

MARCIN GLICZ

dr, Uniwersytet Gdański,
Wydział Prawa i Administracji,
mglicz@ug.edu.pl

KAZIMIERZ JAMROZ

dr hab. inż., Politechnika Gdańska,
Wydział Inżynierii Lądowej i Środowiska,
Katedra Inżynierii Drogowej,
Biuro TRAFIK, Gdańsk, kjamroz@
pg.gda.pl

TOMASZ MACKUN

mgr inż., Biuro TRAFIK, Gdańsk,
mackun@gmail.com

AKTUALNY STAN PRAWNY W ZAKRESIE REKLAM WIDZIANYCH Z DROGI I REKOMENDACJE DO ZMIAN¹

Streszczenie. Reklama przy drodze realizuje interesy gospodarcze i biznesowe reklamodawców, lecz w wielu lokalizacjach jest niepożądana, gdyż odciąża kierujących od identyfikacji zagrożeń i wykonywania zadań podczas jazdy. Jest to sprzeczne z interesem użytkownika i zarządcy drogi, gdyż może stwarzać zagrożenia w ruchu drogowym. W stosunku do reklam zlokalizowanych poza pasem drogowym zarządca drogi nie ma sprawnych narzędzi do reagowania w sprawie zakazu lokalizacji reklam powodujących zagrożenie w ruchu drogowym. Mimo wielu zapisów prawnych (konwencja genewska, Umowa AGR, Ustawy: o drogach publicznych, prawo o ruchu drogowym, prawo budowlane) w polskim ustawodawstwie brakuje stosownych jednoznacznych i pełnych przepisów regulujących zasady funkcjonowania reklam widocznych z drogi (w szczególności reklam emitujących światło). Dlatego liczne organizacje, instytucje (zarządy drogowe, policja, sądy, jednostki naukowe itd.) zauważają problem braku dokładnego uregulowania tematu reklam i wnoszą o stworzenie stosownych reguł. W artykule zostały omówione regulacje składające się na aktualny stan prawny dotyczący umiejscawiania reklam widzianych z drogi. Obowiązujące przepisy prawa nie zawierają wyczerpującej regulacji na temat umiejscawiania reklam w kontekście bezpieczeństwa ruchu drogowego, przez co interesy użytkowników dróg nie są należycie chronione. Uwagi na temat obowiązujących norm uzupełnione zostały o przegląd wybranych orzeczeń sądów administracyjnych oraz przedstawienie propozycji zmian aktualnego stanu prawnego również w kontekście projektowanych przepisów wzmacniających instrumenty ochrony krajobrazu.

Słowa kluczowe: drogi, reklamy, podstawy prawne, procedury, propozycje uregulowań

Wprowadzenie

Informacja wizualna w Polsce jest przekazywana niezależnie od granic własności czy granic pasa drogowego. W stosunku do reklam ustawionych w kierunku do drogi (tak, aby były widoczne przez użytkowników drogi), lecz zlokalizowanych poza pasem drogowym, zarządca drogi nie ma sprawnych narzędzi, na bazie których mógłby reagować tak, aby zapewnić wymagany poziom bezpieczeństwa ruchu na drodze.

Mimo wielu zapisów prawnych (konwencja genewska, Umowa AGR, Ustawy: o drogach publicznych, prawo o ruchu drogowym, prawo budowlane) w polskim ustawodawstwie brakuje stosownych jednoznacznych i pełnych przepisów regulujących zasady funkcjonowania reklam widocznych z drogi (w szczególności reklam emitujących światło).

