



KANCELARIA SENATU

BIURO LEGISLACYJNE

Warszawa, dnia 7 kwietnia 2015 r.

**Opinia do ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi
ochrony krajobrazu**

(druk nr 857)

I. Cel i przedmiot ustawy

Ustawa z dnia 20 marca 2015 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu, ma na celu wprowadzenie do polskiego porządku prawnego nowych instytucji i rozwiązań systemowych, które powstrzymają degradację krajobrazu naturalnego i kulturowego oraz zapewnią jego zachowanie, w szczególności poprzez wprowadzenie reglamentacji działalności polegającej na instalowaniu tablic i urządzeń reklamowych.

W art. 1 w pkt 2 noweli zaproponowano zmiany do Kodeksu wykroczeń. Polegają one na wprowadzeniu karalności pomocnictwa i podżegania do nielegalnego umieszczania ogłoszeń oraz stypizowaniu nowego typu wykroczenia, polegającego na nielegalnym umieszczaniu tablic reklamowych lub urządzeń reklamowych.

W art. 42a ustawy o drogach publicznych (art. 3 pkt 6 noweli) określono warunki, które muszą spełniać widoczne z jezdni przez kierującego pojazdem tablice i urządzenia reklamowe.

W art. 4 noweli, zmieniającym ustawę o podatkach i opłatach lokalnych, wprowadzono do systemu prawnego nową opłatę lokalną - opłatę reklamową.

Rada gminy będzie mogła wprowadzić opłatę reklamową od posiadania tablic reklamowych lub urządzeń reklamowych, pod warunkiem jednak, że w gminie obowiązują zasady i warunki sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń.

Opłata reklamowa pobierana będzie od właścicieli nieruchomości lub obiektów budowlanych z wyłączeniem nieruchomości gruntowych oddanych w użytkowanie wieczyste, użytkowników wieczystych nieruchomości gruntowych, posiadaczy samoistnych nieruchomości lub obiektów budowlanych oraz posiadaczy nieruchomości lub ich części albo obiektów budowlanych lub ich części stanowiących własność Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego.

Jeżeli nieruchomość lub obiekt budowlany, na których zlokalizowana jest tablica reklamowa lub urządzenie reklamowe, będzie przedmiotem współwłasności lub współposiadania, obowiązek w zakresie wniesienia opłaty ciążyć ma solidarnie odpowiednio na wszystkich współwłaścicielach lub współposiadaczach.

Od opłaty reklamowej wolne będą tablice reklamowe lub urządzenia reklamowe, jeżeli nie są widoczne z przestrzeni dostępnych publicznie, stanowią szyld, są realizacją obowiązku nałożonego przepisami prawa lub służą do upowszechniania informacji popularyzującej lub upamiętniającej osoby i informacji o charakterze religijnym, związanym z działalnością kościołów lub innych związków wyznaniowych, sytuowanych w granicach terenów użytkowanych jako miejsca kultu i działalności religijnej oraz cmentarzy.

Opłata reklamowa składać się ma z części stałej i części zmiennej. Część stała ma mieć zryczałtowaną wysokość niezależną od pola powierzchni tablicy reklamowej lub urządzenia reklamowego służącego ekspozycji reklamy. Część zmienna zależeć będzie od wielkości pola powierzchni tablicy lub urządzenia reklamowego służących ekspozycji reklamy.

W art. 7 noweli zaproponowano zmiany do ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Zmodyfikowano definicję reklamy oraz wprowadzono definicje określeń: tablica reklamowa, urządzenie reklamowe, szyld, krajobraz oraz krajobraz priorytetowy.

W art. 37a ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym określono tryb przyjmowania przez radę gminy uchwały w sprawie zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabarytów, standardów jakościowych oraz rodzajów materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane.

W uchwale, stanowiącej akt prawa miejscowego, rada gminy będzie mogła ustalić zakaz umieszczania tablic reklamowych i urządzeń reklamowych, z wyłączeniem szyldów, oraz ogrodzeń.

Przed podjęciem uchwały w sprawie zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, wójt, burmistrz albo prezydent miasta opracuje jej projekt, podając do publicznej wiadomości informację o podjęciu prac nad dokumentem.

