoro takie precyzyjne sformułowanie przez projektodawcę warunków, którym powinien odpowiadać szyld, jest nader utrudnione, należałoby wzmocnić udział kompetentnych podmiotów w procesie ustalania kryteriów na poziomie gminy. **Właściwe wydaje się przedstawienie w tym zakresie opinii właściwego konserwatora zabytków (szczególnie w przypadku obszarów objętych jego ochroną), a także gminnej (miejskiej) komisji urbanistyczno-architektonicznej.**

W art. 17a ust. 9 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych projektodawca proponuje, aby stawka opłaty od reklam mogła być zróżnicowana w zależności do rodzaju tablicy lub urządzenia reklamowego. Z praktycznego punktu widzenia rozsądnym byłoby **dodanie również drugiego kryterium w postaci „lokalizacji tablicy lub urządzenia reklamowego”**. W wielu gminach problem reklamy dotyka jedynie określonych obszarów np. skupiających duże rzesze mieszkańców (okolice dworców, duże punkty handlowo-usługowe etc.) czy też prestiżowych (zabytkowe centra miast). Zasadnym wydaje się umożliwienie radzie gminy zróżnicowania wysokości opłaty od reklam poprzez ustalenie wyższej stawki dla terenów atrakcyjnych dla reklamodawców, oraz jej stosowne obniżenie np. w peryferyjnych dzielnicach mieszkaniowych dużych miast.

III. Zmiany w ustawie z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz. U. z 2010 r. Nr 243, poz. 1623 z późn. zm.)

W art. 5 ust. 2 ustawy Prawo budowlane projektodawca proponuje uzupełnienie istniejącej regulacji o następujące zdanie „*a także nie dopuszczając do tego, by obiekt budowlany oszpecał otoczenie*”. W odczuciu opiniujących propozycja ta stanowi swoiste *superfluum* w stosunku do istniejącej regulacji. Jak bowiem stanowi ww. ust 2: „*obiekt budowlany należy użytkować w sposób zgodny z jego przeznaczeniem i wymaganiami*

ochrony środowiska oraz *utrzymywać w należyтым stanie technicznym i estetycznym*". Wydaje się, iż pojęcie „estetycznego obiektu budowlanego” jest tożsame z pojęciem „obektu nie oszpecającego otoczenia”. Jeżeli natomiast tak nie jest i projektodawca w swoich założeniach inaczej pojmował te dwa pojęcia, wówczas wskazane byłoby dookreślenie istniejącej pomiędzy nimi zależności. W projekcie „ustawy o ochronie krajobrazu” pojęcie obiektu „oszpecającego otoczenie” pojawia się również przy okazji zmian w ustawie o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (art. 1 projektowanej ustawy). Także z tego powodu wskazanym byłoby jasne zdefiniowanie przez projektodawcę tego określenia.

Co do zasady nadmiar regulacji dotyczącej tych samych stosunków społecznych nie stanowi wady, jednak *superfluum* łatwo przechodzi w stan, który można określić mianem „inflacji prawa”, tj. stanu, w którym istnieje nadmiar przepisów przy jednoczesnym braku wpływu na stosunki społeczne. Wprowadzenie zatem nieprecyzyjnego pojęcia bez wskazania jego zakresu znaczeniowego w tak ważnych regulacjach prawnych uczyni nowe przepisy „martwymi”, z uwagi na paniczny lęk w ich stosowaniu przez kompetentne organy.

Pożądane natomiast w ocenie opiniujących jest uzupełnienie projektu zmiany ustawy - Prawo budowlane poprzez dodanie regulacji uwzględniających uchwalane przez radę gminy zasady i warunki sytuowania obiektów małej architektury, tablic i urządzeń reklamowych ... (wskazane w projektowanym art. 37a ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym). Uzasadnione jest dodanie kompetencji właściwym organom w zakresie nadzorowania budynków i budowli poprzez ocenę ich zgodności z istniejącymi przepisami, w tym aktami prawa miejscowego. W przypadku stwierdzenia niezgodności obiektu budowlanego z ww. zasadami i warunkami sytuowania obiektów małej architektury, tablic i urządzeń reklamowych ..., właściwy organ będzie mógł wydać decyzję prowadzącą do przywrócenia obiektu budowlanego do stanu pierwotnego – zgodnego z prawem.

Z uwagi na powyższe postulujemy dodanie do ustawy z dnia 7.07.1994 - Prawo budowlane regulacji dotyczących ww. zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury, tablic i urządzeń reklamowych ..., analogicznych jak regulacja urbanistycznych zasad ochrony krajobrazu (projektowane: art. 48 ust. 2 pkt 1a), art. 49 ust. 1 pkt 1) oraz art. 71b ustawy prawo budowlane).