Dlatego liczne organizacje, instytucje, takie jak zarządy drogowe, policja, sądy, jednostki naukowe czy nawet posłowie zauważają problem braku dokładnego uregulowania tematu reklam i wnoszą o stworzenie stosownych reguł. Natomiast samorządy lokalne próbują regulować te kwestie, z różnym skutkiem, stosując prawo miejscowe. W podobnej sytuacji jest także miasto Gdańsk. Przystępując do uporządkowania problemu lokalizacji reklam, Zarząd Dróg i Zieleni w Gdańsku zlecił autorom niniejszego artykułu opracowanie „Zasad lokalizacji reklam w mieście Gdańsk z uwzględnieniem bezpieczeństwa ruchu drogowego” [1]. W ramach tego opracowania wykonano obszerne studia doświadczeń zagranicznych i krajowych, przeprowadzono badania i ocenę funkcjonujących na obszarze miasta Gdańsk reklam oraz opracowano instrukcję dotyczącą zasad lokalizacji i formy reklam widzianych z drogi na obszarze miasta Gdańsk z uwzględnieniem wymagań bezpieczeństwa ruchu drogowego.

Podstawy prawne lokalizacji reklam

Podstawy prawne lokalizacji reklam w pasie drogowym zostały zawarte w ustawie z 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Ustawa z 21 marca 1985 r. o drogach publicznych, t. jedn. Dz. U. 2013, poz. 260) (dalej jako u.d.p.). Zgodnie z art. 4 pkt 23 u.d.p. reklamą jest nośnik informacji wizualnej w jakiegokolwiek materialnej formie wraz z elementami konstrukcyjnymi i zamocowaniami, umieszczony w polu widzenia użytkowników drogi, nie będący znakiem w rozumieniu przepisów o znakach i sygnałach lub znakiem informującym o obiektach użyteczności publicznej ustawionym przez gminę. Definicja legalna ustawy jest szeroka. W orzecznictwie sądów administracyjnych za reklamy w sensie przepisów u.d.p. zostały uznane m.in.: tablica zajmująca pas drogowy, jeżeli stanowi widoczną dla użytkowników drogi informację o rodzaju działalności gospodarczej prowadzonej w miejscu jej umieszczenia lub innym (por. wyrok WSA w Bydgoszczy z 22 października 2008 r., II SA/Bd 649/08, wyrok WSA w Warszawie z 26 lutego 2007 r., VI SA/Wa 2246/06); siatka ochronna (zabezpieczająca rusztowania remontowanego budynku czy zabezpieczająca inne prace remontowe), stanowiąca również nośnik informacji wizualnej (por. wyrok WSA w Szczecinie z 20 lutego 2008 r., II SA/Sz 1080/07, i 1 października 2008 r., II SA/Sz 432/08) oraz kasetony umieszczone na kiosku z reklamą radia, tygodnika czy telefonii komórkowej i każdy inny nośnik informacji wizualnej, mający na celu rozpowszechnianie określonego produktu lub usługi

¹ © Transport Miejski i Regionalny, 2013. Wkład autorów w publikację: M. Glicz 45%, K. Jamroz 35%, Tomasz Mackun 25%.

i w konsekwencji zwiększenie liczby potencjalnych odbiorców (wyrok WSA w Szczecinie z 7 lutego 2008 r., II SA/Sz 1026/07) [2].

Zasady umieszczania reklam w pasie drogowym określają przepisy u.d.p. Zgodnie z art. 39 ust. 1 u.d.p., zabrania się dokonywania w pasie drogowym czynności, które mogłyby powodować niszczenie lub uszkodzenie drogi i jej urządzeń albo zmniejszenie jej trwałości oraz zagrażać bezpieczeństwu ruchu drogowego. W terenie zabudowanym umieszczenie reklamy jest zajęciem pasa drogowego na cele niezwiązane z budową, przebudową, remontem, utrzymaniem oraz ochroną i wiąże się z koniecznością uzyskania zezwolenia zarządcy drogi, poprzez decyzję administracyjną (art. 40 ust 2 pkt 3 u.d.p.). Przepisy ustawy o drogach publicznych nie rozróżniają rodzajów reklam w tym przypadku i obejmują również reklamy wielkoformatowe i dynamiczne. Umieszczanie reklam w pasie drogowym poza terenami zabudowanymi, z wyjątkiem parkingów jest natomiast zabronione, o czym stanowi art. 39 ust. 1 pkt 5 u.d.p. Ustawa niestety nie precyzuje, że w obszarze parkingów reklamy mogą być widoczne jedynie dla użytkowników parkingu, a nie dla użytkowników drogi. Pozwala to na pewną niekorzystną dowolność interpretacji litery prawa.