Projekt uchwały będzie uzgadniany z wojewódzkim konserwatorem zabytków - w zakresie kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu i ministrem właściwym do spraw zdrowia - w zakresie zagospodarowania obszarów ochrony uzdrowiskowej, a także opiniowany przez regionalnego dyrektora ochrony środowiska, właściwy organ Państwowej Straży Pożarnej oraz marszałka województwa.

Projekt uchwały w sprawie zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, zostanie następnie wyłożony do publicznego wglądu na okres co najmniej 21 dni - w czasie wyłożenia i przez okres 14 dni po zakończeniu tego okresu zbierane będą uwagi do projektu.

W ustawie przewidziano, jako zadanie własne samorządu województwa, mechanizm powszechnej identyfikacji i waloryzacji krajobrazu. Narzędziem realizacji tego zadania będzie, przewidziany w art. 38a ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, audyt krajobrazowy.

Audyt sporządzać ma zarząd województwa a uchwałać sejmik, nie rzadziej niż raz na 20 lat. Dokument ten będzie identyfikował krajobrazy występujące na całym obszarze województwa, określając ich cechy charakterystyczne oraz dokonując oceny ich wartości. Zostaną w nim ujęte m.in. krajobrazy priorytetowe, parki kulturowe, parki narodowe, rezerваты przyrody, parki krajobrazowe, obszary chronionego krajobrazu, obiekty znajdujące się na listach Światowego Dziedzictwa UNESCO oraz obszary Sieci Rezerwatów Biosfery UNESCO.

W audycie krajobrazowym określone zostaną ponadto zagrożenia dla możliwości zachowania wartości krajobrazów oraz rekomendacje i wnioski dotyczące ich kształtowania i ochrony.

Projekt audytu krajobrazowego będzie konsultowany z regionalnym dyrektorem ochrony środowiska, dyrektorami parków narodowych i krajobrazowych położonych w granicach województwa, wojewódzkim konserwatorem zabytków oraz radami gmin położonych na terenie województwa.

Na zgłoszone przed uchwaleniem audytu krajobrazowego żądanie gminy, której opinia nie została uwzględniona w projekcie audytu, sejmik województwa rozstrzygnie w formie uchwały o zasadności nieuwzględnienia opinii przez zarząd województwa.

Na podstawie art. 23a ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, sejmik województwa wyznaczy na obszarze chronionego krajobrazu, w drodze uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego, w granicach krajobrazów priorytetowych zidentyfikowanych w ramach audytu krajobrazowego, strefy ochrony krajobrazu stanowiące w szczególności przedpola ekspozycji, osie widokowe, punkty widokowe oraz obszary zabudowane wyróżniające się lokalną formą architektoniczną, istotne dla zachowania walorów krajobrazowych, a także określi wykaz obiektów o istotnym znaczeniu historycznym i kulturowym.

Projekt uchwały, o której mowa w art. 23a, wymagał będzie uzgodnienia z właściwym regionalnym dyrektorem ochrony środowiska i właściwą miejscowo radą gminy oraz zaopiniowania przez właściwego wojewódzkiego konserwatora zabytków.

Rada gminy będzie mogła odmówić uzgodnienia wyłącznie w przypadku, gdy wprowadzenie zakazów na obszarze chronionego krajobrazu, prowadziłyby do ograniczenia możliwości rozwojowych gminy wynikających z ustaleń studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego lub miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w stopniu nieproporcjonalnym do wartości jakie obszar chronionego krajobrazu ma chronić.

II. Przebieg prac legislacyjnych

Ustawa uchwalona przez Sejm na 89. posiedzeniu w dniu 20 marca b.r. pochodziła z przedłożenia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej.

Projekt wpłynął do Sejmu w dniu 28 czerwca 2013 r. (druk sejmowy nr 1525) i został skierowany do pierwszego czytania na posiedzeniu Sejmu. Prace nad nim odbywały się w Komisji Infrastruktury, Komisji Kultury i Środków Przekazu oraz Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej, z zaleceniem zasięgnięcia opinii Komisji Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa.