IV. Zmiany w ustawie z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2012 r. poz. 647 z późn. zm.)

Zaproponowane przez projektodawcę definicje legalne „reklamy”, „nośnika reklamy”, „tablicy reklamowej” oraz „urządzenia reklamowego” to bez wątpienia kluczowe kroki w całej nowelizacji mającej na celu pełniejszą ochronę krajobrazu w Polsce. Jak wskazali opiniujący w piśmie przewodnim do niniejszej opinii *„sprawa reklamy w polskim systemie prawnym dotyka przede wszystkim treści przekazu, natomiast w niewielkim stopniu zauważa problem formy. Ustawodawca skrzętnie przypatruje się informacjom skierowanym do najmłodszych, uważnie śledzi poczynania firm farmaceutycznych, jak również producentów różnego rodzaju używek. Nie jest jednak tak dokładny jeżeli chodzi o sposób, w jaki trafia do nas ten przekaz w przestrzeni publicznej”*. Wprowadzenie do systemu polskiego prawa definicji reklamy, rozumianej jako pewna materialna forma obecna w przestrzeni, otwiera nowy rozdział. Staje się punktem wyjścia dla pozostałych, projektowanych opiniowaną ustawą, regulacji prawnych. Opiniujący nie decydują się na merytoryczne ustosunkowanie do zaproponowanych definicji, jednak pragną podkreślić, iż jest to niezwykle istotny – o ile nie najważniejszy – element projektowanej ustawy. Niezbędnym wydaje się możliwie najpełniejsze spojrzenie na tę materię i zebranie uwag wszystkich kompetentnych środowisk celem precyzyjnego, jasnego, a jednocześnie możliwie najszerszego zdefiniowania przedmiotowych pojęć.

Za właściwe należy uznać wprowadzenie w art. 37a ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym narzędzia, które w sposób podobny do założeń parku kulturowego, daje gminom możliwość wprowadzenia ograniczeń dotyczących reklam i „małych form” dla całości ich obszaru (nie tylko terenów zabytkowych)¹.

Opiniujący dostrzegają potrzebę wprowadzenia kilku zmian w procesie opiniowania i konsultacji uchwał rad gmin dotyczących reklam i obiektów małej architektury. Przede wszystkim, choćby z uwagi na ulokowanie przedmiotowej procedury w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, właściwe byłoby **włączenie w proces opiniowania gminnych (miejskich) komisji architektoniczno-urbanistycznych**, które

¹ Art. 16. ust 1. ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami: Rada gminy, po zasięgnięciu opinii wojewódzkiego konserwatora zabytków, na podstawie uchwały, może utworzyć park kulturowy w celu ochrony krajobrazu kulturowego oraz zachowania wyróżniających się krajobrazowo terenów z zabytkami nieruchomymi charakterystycznymi dla miejscowej tradycji budowlanej i osadniczej.

- składając się niejednokrotnie z wybitnych przedstawicieli lokalnych środowisk architektów i urbanistów – stanowią dla organów gmin cenne źródło uwag i propozycji. Ich pominięcie przy tak istotnej materii jaką w obecnym czasie stanowi reklama w przestrzeni publicznej byłoby zupełnie nieuzasadnione.

Po drugie, ufając w dobrą wolę projektodawcy otwartego na wszelkie formy konsultacji pozwalające na możliwie najszerszy udział społeczeństwa w podejmowaniu kluczowych dla niego decyzji, sugerujemy wzorem art. 253 § 3 kodeksu postępowania administracyjnego wprowadzenie regulacji zobowiązującej organ gminy do dostosowania dni i godziny konsultacji do potrzeb ludności, przy czym **przynajmniej raz w tygodniu konsultacje powinny się odbywać w ustalonym dniu po godzinach pracy.**

Opiniujący, popierając zaproponowane przez projektodawcę rozwiązania, zwracają jednocześnie jego uwagę na kwestie konstytucyjności nowych regulacji. W mniemaniu opiniujących brak w przypadku nowego narzędzia planistycznego odpowiedniej **klauzuli zapewniającej obywatelom prawo do należnego im odszkodowania** w przypadku ograniczenia sposobu korzystania z nieruchomości, a za takie uznać bez wątpienia należy zasady i warunki sytuowania obiektów małej architektury oraz tablic i urządzeń reklamowych. Wskazane byłoby zatem – wzorem regulacji dotyczących parku kulturowego – wprowadzenie odpowiedniego odwołania do przepisów art. 131–134 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska² lub też zastosowanie form rekompensaty znanych już ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w przypadku uchwalania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.