Dodatkowej regulacji w ustawie z 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym (dalej p.r.d.) (Ustawa z 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym, t. jedn. Dz. U. 2012, poz. 1137 ze zm.) poddane zostały natomiast reklamy świetlne bez rozróżnienia na to, czy zostały umiejscowione w pasie drogowym, czy poza nim. Zgodnie z art. 45 ust 1 pkt 7 zakazane jest umieszczanie na drodze lub w jej pobliżu urządzeń wysyłających lub odbijających światło w sposób powodujący oślepienie albo wprowadzających w błąd uczestników ruchu. Zakaz dotyczy wyłącznie reklam o intensywnym lub nadmiernie kolorowym świetle, które mogą oślepić albo wprowadzić w błąd np. co do sygnalizacji. Przepis jest źródłem wielu wątpliwości interpretacyjnych powstających na tle zawartych wyrażen „oślepić” i „wprowadzać w błąd”.

Reklamy poza pasem drogowym

Analiza stanu prawnego w zakresie umieszczania reklam poza pasem drogowym wykazuje brak odrębnych regulacji ujmujących zagadnienie kompleksowo. Problematyka ta wykracza poza zakres przepisów dotyczących dróg publicznych i obejmuje zagadnienia z różnych obszarów prawa, przede wszystkim budowlanego. Przepis określa minimalne odległości od krawędzi jezdni dróg, w jakich winny być lokalizowane obiekty budowlane.

Wyjątkowo, tylko za zgodą zarządcy drogi i w szczególnie uzasadnionych przypadkach, usytuowanie obiektu budowlanego w odległości mniejszej niż wskazane jest możliwe. Powyższy określony w art. 43 ust. 2 u.d.p. wyjątek zezwalający na zmniejszenie odległości nie dotyczy sytuowania reklam poza terenem zabudowy. Nakazana odległość tablic reklamowych może ulec zwiększeniu, gdy w planach zagospodarowania przestrzennego teren, na którym planowana jest lokalizacja reklamy, zarezerwowany jest pod

przyszłą rozbudowę lub przebudowę drogi. Co więcej, ustawa Prawo o ruchu drogowym, w art. 45 ust 1 pkt. 7 zabrania w każdym przypadku usytuowania na drodze lub w jej pobliżu urządzeń wysyłających lub odbijających światło w sposób powodujący oślepienie lub wprowadzających w błąd uczestników ruchu.

Dodatkowo należy stwierdzić, że w myśl prawa budowlanego nie każda reklama jest uznana za budowlę. Prawo budowlane odnosi się do obiektu trwałego, posadowionego i połączonego trwale z gruntem itp. Jednakże informacja wizualna może być przekazywana poprzez np. baner na płocie, rysunek na ścianie istniejącego obiektu czy stojący przy drodze pojazd.

