

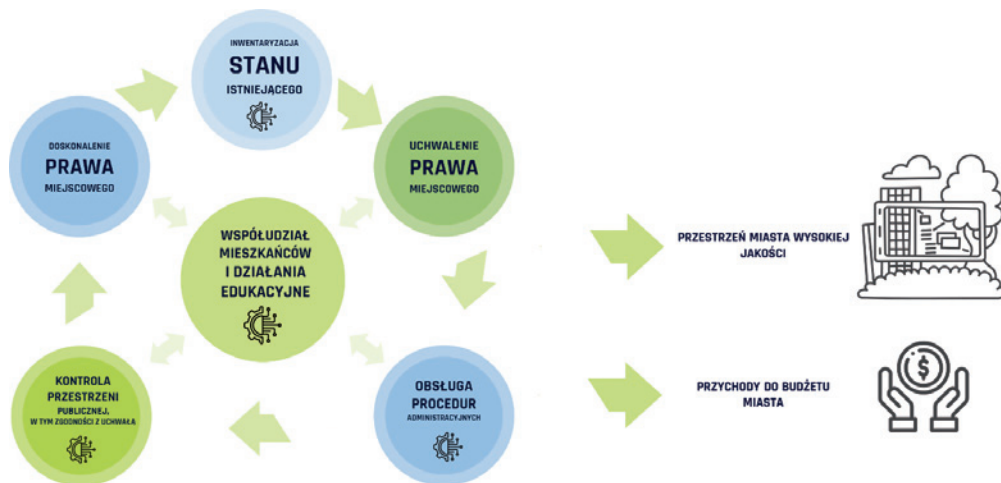
Prawne i technologiczne możliwości walki z chaosem reklamowym w miastach

Troska o jakość przestrzeni publicznej powinna być stałym elementem działań władz samorządowych. Nie tylko poprzez budowę nowych dróg, parków czy placów, ale również poprzez dbanie o ład krajobrazowy i estetykę. Pokazujemy, jak uregulować kwestię reklam w gminach i jak może w tym pomóc nowoczesna technologia.

Autorzy: Bartłomiej Tkaczyk*, Szymon Ciupa**

Polskie miasta toczy choroba zwana reklamozą – wszechobecne, wątpliwej urody reklamy, sytuowane bez ładu i składu. Potrafią skutecznie obrzydzić nawet świeżo wyremontowaną ulicę. Już w 2017 roku Najwyższa Izba Kontroli w raporcie „Kształtowanie krajobrazu i przestrzeni publicznej w miastach” zwróciła uwagę, że „jednym z wyzwań w zagospodarowaniu polskich miast jest chaos przestrzenny, estetyczny i wizualny, który przekłada się na ich negatywny obraz”. Narzędzia ku temu, aby skutecznie dbać o estetykę polskich miast, zarówno prawne, jak i techniczne, są dostępne i w niektórych samorządach zostały wprowadzone z dobrymi skutkami. Niezwykle istotne, aby o ich wdrażaniu myśleć jako o holistycznym procesie, w którym współgrają narzędzia prawne, techniczne i społeczne. Dzięki temu można nie tylko opracować dobre prawo lokalne, ale również skutecznie je wdrożyć przy poparciu społeczności lokalnej.

Proces zarządzania reklamami w mieście przedstawia wykres powyżej. Ikoną oznaczono etapy procesu, które w sposób szczególnie wymagają wsparcia technicznego, co zostanie opisane w dalszej części artykułu.



Uchwały tzw. krajobrazowe lub reklamowe, przyjęte w części gmin, umożliwiają regulację zasad umieszczania reklam, obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych, a także ograniczeń, ich gabarytów, standardów jakościowych oraz rodzajów materiałów budowlanych, z jakich będą wykonywane. Przyjęcie takiej uchwały pozwala samorządowi w realny sposób wpływać na poprawę estetyki

otoczenia. Celem uchwał jest również ochrona odbiorcy przed nadmierną stymulacją sensoryczną i poprawa czytelności informacji. Podstawą przyjęcia uchwały krajobrazowej są przepisy ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym oraz ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w szczególności art. 37a ust. 1 oraz art. 37b ust. 6. Natomiast podstawą wprowadzenia na terenie gminy

opłaty reklamowej jest art. 17a ustawy z 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych.