Posłowie wprowadzili do projektu szereg poprawek, m. in. rezygnując z wprowadzania do systemu pojęcia dominanty krajobrazowej, usuwając przepisy umożliwiające w praktyce podwójne karanie osób instalujących reklamy w sposób niezgodny z prawem, ograniczając do

minimum zakres zmian w ustawie - Prawo budowlane oraz rozstrzygając kwestie kolizji między uchwałami rady gminy a miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego.

Wątpliwości posłów budziło przede wszystkim wprowadzenie opłaty reklamowej - jako kolejnej daniny publicznej obciążającej przedsiębiorców, a także możliwość instalowania tablic i urządzeń reklamowych w pasach drogowych miast na prawach powiatu – na podstawie odpłatnej umowy cywilnoprawnej.

Za przyjęciem ustawy głosowało 236 posłów, przy 183 głosach przeciw i 7 wstrzymujących się.

III. Uwagi szczegółowe

- 1) W art. 2 w pkt 2 noweli zaproponowano dodanie do Kodeksu wykroczeń art. 63b, typizującego wykroczenie polegające na umieszczeniu tablicy reklamowej lub urządzenia reklamowego z naruszeniem zasad i warunków ich sytuowania, o gabarytach większych niż dopuszczalne lub wykonanych z wyrobów innych niż dopuszczalne. Przepis ten wymaga poprawy, ponieważ ze względu na jego represyjny charakter, musi go cechować szczególna ścisłość.

Wskazanie w nim tablicy reklamowej lub urządzenia reklamowego, bez odesłania do aktu prawnego zawierającego definicje tych określeń oznacza, że przesłanki karalności za wykroczenie opisane w art. 63b zostały opisane w sposób nieprecyzyjny.

Pojęcia „tablica reklamowa” oraz „urządzenie reklamowe” zostały zdefiniowane w art. 2 pkt 16b i 16c ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Ustawa o drogach publicznych w art. 4 w pkt 23 przyjmuje z kolei definicję określenia „reklama”, rozumiejąc przez to „umieszczoną w polu widzenia użytkownika drogi tablicę reklamową lub urządzenie reklamowe w rozumieniu przepisów o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, **a także każdy inny nośnik informacji wizualnej**, wraz z jej elementami konstrukcyjnymi i zamocowaniami(...)”. Art. 63b Kodeksu wykroczeń w kontekście art. 4 pkt 23 ustawy o drogach publicznych zawiera więc lukę prawną.

Przedstawione poniżej alternatywne propozycje poprawek różnią się ich zakresem. Pierwsza jest niezbędnym uzupełnieniem przepisu przyjętego przez Sejm. Druga usuwa wspomnianą lukę, uwzględniając okoliczność, że definicja reklamy z ustawy o drogach publicznych jest szersza od pojęcia tablicy reklamowej lub urządzenia reklamowego,

ponieważ obejmuje również każdy inny nośnik informacji wizualnej – co oznacza, że umieszczanie tych ostatnich w sposób niezgodny z prawem nie stanowiłoby wykroczenia.

Propozycja poprawki:

w art. 2 w pkt 2, w art. 63b w § 1 po wyrazach „tablicę reklamową lub urządzenie reklamowe” dodaje się wyrazy „, o których mowa w art. 2 pkt 16b i 16c ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2015 r. poz. 199)”;

albo

w art. 2 w pkt 2, w art. 63b w § 1 po wyrazach „Kto umieszcza tablicę reklamową lub urządzenie reklamowe z naruszeniem zasad i warunków ich sytuowania” zastępuje się wyrazami „Kto umieszcza reklamę, o której mowa w art. 4 pkt 23 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 260, z późn. zm.) z naruszeniem zasad i warunków jej sytuowania”;

- 2) W art. 3 w pkt 1 noweli zaproponowano zmianę w zakresie art. 4 pkt 23 ustawy o drogach publicznych, zawierającego definicję reklamy. Przepis ten należy zmodyfikować, gdyż posłużono się w nim szeregiem odesłań ogólnych. Taki zabieg legislacyjny jest niezgodny z dyrektywą zawartą w § 156 Zasad techniki prawodawczej, która nakazuje jednoznacznie wskazywać przepis lub przepisy prawne, do których się odsyła. Do przepisów określonych przedmiotowo można odesłać wyjątkowo, jeżeli daną instytucję prawną reguluje się całościowo, a wyczerpujące wymienienie przepisów prawnych, do których się odsyła, nie jest możliwe.