Regulacje międzynarodowe w zakresie lokalizacji reklam

Przepisy międzynarodowe

Kwestie umieszczania reklam w kontekście bezpieczeństwa ruchu drogowego uregulowane zostały w prawie międzynarodowym. Istotną regulację w tym zakresie zawiera konwencja o znakach i sygnałach drogowych, sporządzona w Wiedniu 8 listopada 1968 r. (Dz.U.1988 Nr 5, poz. 42) [5]. Zgodnie z art. 91 ust. 1 konwencji, ratyfikowana umowa międzynarodowa po jej ogłoszeniu w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej, stanowi część krajowego porządku prawnego i jest bezpośrednio stosowana, chyba że jej stosowanie jest uzależnione od wydania ustawy. Omawiana konwencja wiedeńska jest umową międzynarodową, ratyfikowaną przez Radę Państwa w 1984 r. Na podstawie z art. 4 lit. b konwencji wiedeńskiej państwa strony podejmą środki w celu zakazu umieszczania tablic, afiszów, oznaczeń lub urządzeń, które mogą być mylnie uważane za znaki lub inne urządzenia do kierowania ruchem albo mogą zmniejszyć ich widoczność, lub skuteczność bądź oślepić użytkowników drogi lub rozpraszać ich uwagę w sposób zagrażający bezpieczeństwu ruchu.

Przepis ten nie ustanawia bezpośrednio stosowanego zakazu zamieszczania reklam, ale nakłada na państwa, które ratyfikowały konwencję, obowiązek wprowadzenia odpowiednich regulacji. Odpowiednikiem normy konwencyjnej w prawie krajowym jest art. 45 ust 1 pkt 7 p.r.d. Jego redakcja nie daje podstaw do sformułowania efektywnego zakazu lokalizacji reklam, które rozpraszają uwagę kierujących pojazdami. Zakaz z art. 45 ust 1 pkt 7 p.r.d. dotyczy wyłącznie oślepienia i wprowadzania w błąd uczestników ruchu drogowego przez urządzenie reklamowe. Sama możliwość odwracania urządzeniem reklamowym uwagi kierowców nie oznacza wprowadzenia w błąd. Tym samym Polska nie wywiązała się w pełni z przyjętych na siebie zobowiązań międzynarodowych w związku z podpisaniem i wejściem w życie konwencji. Ograniczenie przewiduje również z pkt VII. 4 załącznika nr 2 do Umowy Europejskiej o głównych drogach ruchu międzynarodowego (AGR) sporządzonej w Genewie 15 listopada 1975 r. (Dz. U. z 1998 r. Nr 33, poz. 177) [6], który stanowi, że ze względu na bezpieczeństwo i estetykę ustawianie tablic reklamowych przy drogach międzynarodowych jest zakazane.