Uchwała reklamowa

Przepisy ustawowe wskazują, jakie elementy powinna zawierać uchwała reklamowa. Obowiązuje ona w całej gminie, jednak na różnych obszarach mogą obowiązywać odmienne regulacje. W załączniku do uchwały, jakim jest mapa, wskazuje się jednoznacznie obszary, których dotyczą regulacje. Do uchwały należy również załączyć rozstrzygnięcie rady gminy w sprawie rozpatrzenia nieuwzględnionych uwag zgłoszonych do jej projektu. Kolejnym załącznikiem powinien być wykaz obiektów ujętych w gminnej ewidencji zabytków, obejmujący budynki i obiekty małej architektury, dla których obowiązują szczególne zasady sytuowania tablic reklamowych i urządzeń reklamowych.

Dalszymi, niezbędnymi elementami uchwały jest stworzenie ustaleń ogólnych, dotyczących tablic reklamowych i urządzeń reklamowych w obrębie wszystkich obszarów, bądź w wyznaczonych miejscach, tj. w miejscach organizowania imprez plenerowych, w centrum wpisanym do rejestru zabytków i terenach o wartościach kulturowych położonych w wyznaczonych częściach miasta itd.

Ewentualny podział gminy (miasta) na obszary zależy od preferencji rady i powinien być dostosowany do indywidualnych potrzeb danego obszaru.

Ponadto, zgodnie z przepisami ustawy, uchwała może zawierać dyspozycje dotyczące określenia zasad i warunków usytuowania, gabarytów oraz liczby szyldów, które mogą być umieszczone na danej nieruchomości przez podmiot prowadzący na niej działalność. Uchwałą można także ustalić zakaz sytuowania ogrodzeń oraz tablic reklamowych i urządzeń reklamowych, z wyłączeniem szyldów.

Przygotowanie uchwały wymaga zatem dobrego zdiagnozowania sytuacji, w której znajduje się miasto. Inwentaryzacja reklam, ogrodzeń oraz obiektów małej architektury powinna dostarczyć odpowiedzi na kluczowe pytania:

- ile jest reklam?
- jakiego są rodzaju?
- jaka jest powierzchnia reklamowa (na budynku, w ulicy, w mieście)?

- gdzie się znajdują?
- jakiego rodzaju reklamy najbardziej negatywnie oddziałują na mieszkańców i niszczą wizerunek miasta?
- które obszary miasta wymagają największej interwencji?

Tworząc uchwałę powinno się również zaplanować takie kwestie, jak wysokość potencjalnej opłaty reklamowej w oparciu o uwarunkowania lokalne.

Wykonanie inwentaryzacji reklam na terenie miasta może wydawać się karkołomnym zadaniem, jednak z pomocą przychodzi technologia. Miasta testowały różne metody (inwentaryzacja manualna podczas wizji terenowych, wykorzystanie dronów czy zdjęć lotniczych), w tym mobilne systemy mapowania (patrz: zdjęcie poniżej). Z tej technologii skorzystały m.in. Kołobrzeg i Pruszcz Gdański przygotowując się do wdrażania uchwał krajobrazowych. Dzięki niej w Pruszczu Gdańskim zidentyfikowano 5709 nośników reklamowych na 102 km ulic, a w Kołobrzegu aż 8126 reklam na 40 km.