Propozycja poprawki:

w art. 3:

- a) *w pkt 1, pkt 23 otrzymuje brzmienie:*

„23) reklama – umieszczone w polu widzenia użytkownika drogi tablica reklamowa lub urządzenie reklamowe w rozumieniu art. 2 pkt 16b i 16c ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2015 r. poz. 199), a także każdy inny nośnik informacji wizualnej, wraz z jej elementami konstrukcyjnymi i zamocowaniami, niebędący znakiem drogowym, o którym mowa w przepisach wydanych na podstawie art. 7 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r.- Prawo o ruchu drogowym, ustawionym przez gminę znakiem informującym o obiektach zlokalizowanych przy drodze, w tym obiektach użyteczności publicznej,

znakiem informującym o formie ochrony zabytków lub tablicą informacyjną o nazwie formy ochrony przyrody w rozumieniu art. 115 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. z 2013 r. poz. 627, z późn. zm.);

b) w pkt 5 w lit. b, w ust. 6a skreśla się wyrazy „(Dz. U. z 2013 r. poz. 627, z późn. zm.)”;

- 3) Zgodnie z art. 22 ust. 2c ustawy o drogach publicznych (art. 3 pkt 2 noweli), w granicach miast na prawach powiatu tablice reklamowe i urządzenia reklamowe mogą być umieszczane w pasie drogowym na podstawie odpłatnej umowy cywilnoprawnej. Tablica reklamowa i urządzenie reklamowe są w świetle art. 4 pkt 23 ustawy o drogach publicznych jednym z elementów definicji pojęcia "reklama". W określeniu tym mieszczą się jednak także inne nośniki informacji wizualnej, wraz z ich elementami konstrukcyjnymi i zamocowaniami. Wykładnia literalna art. 22 ust. 2c w brzmieniu zaproponowanym przez Sejm prowadzi do wniosku, że umowa o umieszczenie w pasie drogowym dotyczyć może tablicy reklamowej i urządzenia reklamowego, ale już nie - innych nośników informacji również będących reklamą. Jeżeli nie był to celowy zabieg legislacyjny, konieczne jest przyjęcie poniższej poprawki.

Propozycja poprawki

w art. 3 w pkt 2, ust. 2c i 2d otrzymują brzmienie:

„2c. W granicach miast na prawach powiatu reklamy mogą być umieszczane na gruntach, o których mowa w ust. 1, na podstawie odpłatnej umowy cywilnoprawnej w wypadkach uzasadnionych względami funkcjonalnymi, w szczególności wówczas gdy są one umieszczone na wiadach przystankowych lub obiektach małej architektury.

2d. Wartość świadczeń pieniężnych lub niepieniężnych przysługujących zarządowi dróg w sytuacji, o której mowa w ust. 2c, nie może być niższa niż wysokość opłaty za zajęcie pasa drogowego, która miałaby zastosowanie w przypadku danej reklamy umieszczonej na podstawie decyzji, o której mowa w art. 40 ust. 1.”;

- 4) Art. 36 ustawy o drogach publicznych (art. 3 pkt 3 noweli) stanowi, że w przypadku zajęcia pasa drogowego bez zezwolenia zarządcy drogi lub niezgodnie z warunkami podanymi w tym zezwoleniu, lub bez zawarcia odpłatnej umowy cywilnoprawnej, o której mowa w art. 22 ust. 2c, lub niezgodnie z warunkami tej umowy, właściwy zarządca drogi orzeka, w drodze decyzji administracyjnej, o jego przywróceniu do stanu

poprzedniego. Przepis ten nie reguluje jednak, co się dzieje, gdy pas drogowy wykorzystywany jest bez umowy, o której mowa w art. 22 ust. 2 lub 2a.

Analogiczne zastrzeżenia dotyczą odesłań zawartych w art. 40 ust. 12 pkt 1 - 3 (art. 3 pkt 5 lit. c noweli). Przepisy te określają konsekwencje zajęcia pasa drogowego bez zawarcia umowy, o której mowa w art. 22 ust. 2c, pozostawiając poza regulacją analogiczne sytuacje w przypadku umów, o których mowa w art. 22 ust. 2 lub 2a.