Przepisy stosowane w innych krajach

Analiza prawno-porównawcza wskazuje, że w państwach europejskich o rozwiniętych regulacjach w zakresie ruchu drogowego istnieją zróżnicowane rozwiązania reglamentacyjne w stosunku do instalowania reklam widzianych z drogi. Według § 82 i nast. austriackiego kodeksu drogowego *Straßenverkehrsordnung*, aby ustawić przydrożną reklamę, należy uzyskać pozwolenie od lokalnego zarządcy drogi. Ważną zasadę dotyczącą reklam wyraża § 84 austriackiego *Straßenverkehrsordnung* odnoszący się do usytuowania billboardów w odległości co najmniej 100 metrów od drogi. Istnieje możliwość lokalizacji reklam w odległości mniejszej niż 100 metrów od drogi w wyjątkowych sytuacjach, gdy reklama jest w interesie użytkowników dróg i nie ma ona negatywnego wpływu na bezpieczeństwo ruchu drogowego. W Austrii nie ma przepisów prawa odnoszących się do reklam świetlnych. Wniosek o lokalizację takiej reklamy jest badany indywidualnie w zakresie wpływu na bezpieczeństwo. W prawie węgierskim (224/2011. (X.21.) Korm. Rend.) zarządca drogi zabrania lokalizowania reklam w odległości 100 metrów od dróg głównych oraz w odległości 50 metrów od dróg niższych kategorii. Regulacja prawna odnosi się do każdego nośnika reklamowego emitującego światło, odblaskowego, wideo, odwracającego uwagę lub powodującego dezorientację użytkowników ruchu drogowego. W Szwajcarii ustawa o ruchu drogowym *Straßenverkehrsgesetz*, w art. 61 zabrania sytuowania wzdłuż drogi reklam, które mogłyby zostać pomyłone ze znakami drogowymi, wpływać niewłaściwie na postrzeganie znaków drogowych oraz powodować dezorientację kierowcy i rozpraszać jego uwagę. Zabrania się umieszczania reklam wzdłuż autostrad. Szwajcarski Zarząd Dróg nie posiada oddzielnych przepisów dotyczących lokalizacji reklam świetlnych z wykorzystaniem techniki oświetlenia ledami. W związku z tym, że tego typu reklamy nadmiernie rozpraszają uwagę kierowcy, wnioski o usytuowanie reklam są oddalane przez organy administracji drogowej. W prawie norweskim istnieje ogólny zakaz sytuowania reklam skierowanych w stronę drogi lub widocznych z drogi, w przypadku braku zgody zarządcy. Pozwolenie na lokalizację reklam może zostać wydane w przypadku, gdy nie zagraża ona bezpieczeństwu ruchu drogowego. Taka reklama nie może być myląca dla użytkowników dróg i przypominać znak, sygnalizację lub oznakowanie drogi, a także nie może zasłaniać widoku kierowcom oraz odwracać uwagi od znaków i sygnałów drogowych. Każda nielegalna reklama może zostać usunięta przez zarządcę drogi. Według norweskiego Kodeksu drogowego oraz art. 52 Podręcznika Regulacji Technicznych reklamy przydrożne i umieszczone na samochodach, które emitują światło, są odblaskowe, powodują oślepienie, dezorientację oraz utrudnienie widoczności znaków i urządzeń drogowych, a także wpływają negatywnie na bezpieczeństwo ruchu drogowego są całkowicie zakazane. Analogiczne regulacje lub zalecenia ograniczające możliwość instalowania reklam obowiązują również w innych państwach europejskich i pozaeuropejskich.

Krajowe procedury administracyjne umieszczania reklamy przy drodze

Zasady ogólne umieszczania reklam

Zadania związane z zapewnieniem bezpieczeństwa w ruchu drogowym realizowane są w szczególności w obrębie pasa drogowego. W przypadku reklam lokowanych w pasie drogowym obowiązywać będą zaostrzone regulacje ustawy o drogach publicznych, które mają na celu m.in. stworzenie warunków optymalnie bezpiecznego ruchu drogowego i minimalizowanie powstawania czynników zagrażających takiemu bezpieczeństwu. Na właścicielu i zarządcy drogi spoczywa zatem ogólny obowiązek dbania o drogę i pas drogowy, aby ich użytkowanie odbywało się w sposób bezpieczny dla użytkowników ruchu drogowego. Z obowiązkiem tym związane jest uprawnienie organów do kształtowania udzielania zezwoleń na zajęcie pasa drogowego i korzystanie w tym zakresie z uznaniowości. Uznanie nigdy nie oznacza dowolności, ale organ ma możliwość wyboru między różnymi sposobami zachowania się, biorąc pod uwagę cel ustawy oraz interes społeczny. Oznacza to, że samo spełnienie przez wnioskodawcę warunków udzielenia zezwolenia na zajęcie pasa drogowego nie oznacza automatycznego uwzględnienia wniosku (por. orz. NSA z 12 grudnia 2008 r., II GSK 565/08). Zarządca drogi nie może udzielić zgody na działanie sprzeczne z obowiązującymi przepisami, jakim może być umiejscowienie reklamy. Sprzeczność działań z obowiązującymi przepisami prawa nie może być jednak wynikiem subiektywnej oceny, lecz musi wynikać z zestawienia ocenianego stanu faktycznego z treścią normy prawnej. Na zarządcy drogi ciąży obowiązek monitorowania dróg mu podległych, a w tym celu może korzystać z opinii i analiz przez siebie zleconych, jak również materiałów opracowanych przez inne podmioty, dla potrzeb różnego rodzaju spraw.