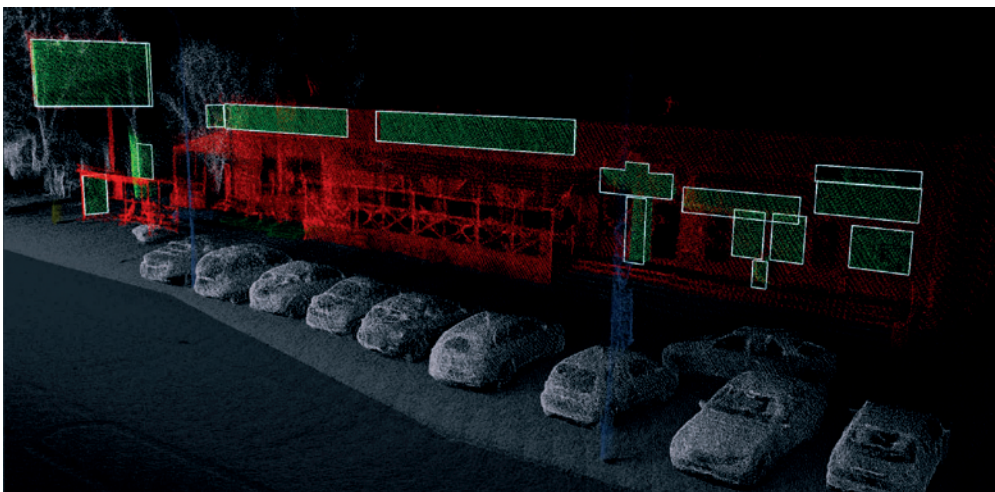
Technologia mapowania polega na wykonaniu sekwencji zdjęć sferycznych oraz mobilnym skanowaniu la-

serowym 3D ulic z poziomu samochodu, a następnie opracowaniu na tej podstawie ewidencji. Każda reklama otrzymuje swój paszport, a w nim zawarte są takie informacje, jak: powierzchnia reklamowa, rodzaj, sposób mocowania, lokalizacja (numer działki, adres). Wszystkie te informacje zapisywane są w bazie danych GIS 3D (patrz zdjęcia następnej stronie), co pozwala na wykonywanie analiz, zestawień statystycznych oraz map pokazujących skalę chaosu reklamowego. Co ciekawe, precyzja pomiaru z wykorzystaniem tej technologii pozwala zidentyfikować reklamy, które znajdują się nielegalnie w pasie drogowym i rozpocząć odpowiednie postępowania administracyjne.

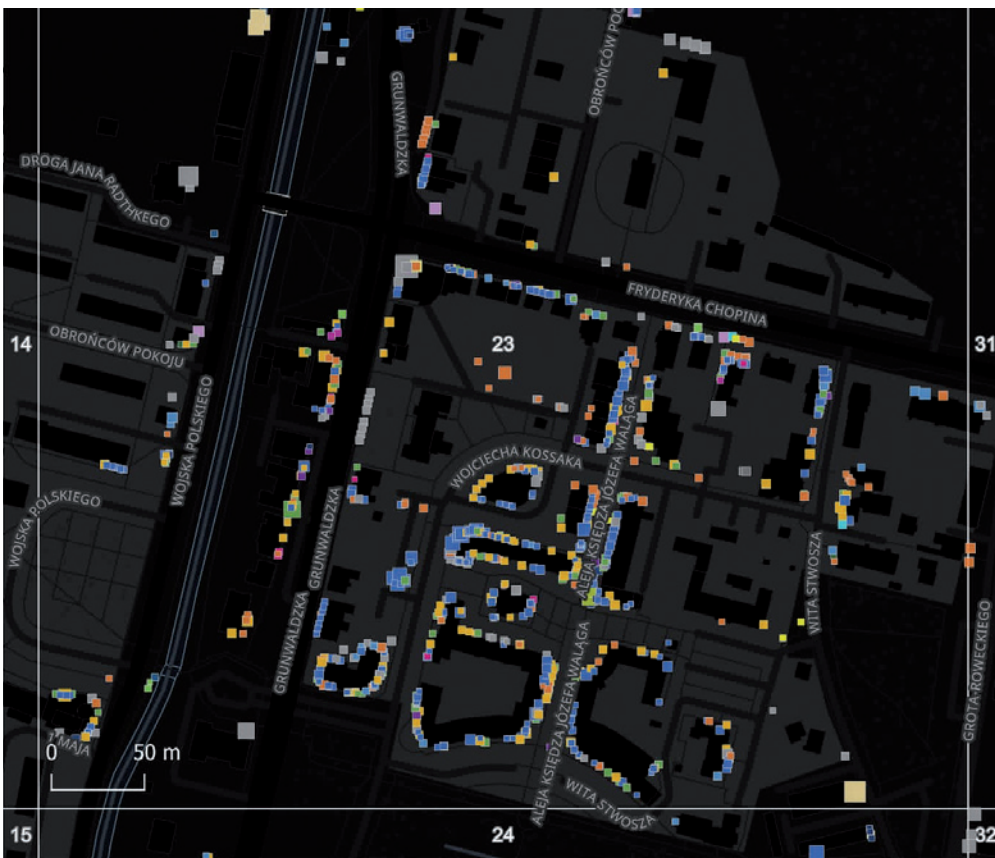
Uchwała może dotyczyć różnych regulacji dla różnych obszarów gminy, określając w sposób jednoznaczny ich granice, warunki i termin dostosowania – istniejących w dniu wejścia jej w życie – obiektów małej architektury, ogrodzeń oraz tablic reklamowych i urządzeń reklamowych, nie krótszy niż 12 miesięcy od dnia wejścia w życie uchwały. W praktyce okresy przejściowe trwają od 12 do 36 miesięcy.