Propozycje poprawek:

w art. 3:

- a) w pkt 3, w art. 36 wyrazy „art. 22 ust. 2c” zastępuje się wyrazami „art. 22 ust. 2, 2a lub 2c”;
- b) w pkt 5 w lit. c, w ust. 12 w pkt 1 – 3 wyrazy „art. 22 ust. 2c” zastępuje się wyrazami „art. 22 ust. 2, 2a lub 2c”;

- 5) W myśl art. 39 ust. 3 ustawy o drogach publicznych (art. 3 pkt 4 lit. b noweli), w szczególnie uzasadnionych przypadkach lokalizowanie w pasie drogowym obiektów budowlanych lub urządzeń niezwiązanych z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego oraz reklam może nastąpić wyłącznie za zezwoleniem właściwego zarządcy drogi, **z zastrzeżeniem ust. 7 i art. 22 ust. 2c**, wydawanym w drodze decyzji administracyjnej.

Posługiwanie się zwrotem „z zastrzeżeniem” budzi szereg wątpliwości w praktyce legislacyjnej. Sformułowanie to może być bowiem rozumiane jako wskazówka, iż w innym przepisie znajduje się wyjątek od zasady albo, że w innym przepisie należy szukać uszczegółowienia interpretowanej normy.

W analizowanej sytuacji - poczynione w art. 39 ust. 3 zastrzeżenie do ust. 7 i art. 22 ust. 2c może być interpretowane jako:

- wyjątek od zasady, że lokalizowanie w pasie drogowym obiektów budowlanych lub urządzeń niezwiązanych z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego oraz reklam może nastąpić wyłącznie za zezwoleniem właściwego zarządcy drogi, poczyniony dla podmiotów zawierających z zarządem lub zarządcą drogi umowy cywilnoprawne, o których mowa w ust. 7 i art. 22 ust. 2c, albo
- wskazówkę, iż podmioty zawierające umowy cywilnoprawne, o których mowa w ust. 7 i art. 22 ust. 2c, muszą uzyskać także zezwolenie właściwego zarządcy drogi.

Na marginesie wspomnieć należy, że czyniąc takie zastrzeżenie ustawodawca ograniczył się do odesłania do art. 22 ust. 2c, choć o umowach cywilnoprawnych dotyczących wykorzystania pasa ruchu drogowego, mowa jest także w ust. 2 i 2a tego przepisu.

Przedstawiona poniżej propozycja poprawki oparta jest na założeniu, że podmiot zawierający z zarządcą drogi umowę cywilnoprawną w sprawie korzystania z pasa drogowego, nie musi już uzyskiwać od niego zezwolenia na korzystanie z pasa, ponieważ takie rozumienie przepisu jest, jak się wydaje, uprawnione w świetle art. 36 ustawy o drogach publicznych.

Propozycja poprawki:

w art. 3 w pkt 4 w lit. b, w ust. 3 zdanie pierwsze otrzymuje brzmienie:

„W szczególnie uzasadnionych przypadkach lokalizowanie w pasie drogowym obiektów budowlanych lub urządzeń niezwiązanych z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego oraz reklam, może nastąpić wyłącznie za zezwoleniem właściwego zarządcy drogi, wydawanym w drodze decyzji administracyjnej - zezwolenie nie jest wymagane w przypadku zawarcia umowy, o której mowa w ust. 7 lub w art. 22 ust. 2, 2a lub 2c”;

- 6) Analogiczne do wyżej opisanych wątpliwości w zakresie użycia zwrotu „z zastrzeżeniem”, powoduje art. 40 ust. 1 ustawy o drogach publicznych (art. 3 pkt 5 lit. a noweli).