Przepisy art. 39 ust. 1 i art. 40 u.d.p. tworzą ogólną zasadę zakazu dokonywania czynności, które mogłyby zagrażać bezpieczeństwu ruchu drogowego. Z istoty tych przepisów, odczytywanych łącznie z definicją pasa drogowego zawartą w art. 4 pkt 1 u.d.p., który stanowi, że pas drogowy to wydzielony liniami granicznymi grunt wraz z przestrzenią nad i pod jego powierzchnią, w którym są zlokalizowane droga oraz obiekty budowlane i urządzenia techniczne związane z prowadzeniem, zabezpieczeniem i obsługą ruchu, a także urządzenia związane z potrzebami zarządzania drogą, wynika zatem, iż w przestrzeni pasa drogowego, co do zasady nie powinno znajdować się nic, co nie jest obiektem i urządzeniem technicznym związanym z prowadzeniem, zabezpieczeniem i obsługą ruchu i związanym z potrzebami zarządzania drogą. Zezwolenie na zajęcie pasa drogowego stanowi zatem wyjątek od tej zasady. Jednakże część inwestorów rości sobie prawo do lokalizacji reklamy w pasie drogowym po spełnieniu jedynie wymogów administracyjnych. Wydanie decyzji w tym zakresie powinno zostać poprzedzone analizą negatywnych dla bezpieczeństwa ruchu drogowego konsekwencji zamieszczenia reklamy. W granicach zarządzania pasem drogowym mieści się również uprawnienie zarządcy do przyjęcia i stosowania ogólnej reguły, że z uwagi na priorytet

zasady bezpieczeństwa w ruchu drogowym nad jakimkolwiek innymi interesami nie będzie wyrażał zgody na umieszczanie reklam w obrębie skrzyżowań, które są zawsze miejscami o podwyższonym zagrożeniu bezpieczeństwa i wymagającymi szczególnej uwagi ze strony kierowców. Właściwe w tym przedmiocie przepisy zawiera załącznik nr 2 Rozporządzenie ministra transportu i gospodarki morskiej z dnia 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie (Dz. U. z 1999 r. Nr 43 poz. 430, ze zm.) [7], który wprowadza, wynikające z konieczności zapewnienia poprawy widoczności dla uczestników ruchu, ograniczenie dotyczące umieszczenia reklam w obrębie skrzyżowań i zjazdów. Dodatkowym źródłem ograniczeń w lokalizacji reklam są przepisy rozporządzenia ministra transportu i gospodarki morskiej z 26 lutego 1996 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać skrzyżowania linii kolejowych z drogami publicznymi i ich usytuowanie (Dz. U. Nr 33, poz. 144, ze zm.) [8]. Zgodnie z § 42 ust. 2 tego rozporządzenia zakazuje się umieszczania na wiaduktach kolejowych w obrębie pasa drogowego reklam, plakatów, a także tablic informacyjnych i innych przedmiotów nie związanych z ruchem drogowym. Z woli ustawodawcy obowiązują znacznie złagodzone rygory umieszczania reklam w sąsiedztwie pasa drogowego. W tym wypadku nie jest wymagane zezwolenie zarządcy drogi. W zależności od nośnika reklamy wymagane będzie pozwolenie na budowę lub zgłoszenie. Lokowanie reklamy poza pasem drogowym powinno uwzględniać zachowanie odległości wynikających z art. 43 ust 1 u.d.p. oraz ewentualnie zgodność z wymogami określonymi w art. 45 ust. 1 pkt 7 p.r.d. W przypadku natomiast umiejscowienia urządzenia reklamowego poza pasem drogowym elementy dopuszczalnej jego konstrukcji podlegają ocenie na podstawie ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2006 r. Nr 156, poz. 1118, ze zm.) [9] na ogólnych zasadach prawa budowlanego w zakresie możliwej do wystąpienia uciążliwości wobec nieruchomości sąsiednich, w tym wobec zajętych pod drogi publiczne.

