

*Czy „ustawa krajobrazowa” daje
dobre narzędzia do naprawy
miejskiego krajobrazu?*

Kraków 15 X 2015r.

mgr inż. arch. Tomasz Gamdzyk



Warszawski Okrągły Stół Reklamowy (2008-2009)

OBSZARY, W JAKICH POWINNY ZOSTAĆ PRZYGOTOWANE LUB ZMIENIONE PRZEPISY, ODNOSZĄCE SIĘ DO REKLAMY ZEWNĘTRZNEJ (postulaty strony samorządowej):

- Delegacja ustawowa dla władz samorządowych do tworzenia lokalnych przepisów prawa miejscowego, ograniczających się do tematyki reklamowej na wybranym przez władze samorządowe obszarze (a więc i na obszarze całego miasta też) i nie stanowiących jedynie części specyficznego narzędzia jakim jest plan miejscowy,
- Możliwość szybkiego (liczonego w dniach, a najdalej tygodniach) usuwania reklam nielegalnych oraz dotkliwego karania pod względem finansowym tych, którzy przepisy naruszają,
- Możliwość uporządkowania reklam obecnie istniejących,
- Możliwość opodatkowania reklam z tytułu czerpania korzyści z publicznej przestrzeni wizualnej.

2013

Jest kompleksowa ustawa

- 1 lipca 2013  **Projekt wpłynął do Sejmu - druk nr 1525**
- 23 marca 2015  **Ustawę przekazano Prezydentowi i Marszałkowi Senatu**
- 16 kwietnia 2015  **Stanowisko Senatu**
Uchwała Senatu **druk nr 3330**
Wniósł poprawki
Skierowano do: Komisji Infrastruktury dnia 20-04-2015 , Komisji Kultury i Środków Przekazu dnia 20-04-2015 oraz Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej dnia 20-04-2015
- 24 kwietnia 2015  **Rozpatrywanie na forum Sejmu stanowiska Senatu**
Nr posiedzenia: **91**
Decyzja: przyjęto poprawki
- 24 kwietnia 2015  **Ustawę przekazano Prezydentowi do podpisu**
- 15 maja 2015  **Prezydent podpisał ustawę**
-  **Ustawa o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu**  
Uchwalono na pos. nr 91 dnia 24-04-2015
 Dz.U. poz. 774

Co ustawa „krajobrazowa” oferuje:

- Delegacja ustawowa dla władz samorządowych do tworzenia lokalnych przepisów prawa miejscowego na obszarze całej gminy,
- Możliwość usuwania reklam nielegalnych oraz dotkliwego karania tych, którzy przepisy naruszają,
- Możliwość uporządkowania reklam obecnie istniejących,
- Możliwość „opodatkowania” reklam z tytułu czerpania korzyści z publicznej przestrzeni wizualnej.

Tezy wystąpienia:

- Narzędzia ustawy są nieadekwatne do celu, jaki trzeba osiągnąć – i to raczej dlatego że mają za dużą moc niż za małą
- Proponowane rozwiązania są jednakowe dla małych gmin i dużych miast bez uwzględniania możliwości różnicowania działań w tak dużej rozpiętości skal
- Ustawa nie przewiduje przepisów „wspólnych”, powszechnie obowiązujących – teoretycznie będzie 2478 pomysłów gminnych na regulację zagadnienia
- „Zasady i warunki sytuowania...” są aktem zawieszonym w próżni – nie mają powiązań ani ze studium, ani z planami miejscowymi ani nawet z audytem krajobrazowym czy innymi planami „ponadgminnymi”

Problem z definicjami (wybrane przykłady)

Ustawa o PiZP

- Art. 2 pkt 16a) „reklamie” – należy przez to rozumieć upowszechnianie w jakiegokolwiek wizualnej formie informacji promującej osoby, przedsiębiorstwa, towary, usługi, przedsięwzięcia lub ruchy społeczne;

Ustawa o PiOL

- Art. 17a ust. 5. Opłaty reklamowej nie pobiera się jeżeli tablice reklamowe lub urządzenia reklamowe:
 - 4) służą wyłącznie do upowszechniania informacji:
 - a) trwale upamiętniającej osoby, instytucje lub wydarzenia,
 - b) o charakterze religijnym, związanym z działalnością kościołów lub innych związków wyznaniowych, jeżeli tablica reklamowa lub urządzenie reklamowe sytuowane są w granicach terenów użytkowanych jako miejsca kultu i działalności religijnej oraz cmentarzy.