Propozycja poprawki:

w art. 3 w pkt 5 w lit. a, ust. 1 otrzymuje brzmienie:

„1. Zajęcie pasa drogowego na cele niezwiązane z budową, przebudową, remontem, utrzymaniem i ochroną dróg, wymaga zezwolenia zarządcy drogi, wydanego w drodze decyzji administracyjnej - zezwolenie nie jest wymagane w przypadku zawarcia umowy, o której mowa w art. 22 ust. 2, 2a lub 2c.”;

- 7) Art. 42a ustawy o drogach publicznych (art. 3 pkt 6 noweli) stanowi, że widoczne z jezdni przez kierującego pojazdem tablice i urządzenia reklamowe, umieszczone tak w pasie drogowym, jak i poza nim, muszą spełniać wskazane w tym przepisie warunki. Jak już wspomniano, tablica reklamowa i urządzenie reklamowe są w świetle art. 4 pkt 23 ustawy o drogach publicznych jednym z elementów definicji pojęcia "reklama", a w określeniu tym mieszczą się także inne nośniki informacji wizualnej, wraz z ich

elementami konstrukcyjnymi i zamocowaniami. W świetle powyższego, nośniki informacji wizualnej inne niż tablica reklamowa lub urządzenie reklamowe, nie będą musiały spełniać warunków z art. 42a.

Ponadto, w art. 42a ustawy o drogach publicznych używa się określenia „reklama” wbrew definicji zawartej w tym samym akcie prawnym. Zgodnie bowiem z art. 4 pkt 23 ustawy o drogach, reklama to urządzenie będące nośnikiem informacji wizualnej, a nie sama informacja, jak to sugeruje art. 42a pkt 1 (powierzchnia reklamy umieszczonej na danej tablicy lub urządzeniu), czy też pkt 2 (tablica i urządzenie umożliwiające bieżącą zmianę reklamy, kolejno wyświetlane reklamy, czas prezentacji reklamy).

Propozycja poprawki:

w art. 3 w pkt 6, art. 42a otrzymuje brzmienie:

„Art. 42a. Widoczna z jezdni przez kierującego pojazdem reklama, umieszczona tak w pasie drogowym, jak i poza nim, musi spełniać następujące warunki:

1) maksymalna luminancja powierzchni informacji wizualnej umieszczonej na danej reklamie emitującej światło jest:

a) w ciągu dnia niższa niż 5000 cd/m²,

b) w ciągu nocy niższa niż 400 cd/m²;

2) w przypadku reklam umożliwiających bieżącą zmianę informacji wizualnej:

a) niedopuszczalne jest wyświetlanie ruchomych obrazów,

b) niedopuszczalne jest stosowanie efektów wizualnych i przerw pomiędzy kolejno wyświetlanymi informacjami,

c) minimalny czas prezentacji informacji wizualnej jest dłuższy niż 10 sekund.”;

8) W myśl art. 2 pkt 16d ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (art. 7 pkt 1 noweli), przez szyld należy rozumieć tablicę reklamową lub urządzenie reklamowe informującą o działalności prowadzonej na nieruchomości, na której ta tablica reklamowa lub urządzenie reklamowe się znajdują. Zgodnie z kolei z art. 46 § 1 Kodeksu cywilnego, nieruchomościami są części powierzchni ziemskiej stanowiące odrębny przedmiot własności (grunty), jak również budynki trwale z gruntem związane lub części takich budynków, jeżeli na mocy przepisów szczególnych stanowią odrębny od gruntu przedmiot własności.

Wykładnia art. 2 pkt 16d ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w związku z art. 46 § 1 Kodeksu cywilnego prowadzi do wniosku, że za szyld nie zostaną

uznane tablica reklamowa lub urządzenie reklamowe zamontowane na obiektach nie będących nieruchomościami np. na pojazdach lub na budynkach nie związanych z gruntem w sposób trwały, mimo że również informują o prowadzonej tam działalności. Zważywszy, że art. 17a ust. 5 pkt 2 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych zwalnia szyldy od opłaty reklamowej, art. 2 pkt 16d ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym może zostać uznany - w zakresie w jakim różnicuje sytuację podmiotów używających szyldu do informowania o prowadzonej przez siebie działalności w zależności od obiektu, na którym zostanie umieszczony - za niezgodny z art. 2 oraz art. 32 Konstytucji RP.

Propozycja poprawki:

w art. 7 w pkt 1 w lit. a, pkt 16d otrzymuje brzmienie:

„16d) „szyldzie” – należy przez to rozumieć tablicę reklamową lub urządzenie reklamowe informujące o działalności prowadzonej na nieruchomości, w pojeździe lub w innym obiekcie, na których ta tablica reklamowa lub urządzenie reklamowe się znajdują;”;

- 9) Zgodnie z art. 37a ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w uchwale w sprawie zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, rada gminy może ustalić zakaz umieszczania tablic reklamowych i urządzeń reklamowych, z wyłączeniem szyldów, oraz ogrodzeń. Taka redakcja może powodować wątpliwości, czy ogrodzenia mogą być objęte zakazem sytuowania, czy też nie.