Mobilny system mapowania w trakcie inwentaryzacji reklam



Reklamy zinwentaryzowane na chmurze punktów 3D



Mapa przedstawiająca inwentaryzację reklam na wybranych ulicach Pruszcza Gdańskiego.

Źródło: UM Pruszcza Gdańskiego

Zaraz po przyjęciu uchwały krajobrazowej warto wykonać fotorejestrację sferyczną ulic, aby ujawnić wszystkie nośniki reklamowe, które znajdowały się na dzień wejścia w życie uchwały. Dzięki takim zdjęciom łatwo będzie identyfikować reklamy, które zostały umieszczone w przestrzeni miasta w okresie przejściowym. Należy bowiem pamiętać, że okres przejściowy dotyczy tylko reklam istniejących w dniu wejścia uchwały w życie, a wszystkie nowe reklamy muszą być zgodne z warunkami określonymi w uchwale krajobrazowej.

Po upływie wyznaczonego terminu gmina jest uprawniona do rozpoczęcia naliczania kar podmiotom, które nie dostosowały reklam do nowych przepisów (egzekwowanie kar zostanie opisane w dalszej części artykułu).

Kolejnymi elementami, które mogą zostać zawarte w uchwale, są wskazania rodzajów obiektów małej architektury, które nie wymagają dostosowania do zakazów, obszarów oraz rodzajów ogrodzeń, dla których następuje zwolnienie z obowiązku dostosowania w dniu wejścia uchwały w życie, do zakazów, zasad lub warunków w niej określonych.

Wdrożenie uchwały

W pierwszej kolejności przed podjęciem uchwały krajobrazowej rada gminy podejmuje uchwałę o przygotowaniu przez wójta (burmistrza, prezydenta) projektu, następnie podaje się do publicznej wiadomości informację o tym, także w Biuletynie Informacji Publicznej.

W kolejnym kroku sporządza się projekt uchwały i zasięga opinii właściwych instytucji, np. regionalnego dyrektora ochrony środowiska, Państwowej Straży Pożarnej oraz marszałka województwa. Projekt uzgadnia się z wojewódzkim konserwatorem zabytków oraz ministrem właściwym do spraw zdrowia w zakresie zagospodarowania obszarów ochrony uzdrowiskowej. Projekt uchwały ogłasza się w prasie lokalnej, przez obwieszczenie oraz udostępnienie informacji w BIP, a także w sposób zwyczajowo przyjęty na danym terenie. Projekt należy wyłożyć do publicznego wglądu na co najmniej 21 dni. W czasie wyłożenia gmina zbiera uwagi i niezwłocznie rozpatruje je, a tak-



Mapa ciepła przedstawiająca natężenie występowania reklam na terenie Pruszcza Gdańskiego.

Źródło: UM Pruszcza Gdańskiego

że sporządza listę uwag nieuwzględnionych.