Zgodnie z art. 28 ust. 2 Prawa budowlanego stronami w postępowaniu w sprawie pozwolenia na budowę są: inwestor oraz właściciele, użytkownicy wieczysti lub zarządcy nieruchomości znajdujących się w obszarze oddziaływania obiektu. W myśl art. 3 pkt 20 Prawa budowlanego przez obszar oddziaływania obiektu należy rozumieć teren wyznaczony w otoczeniu obiektu budowlanego, na podstawie przepisów odrębnych, wprowadzających związane z tym ograniczenia w zagospodarowaniu tego terenu. Przepis ten nie definiuje pojęcia obszaru oddziaływania obiektu wprost, lecz poprzez odesłanie do licznych regulacji, przewidujących m.in. szczegółowe wymogi dla odległości w zabudowie i zagospodarowaniu terenu. Do przepisów odrębnych, w rozumieniu art. 3 pkt 20 Prawa budowlanego, należą m.in. przepisy ustawy o drogach publicznych. Jeżeli zatem lokalizacja urządzenia reklamowego, a także sama wielkość konstrukcji wraz z nośnikiem spowoduje, że pas drogowy znajdzie się w obszarze jego oddziaływania, zarządca drogi może uzyskać status strony.

Na obszarach, na których nie obowiązuje plan zagospodarowania przestrzennego, wydanie przez organ administracji architektoniczno-budowlanej decyzji o warunkach zabudowy w stosunku do urządzenia reklamowego umieszczonego na gruncie przyległym do pasa drogowego poprzedzone jest dokonaniem uzgodnień z zarządcą drogi (art. 60 ust 1 w zw. z art. 53 ust 4 pkt 9 ustawy z 27 marca 2003 o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, t. jedn. Dz. U. 2012, poz. 647 ze zm.) [10].

W przypadku lokowania reklamy oślepiającej lub wprowadzającej w błąd organy administracji architektoniczno-budowlanej są zobowiązane, powołując się na art. 45 ust 1 pkt 7 p.r.d., do odmowy wydania pozwolenia na budowę lub sprzeciwu wobec zgłoszenia budowy reklamy.

Procedury związane z umieszczaniem reklamy

Na gruncie obowiązującej ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2010 r. Nr 243, poz. 1623, ze zm.) reklamy mogą być kwalifikowane jako: budowle w rozumieniu art. 3 pkt 3 ustawy Prawo budowlane, obiekty małej architektury w rozumieniu art. 3 pkt 4 ustawy Prawo budowlane bądź jako tablice i urządzenia reklamowe, o których mowa w art. 29 ust. 2 pkt 6 ustawy Prawo budowlane. Takie rozróżnienie powoduje, że w zależności od rodzaju reklamy mogą podlegać one odmiennej reglamentacji prawnej, tj. wymagać pozwolenia na budowę, zgłoszenia bądź nie podlegać tym obowiązkom. Jednakże w każdym przypadku ich legalność może być skontrolowana przez organy nadzoru budowlanego.

Decyzja o pozwoleniu na budowę wymagana jest w przypadku:

1. Budowy wolno stojących trwale związanych z gruntem urządzeń reklamowych (np. billboard na płytach żelbetonowych). Sposób przymocowania reklamy do fundamentu nie może mieć istotnego znaczenia dla uznania nośnika reklamowego jako trwale związanego z gruntem, podobnie jak możliwość ewentualnego usunięcia fundamentu, stanowiącego płytę żelbetonową, która może być przestawiona w inne miejsce. O tym, czy urządzenie reklamowe jest trwale związane z gruntem i wymaga uzyskania pozwolenia na budowę, nie decyduje bowiem metoda i sposób związania z gruntem, ale to, czy wielkość tego urządzenia, jego konstrukcja, przeznaczenie i względy bezpieczeństwa wymagają takiego trwałego związania (wyrok WSA w Gdańsku z 12 grudnia 2012 r., II SA/Gd 559/12);
2. Instalowania tablic i urządzeń reklamowych na obiektach wpisanych do rejestru zabytków oraz reklam świetlnych i podświetlanych usytuowanych poza obszarem zabudowanym w rozumieniu przepisów o ruchu drogowym;
3. Instalowania tablic i urządzeń reklamowych wymagających zgłoszenia w przypadku, gdy właściwy organ administracji architektoniczno-budowlanej wyda decyzję o sprzeciwie i nałoży na inwestora obowiązek uzyskania decyzji o pozwoleniu na budowę.