Propozycja poprawki:

w art. 7 w pkt 5, w art. 37a ust. 2 otrzymuje brzmienie:

„2. W uchwale, o której mowa w ust. 1, rada gminy może ustalić zakaz sytuowania tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, z wyłączeniem szyldów.”;

- 10) Art. 17 ust. 1 pkt 3 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (art. 8 pkt 3 noweli) stanowi, że rada gminy w uchwale o utworzeniu parku kulturowego, może ustanowić na jego obszarze m.in. zakazy i ograniczenia dotyczące zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury.

Analogiczne zakazy i ograniczenia mogą wynikać także z uchwały rady gminy określającej zasady i warunki sytuowania obiektów małej architektury, tablic i urządzeń

reklamowych oraz ogrodzeń, o której mowa w art. 37a ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Z analizy obydwu przepisów nie wynika, czy zakazy i ograniczenia w zakresie zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury na terenie parku kulturowego, mają wynikać ze stanowiącej akt prawa miejscowego uchwały rady gminy, o której mowa w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, czy też z tej, o której mówi art. 16 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Interpretację taką utrudnia dodatkowo art. 17 ust. 1 pkt 3, w myśl którego na terenie parku kulturowego mogą być ustanowione ograniczenia w zakresie m.in. umieszczania tablic, napisów, ogłoszeń reklamowych i innych znaków niezwiązanych z ochroną parku kulturowego.

Wychodząc z założenia, że intencją ustawodawcy było, aby wspomniane ograniczenia wynikały z uchwały rady gminy określającej zasady i warunki sytuowania obiektów małej architektury, tablic i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, rozważyć należy przyjęcie poprawki, która dodatkowo zapewni ustawie o ochronie zabytków spójność z ustawą o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Propozycja poprawki:

w art. 8:

a) pkt 3 otrzymuje brzmienie:

„3) w art. 17 w ust. 1:

a) pkt 3 otrzymuje brzmienie:

„3) umieszczania napisów i innych znaków niezwiązanych z ochroną parku kulturowego, z wyjątkiem znaków drogowych i znaków związanych z ochroną porządku i bezpieczeństwa publicznego, z zastrzeżeniem art. 12 ust. 1;”,

b) po pkt 3 dodaje się pkt 3a w brzmieniu:

„3a) zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń;”,

b) w pkt 4, w ust. 1b w zdaniu wstępnym wyrazy „tablic i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń” zastępuje się wyrazami „tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, o której mowa w art. 37a ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2015 r. poz. 199),”;

11) W art. 8 w pkt 5 noweli stypizowano wykroczenie polegające na umieszczaniu na zabytku wpisanym do rejestru: urządzeń technicznych, tablic, reklam oraz napisów, bez

stosownego pozwolenia (art. 118 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami). Norma ta odpowiada nakazowi zawartemu w art. 36 ust. 1 pkt 10 tej samej ustawy, zgodnie z którym pozwolenia wojewódzkiego konserwatora zabytków wymaga umieszczanie na zabytku wpisanym do rejestru: urządzeń technicznych, tablic, reklam oraz napisów, z zastrzeżeniem art. 12 ust. 1.

Obydwa te przepisy wymagają zmiany w zakresie, w jakim posługują się określeniem reklama. Pozostawienie tego pojęcia, przy równoczesnym wprowadzeniu do ustawy nowych, ale posiadających to samo znaczenie określeń - tablica reklamowa i urządzenie reklamowe, może spowodować istotne wątpliwości interpretacyjne, szczególnie niepożądane w przepisach karnych.

Nadmienić należy, iż art. 118 wymaga zmiany także dlatego, ponieważ po pierwsze użyto w nim liczby mnogiej co sugeruje, iż umieszczenie na zabytku tylko jednego przedmiotu lub napisu wyłącza odpowiedzialność sprawcy, a po drugie zastosowano niewłaściwy funktor koniunkcji, zamiast funktora alternatywy łącznej.