WNIOSEK: to że opłat nie pobiera się, nie oznacza że informacje opisane w pkt 4 lit a i b nie są reklamą. Jeżeli w świetle definicji są reklamą, będzie to miało poważne konsekwencje przy pisaniu np. zakazów umieszczania reklam.

Problem z definicjami (wybrane przykłady c.d.)

Ustawa o PiZP

- Art. 2 pkt 16a) „reklamie” – należy przez to rozumieć upowszechnianie w jakiejkolwiek wizualnej formie informacji promującej osoby, przedsiębiorstwa, towary, usługi, przedsięwzięcia lub ruchy społeczne;
- 16b) „tablicy reklamowej” – należy przez to rozumieć przedmiot materialny przeznaczony lub służący ekspozycji reklamy wraz z jego elementami konstrukcyjnymi i zamocowaniami, o płaskiej powierzchni służącej ekspozycji reklamy, w szczególności baner reklamowy, reklamę naklejaną na okna budynków i reklamy umieszczane na rusztowaniu, ogrodzeniu lub wyposażeniu placu budowy, z wyłączeniem drobnych przedmiotów codziennego użytku wykorzystywanych zgodnie z ich przeznaczeniem;
- 16c) „urządzeniu reklamowym” – należy przez to rozumieć przedmiot materialny przeznaczony lub służący ekspozycji reklamy wraz z jego elementami konstrukcyjnymi i zamocowaniami, inny niż tablica reklamowa, z wyłączeniem drobnych przedmiotów codziennego użytku wykorzystywanych zgodnie z ich przeznaczeniem

CZY W ZWIĄZKU Z TYM ZNAMIONA DEFINICJI WYCZERPUJĄ:

- Plandeki na naczepach pojazdów ciężarowych?
- Transparenty na manifestacji ulicznej?
- Wizerunki kandydatów w wyborach lokalnych i ponadlokalnych?

Transformacja ustaleń MPZP w ustalenia „Zasad”

BYŁO DOTYCHCZAS W PRZEPISACH uopizp:

- Art. 15 ust. 3. W planie miejscowym określa się w zależności od potrzeb:
pkt 9) 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;

JEST W USTAWIE KRAJOBRAZOWEJ (zmiana przepisów uopizp):

- Art. 15 ust. 3 skreślony
- Art. 37a. ust. 1. Rada gminy może ustalić w formie uchwały zasady i warunki sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabaryty, standardy jakościowe oraz rodzaje materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane.

Transformacja ustaleń MPZP w ustalenia „Zasad” – wnioski:

BYŁO:

- w planie miejscowym określa się **w zależności od potrzeb**

JEST:

- dotyczy całego obszaru gminy
- zasady ustala się dla małej architektury, ogrodzeń, tablic i urządzeń reklamowych łącznie
- może przewidywać różne regulacje dla różnych obszarów gminy określając w sposób jednoznaczny granice tych obszarów.

Problematyczny zakres ustaleń „Zasad” (1)

Konieczność ustalenia zasad dla całego terytorium gminy, z obowiązkiem jednoznacznego ustalania granic obszarów o zróżnicowanych wymogach (nawet załącznik graficzny musi być wyposażony w opis jednoznacznie określający granice!)

1. Jak jednoznacznie ustalać granice obszarów? Jest to problem, bo nie można odwoływać się do innych dokumentów (np. do Studium czy planu miejscowego) – patrz orzeczenia nadzorcze Wojewody!
 - Może obszary Miejskiego Systemu Informacji?
 - Może obręby geodezyjne – to jest pomysł, ale...
2. Jak jednoznacznie ustalać granice układów liniowych? Pasy drogowe – problemy z ewidencją gruntów i liniami rozgraniczającymi

Problematyczny zakres ustaleń „Zasad” (2)

Konieczność ustalania w jednym dokumencie zasad dla każdego z czterech segmentów:

- Obiektów małej architektury
- Ogrodzeń
- Tablic reklamowych i urządzeń reklamowych
- Szyldów

„Transakcja wiązana” – ale intencje ustawodawcy niezrozumiałe. Może praktyka to rozjaśni

Mała architektura

Według obowiązującego prawa budowlanego:

Art. 3. Ilekroć w ustawie jest mowa o:

- 4) obiekcie małej architektury – należy przez to rozumieć niewielkie obiekty, a w szczególności:
 - a) kultu religijnego, jak: kapliczki, krzyże przydrożne, figury,
 - b) posągi, wodotryski i inne obiekty architektury ogrodowej,
 - c) użytkowe służące rekreacji codziennej i utrzymaniu porządku, jak: piaskownice, huśtawki, drabinki, śmietniki;

ROZSĄDNA RADA TO ZAJĄĆ SIĘ WYŁĄCZNIE MAŁYMI OBIEKTAMI BUDOWLANymi (BĘDĄCYMI OBIEKTAMI MAŁEJ ARCHITEKTURY), STANOWIĄCYMI WYPOSAŻENIE PRZESTRZENI PUBLICZNYCH, W SZCZEGÓLNOŚCI WYPOSAŻENIE ULIC, ale:

- Czy jest to potrzebne, gdy dla przestrzeni publicznych (w pasach drogowych), burmistrz lub prezydent może to ustalić aktem kierownictwa wewnętrznego?
- Co na takie regulacje gminy powie zarządca drogi powiatowej w przypadku gdy gmina/miasto nie są jednostkami na prawach powiatu?
Albo GDDKiA, zarządzająca drogami ekspresowymi?
Projektu „Zasad” nie uzgadnia się przecież z zarządcą drogi...

Ogrodzenia

W przypadku dużych miast, problemem jest ich skala, znajomość szczegółów istniejących w terenie, a w konsekwencji adekwatność przepisów do rzeczywistości i specyfiki nieomal każdej działki

W przypadku małych ośrodków jest dodatkowo problem relacji „sąsiedzkich” pomiędzy radnymi a mieszkańcami. Ogrodzenia to bardzo wrażliwy temat.

System egzekucji, opłaty od reklamy

- Kary z przepisów administracyjnych
- Kary z Kodeksu Wykroczeń
- Kary z ustawy o Planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym
- Opłata od reklamy

Technika prawodawcza, komentarze prawników (w kuluarach). To jest duży i odrębny temat, może na razie jeszcze za wcześnie na dyskusję i analizy.

Orzecznictwo pokaże czy system działa

Naprawa krajobrazu

prawdopodobne scenariusze (1)

- Duże miasta mają środki organizacyjne na przygotowanie „Zasad”, ich wdrożenie i egzekucję. Koszty mają szansę zbilansować się z przychodami (ale na razie szacunków brak, uchwały o „przystąpieniu” nie zawierają takich analiz)
- Małe ośrodki nie mają ani pieniędzy ani ludzi do przygotowania i wdrożenia zasad. Brakuje im również motywacji: *„przychody wątpliwe, a ryzyko konfliktów sąsiedzkich prawdopodobne...”*

Naprawa krajobrazu

prawdopodobne scenariusze (2)

- Duże miasta uporządkują krajobraz reklamowy w swoich granicach i w znaczący sposób zredukują liczbę reklam
- Średnie miasta, zwłaszcza te satelickie, nie będą miały silnej presji społecznej na wprowadzanie restrykcji względem reklam, będą natomiast zainteresowane generowaniem przychodów z opłat reklamowych.

WNIOSEK:

Średnie miasta przejmą rynki reklamy z dużych miast. Na drogach dojazdowych do dużych miast pojawi się wiele nowych, legalnych i bardzo mocno zauważalnych w krajobrazie reklam.

Podsumowanie

- Na ustawę „krajobrazową” oczekiwaliśmy długo i z wielkimi nadziejami
- Tryb uchwalania ustawy nie pozwolił na przygotowanie spójnych i zrozumiałych przepisów
- Przed sporządzającymi „Zasady i warunki sytuowania” stoi wielkie wyzwanie i niezbędne będzie bardzo uważne formułowanie treści tych „Zasad”
- Trzeba zdawać sobie sprawę z możliwych skutków regulacji, oddziaływujących w bardzo szerokim zakresie i przewidywać konsekwencje takich a nie innych zapisów

Zastanówmy się wspólnie jak zapobiec realizacji opisanego wyżej scenariusza, w którym podejście merkantylne mogłoby przeważać nad odpowiedzialnością za wspólną przestrzeń!

Dziękuję za uwagę!



tomasz.gamdzyk@pracownia-warszawy.pl