Opłata reklamowa

Po wprowadzeniu uchwały reklamowej samorząd może podjąć decyzję o wprowadzeniu obowiązku wnoszenia opłaty reklamowej od umieszczonych tablic reklamowych lub urządzeń reklamowych. Nie jest to obowiązek, ale uprawnienie. O wprowadzeniu opłaty decyduje rada stosowną uchwałą. Opłata może być pobierana tylko na obszarach, na których obowiązują zasady i warunki sytuowania tablic i urządzeń reklamowych.

Opłata składa się z części stałej oraz zmiennej. Wysokość obu części ustalana jest w uchwale. Część zmienna zależy od powierzchni urządzenia reklamowego lub tablicy reklamowej, natomiast stała określana jest w sposób zryczałtowany.

Do wprowadzenia opłaty reklamowej samorządy podchodzą z dużą ostrożnością, jednak niektóre zdecydowały się na takie rozwiązanie, np. Nowy Targ czy Tarnów.

Sankcje

W uchwale krajobrazowej, jako jedne z elementów obligatoryjnych, powinny znaleźć się przepisy sankcjonujące naruszanie przepisów. Zgodnie z art. 37d ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, powinny one uwzględniać nałożenie ka-

ry pieniężnej na podmiot, który umieścił tablicę reklamową lub urządzenie reklamowe niezgodne z przepisami uchwały, a jeżeli nie można ustalić tego podmiotu, karę pieniężną wymierza się odpowiednio właścicielowi, użytkownikowi wieczystemu lub posiadaczowi samoistnemu nieruchomości lub obiektu budowlanego, na których umieszczono tablicę reklamową

lub urządzenia z wyznaczonego miejsca. W przypadku, gdy w dniu wydania decyzji tablica reklamowa lub urządzenie reklamowe nie są zgodne z przepisami, w decyzji tej określa się wysokość kary pieniężnej za okres od dnia wszczęcia postępowania w sprawie do dnia wydania decyzji oraz obowiązek dostosowania tablicy reklamowej lub urządzenia reklamowego do przepisów, albo usunięcia tablicy lub urządzenia.

Decyzja, o której wspomniano, podlega natychmiastowemu wykonaniu w części dotyczącej obowiązku dostosowania tablicy reklamowej lub urządzenia reklamowego do przepisów, albo usunięcia tablicy lub urządzenia.

Technologia skutecznie wspiera miasta również na etapie egzekucji prawa miejscowego. Inwentaryzacja reklam umożliwia nie tylko precyzyjne ustalenie wymiarów czy powierzchni reklamy, ale również zebranie wszystkich niezbędnych danych, aby ocenić zgodność poszczególnych nośników reklamowych z przepisami uchwały (np. wysokość umieszczenia nad gruntem, czy reklama znajduje się w pasie parteru, powierzchnię wyklejenia witryny). Skanowanie laserowe jest uznawane za metodę pomiarów geodezyjnych, a mobilne skanowanie laserowe charakteryzuje się wysoką dokładno-

Technologia wspiera miasta również na etapie egzekucji prawa miejscowego. Inwentaryzacja reklam umożliwia nie tylko precyzyjne ustalenie wymiarów czy powierzchni reklamy, ale także zebranie wszystkich niezbędnych danych, aby ocenić zgodność poszczególnych nośników reklamowych z przepisami uchwały.

lub urządzenia reklamowe. Kara wymierzana jest w drodze decyzji wójta (burmistrza, prezydenta miasta). Wymierza się ją od dnia, w którym organ wszczął postępowanie w sprawie, do dnia dostosowania tablicy reklamowej lub urządzenia reklamowego do przepisów uchwały, albo usunięcia tablicy

ścią (do 10 cm) przy nieporównywalnej do innych metod szybkości i ilości pozyskiwanych danych. Na podstawie opracowanej inwentaryzacji można nie tylko zidentyfikować niezgodne z przepisami nośniki reklamowe, ale również przygotować raporty i dokumentację do postępowań

administracyjnych. Na podstawie zidentyfikowanych reklam można rozpocząć postępowania administracyjne. Technologia zapewnia również łatwą aktualizację danych i możliwość cyklicznych przejazdów kontrolnych, znacząco ograniczając konieczność przeprowadzania wizji terenowych i skracając ich czas. Urzędnicy odpowiedzialni za kontrolę reklam, dysponując kompleksowymi danymi, mogą prowadzić więcej postępowań administracyjnych.