Propozycja poprawki:

w art. 8:

a) po pkt. 4 dodaje się pkt 4a w brzmieniu:

„4a) w art. 36 w ust. 1 pkt 10 otrzymuje brzmienie:

„10) umieszczanie na zabytku wpisanym do rejestru: urządzeń technicznych, tablic reklamowych lub urządzeń reklamowych w rozumieniu art. 2 pkt 16b i 16c ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz napisów, z zastrzeżeniem art. 12 ust. 1;

b) w pkt 5, w art. 118 ust. 1 otrzymuje brzmienie:

„1. Kto bez pozwolenia umieszcza na zabytku wpisanym do rejestru: urządzenie techniczne, tablicę reklamową lub urządzenie reklamowe w rozumieniu art. 2 pkt 16b i 16c ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, lub napis, podlega karze ograniczenia wolności albo grzywny.”;

12) W art. 11 noweli zawarto przepis przejściowy, w myśl którego tablice i urządzenia reklamowe niespełniające warunków, o których mowa w art. 42a ustawy zmienianej w art. 3, zostaną dostosowane do tych warunków w terminie sześciu miesięcy od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy.

Przepis ten wymaga zmiany, ponieważ nie wskazano w nim podmiotu, na który nałożono obowiązek dostosowania reklam do nowych wymagań. Doprecyzować należy także sposób rozumienia określeń tablica reklamowa oraz urządzenie reklamowe.

Propozycja poprawki:

art. 11 otrzymuje brzmienie:

„Art. 11. Podmiot, który umieścił tablicę reklamową lub urządzenie reklamowe w rozumieniu art. 2 pkt 16b lub 16c ustawy zmienianej w art. 7, niespełniające warunków, o których mowa w art. 42a ustawy zmienianej w art. 3, dostosuje je do tych warunków w terminie sześciu miesięcy od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy.”.

Propozycje poprawek o charakterze doprecyzującym:

- 1) w art. 4 w pkt 3, w art. 17a w ust. 4 wyrazy „opłaty od reklamy” zastępuje się wyrazami „opłaty reklamowej”;
- 2) w art. 4 w pkt 2, w pkt 3a wyrazy „ustawy z dnia 27 marca 2003 r. (Dz. U. z 2015 r. poz. 199) o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym” zastępuje się wyrazami „ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2015 r. poz. 199)”;
- 3) w art. 7 w pkt 7, w art. 38a w ust. 3 w pkt 3 w lit. b, w ust. 5 i w ust. 6 w pkt 3 oraz w art. 9 w pkt 12, w art. 45a w ust. 1 wyrazy „art. 6 pkt” zastępuje się wyrazami „art. 6 ust. 1 pkt”;
- 4) w art. 9 w pkt 1 w lit. a, w pkt 2e po wyrazach „w rozumieniu” dodaje się wyrazy „art. 2 pkt 16e”;
- 5) w art. 9 w pkt 1 w lit. a, w pkt 2f po wyrazach „w rozumieniu” dodaje się wyrazy „art. 3 pkt 14”;
- 6) w art. 9 w pkt 1 w lit. f, w pkt 23a po wyrazach „w rozumieniu” dodaje się wyrazy „art. 2 pkt 16f”;
- 7) w art. 9 w pkt 2 w lit. c, w ust. 4c, w pkt 5 w lit. a, w pkt 6 i w lit. b, w pkt 7 oraz w pkt 7, w art. 23a w ust. 1 w pkt 1 wyrazy „o którym mowa w ustawie z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym” zastępuje się wyrazami „o którym mowa w art. 38a ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym”;
- 8) w art. 9 w pkt 4 w lit. a, w ust. 2 wyrazy „pkt 1–2” zastępuje się wyrazami „pkt 1 i 2”;

- 9) w art. 12:
- a) w ust. 1 wyrazy „plany miejscowe” zastępuje się wyrazami „miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego”,
 - b) w ust. 2 wyrazy „planów miejscowych” zastępuje się wyrazami „miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego”;
- 10) w art. 12 w ust. 2 wyrazy „art. 15 ust. 3 pkt 8” zastępuje się wyrazami „art. 15 ust. 3 pkt 9”.

Maciej Telec

Główny legislator