Największym mankamentem istniejących przepisów jest ich niewielka skuteczność w egzekucji. Celowe byłoby zatem **wyraźne wskazanie kompetencji powiatowego inspektora nadzoru budowlanego w zakresie kontroli przestrzegania powołanych przez gminę przepisów określających zasady i warunki sytuowania obiektów małej architektury, tablic i urządzeń reklamowych** oraz ogrodzeń, a w tym poprzez decyzje nakazujące przywrócenie obiektu do stanu zgodnego z prawem. Zmiana w tym zakresie zaproponowana została w ostatnim akapicie punktu III niniejszej opinii.

² Art. 17 ust. 2 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami.

Być może wprowadzane zmiany w szeregu ustaw dotyczących ochrony przestrzeni publicznych w Polsce stanowią również dobrą okazję do **ustawowego umocowania działań podejmowanych przez tzw. „plastyków miejskich”** tj. jedno- lub wieloosobowych stanowisk tworzonych przez organy wykonawcze gmin celem koordynacji szeregu działań, których elementem wspólnym jest troska o wysoką jakość i estetykę przestrzeni publicznych.

V. Zmiany w ustawie z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. z 2009 r. Nr 151, poz. 122 z późn. zm.)

Największe zmiany zaproponowane przez projektodawcę dotyczą ustawy o ochronie przyrody, do której wprowadzono szereg zupełnie nowych narzędzi ochrony krajobrazu. W przekonaniu opiniujących skala nowych rozwiązań jest tak znaczna, iż może budzić poważne wątpliwości w praktyce. Przede wszystkim rodzą się pytania o **zasadność dublowania regulacji, które w znacznym stopniu znajdujemy na gruncie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.** Z punktu widzenia zwykłego obywatela czy też inwestora mnożenie aktów prawnych, które kształtują ich sytuację, jest wysoce niewskazane. Wydawać by się mogło, iż szereg z proponowanych rozwiązań znalazłoby swoje miejsce w nowej (lub znowelizowanej) ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Pozwoliłoby to **skumulować regulacje kształtujące sytuację prawną właścicieli nieruchomości w jednym dokumencie, którym powinien być miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego.**

Za celowe opiniujący uznają wprowadzenie instytucji „audytów krajobrazowych”, które mogłyby stanowić doskonały materiał do dalszych, szczegółowych opracowań planistycznych. Przede wszystkim byłyby doskonałą wskazówką, a jednocześnie skutecznym narzędziem „przymusu”, dla gmin, które w sposób dalece niezadowalający podchodzą do spraw ochrony ładu przestrzennego.

Jak wskazano powyżej, inne proponowane na gruncie ustawy o ochronie przyrody narzędzia, takie jak urbanistyczne zasady ochrony krajobrazu wydają się wyrazem „nadgorliwości” projektodawcy, który pragnął możliwie najszybciej i najskuteczniej osiągnąć zakładane cele. Instytucja urbanistycznych zasad ochrony krajobrazu stanowi de

facto obejście istniejących przepisów o planowaniu przestrzennym, przy czym z bliżej nieuzasadnionych powodów została przeniesiona na inny szczebel samorządu, tj. na rzecz województwa kosztem organów gminy. Nie jest również znana relacja, jaka istniałaby pomiędzy dwoma aktami prawa miejscowego, jakimi są miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego i jakimi miałyby być urbanistyczne zasady ochrony krajobrazu. Co prawda, zgodnie z art. 5b ust. 5 nowelizowanej ustawy o ochronie przyrody, „urbanistyczne zasady ochrony krajobrazu są wiążące przy opracowywaniu projektów studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego”, jednak projektodawca nie rozstrzygnął ewentualnej kolizji pomiędzy postanowieniami istniejących już aktów planistycznych, a nowo powoływanymi urbanistycznymi zasadami ochrony krajobrazu.

Za ciekawą i godną wprowadzenia uznają opiniujący propozycję przewidującą wykorzystanie środków publicznych dla dostosowywania istniejących obiektów prywatnych do wytycznych nowo powoływanych aktów planistycznych.

Na koniec warto odnieść się również do proponowanej **definicji legalnej „dominaty krajobrazowej”**. O ile samo wprowadzenie tego pojęcia do polskiego porządku prawnego uznać należy za trafione, o tyle wątpliwości rodzi jej ulokowanie w ustawie o ochronie przyrody. Jak wskazywali opiniujący powyżej zasadnym byłoby **stworzenie kompleksowej regulacji prawnej dotyczącej planistycznych działań organów państwa**. To ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (lub jej następczyni) powinna zawierać pełny katalog najważniejszych pojęć obejmujących swoim zakresem sprawy ładu architektoniczno-urbanistyczno-krajobrazowego.

Opinia opracowana przez członków Stowarzyszenia Forum Rozwoju Lublina

18 czerwca 2013 r.