Śląskie miasto Mikołów wykonało, z wykorzystaniem tej metody, inwentaryzację nośników reklamowych wraz ze szczegółową oceną ich zgodności z wdrażaną uchwałą. Opracowana baza danych skróciła i uprościła proces identyfikacji reklam niezgodnych z przepisami. Warto zauważyć, że inwentaryzacja reklam w średniej wielkości mieście, bez wsparcia technologii, to dziesiątki tygodni żmudnej pracy angażującej wiele osób.

Wysokość kary pieniężnej ustala się jako iloczyn pola powierzchni tablicy reklamowej lub urządzenia reklamowego służącej ekspozycji reklamy, wyrażonej w metrach kwadratowych oraz 40-krotności uchwalonej przez radę gminy stawki części zmiennej opłaty reklamowej, o której mowa w art. 17a ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, powiększony o 40-krotność uchwalonej przez radę gminy stawki części stałej tej opłaty, za każdy dzień niezgodności tablicy reklamowej lub urządzenia reklamowego z przepisami.

Jeżeli rada gminy nie określiła wysokości stawek opłaty reklamowej, wysokość kary pieniężnej ustala się jako iloczyn pola powierzchni tablicy reklamowej lub urządzenia reklamowego służącej ekspozycji reklamy, wyrażonej w metrach kwadratowych oraz 40-krotności maksymalnej stawki części zmiennej opłaty reklamowej, o której mowa w art. 19 pkt 1 lit. h ustawy z 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych, powiększony o 40-krotność maksymalnej stawki części stałej opłaty reklamowej, za każdy dzień niezgodności tablicy reklamowej lub urządzenia reklamowego z przepisami. Jeśli kształt urządzenia reklamowego uniemożliwia wyznaczenie pola powierzchni służącej ekspozycji reklamy, wysokość kary



Inwentaryzacja reklam – widok ewidencji reklam 3D oraz fotorejestracji sferycznej. Źródło: UM Pruszcz Gdański



pieniężnej zależy od pola powierzchni bocznej prostopadłościanu opisanego na urządzeniu reklamowym. Niższe kary pieniężne stanowią dochód gminy.

O jakich pieniądzach mowa? Jeżeli gmina nie zdecyduje się na przyjęcie uchwały opłatowej, to kara za 1 mkw. niezgodnej z przepisami reklamy wynosi 108 zł za dzień. Łatwo przeliczyć, że kara za 30 dni, bo najczęściej tyle trwają procedury administracyjne, to 3240 zł. W przypadku wielkoformatowej tablicy reklamowej o powierzchni 18 mkw. kara wyniesie odpowiednio 244 zł za dzień oraz 7320 zł za miesiąc. To oczywiście przykłady. Łatwo jednak oszacować wpływ do budżetu gminy, w której znajduje się 200 km ulic, gdy na każdym kilometrze ulicy zostanie zidentyfikowana choć jedna nielegalna reklama. W sprawach nieuregulowanych uchwałą i przepisami ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu, w sprawie kar pieniężnych, zgodnie z art. 37e tej usta-

wy będą miały zastosowanie przepisy działu III ustawy z 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa, z tym że uprawnienia organów podatkowych przysługują wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi miasta).

* * *

Zaprezentowana procedura uchwalania tego typu uchwał obrazuje istotę ich wprowadzenia. Wiąże się to z realnymi korzyściami dla gmin, zarówno materialnymi, jak i dotyczącymi poprawy estetyki, a nawet bezpieczeństwa przestrzeni objętej uchwałą. Zastosowanie nowoczesnej technologii pozwala nie tylko przygotować dostosowane do uwarunkowań lokalnych prawo miejscowe, uświadamiać mieszkańców podczas konsultacji o skali zjawiska chaosu reklamowego, ale również skutecznie wdrażać i egzekwować uchwały krajobrazowe. ■

*radca prawny, Kancelaria LEGALLY.SMART
**ekspert ds. smart city i geoinformacji