Na mocy przepisów art. 29 ust. 2 pkt 6 oraz art. 30 ust. 1 pkt 2 Prawa budowlanego instalacja tablic i urządzeń reklamowych nie stanowiących budowli nie wymaga uzyskania pozwolenia na budowę. Na inwestora został natomiast nałożony obowiązek zgłoszenia właściwemu organowi administracji budowlanej wykonania instalacji lub remontów tablic i urządzeń reklamowych jako wykonywania robót budowlanych.

Zdarzyć się może także przypadek, że właściciel terenu przyległego do skrzyżowania zasłania ażurowe ogrodzenie reklamą. Nawet w sytuacji, gdy prywatny teren znajduje się w polu widoczności wymaganej na skrzyżowaniu, a właściciel ograniczy widoczność reklamą w formie banera na istniejącym ogrodzeniu, to nie jest zobowiązany wykonać nawet zgłoszenia, a zarządca drogi nie ma wpływu na zaistniałe pogorszenie się warunków widoczności.

Rozważając problematykę umieszczania reklam, należy odwołać się również do przepisów rozporządzenia ministra infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. z 2002 r. nr 75, poz. 690 ze zm.). Zgodnie z § 293 ust 1 i 6 tablice informacyjne, reklamy i podobne urządzenia oraz dekoracje powinny być tak usytuowane, wykonane i zamocowane, aby nie stanowiły zagrożenia bezpieczeństwa dla użytkowników budynku i osób trzecich. Urządzenia oświetleniowe, w tym reklamy, umieszczone na zewnątrz budynku lub w jego otoczeniu nie mogą powodować uciążliwości dla jego użytkowników ani też przechodniów i kierowców. Jeżeli światło skierowane jest na elewację budynku zawierającą okna, natężenie oświetlenia na tej elewacji nie może przekraczać 5 luksów w przypadku światła białego i 3 luksów w przypadku światła kolorowego lub światła o zmieniającym się natężeniu, błyskowego, ewentualnie pulsującego.

Procedury związane z funkcjonowaniem reklamy potencjalnie powodującej zagrożenie

W myśl przepisu art. 38 ust. 1 u.d.p. istniejące w pasie drogowym obiekty budowlane i urządzenia niezwiązane z gospodarką drogową lub obsługą ruchu, które nie powodują zagrożenia i utrudnień ruchu drogowego i nie zakłócają wykonywania zadań zarządu drogi, mogą pozostać w dotychczasowym stanie. Przepis ten dotyczy obiektów budowlanych i urządzeń, które były zlokalizowane w pasie drogowym w dniu wejścia w życie tej ustawy, bądź znalazły się w pasie drogowym później w wyniku zmian dotyczących samego pasa drogowego. Zawiera on swego rodzaju ustawowe, nielimitowane czasowo zezwolenie zajmowania pasa drogowego przez obiekty w nim opisane, nieobciążone opłatami za czasowe zajęcie pasa drogowego, przewidzianymi w tej ustawie. Trzeba więc podkreślić, że przepis art. 38 ust. 1 u.d.p. dotyczy wyłącznie obiektów istniejących (uprzednio zlokalizowanych) w pasie drogowym, nie zaś obiektów zlokalizowanych (umieszczonych) w pasie drogowym w rozumieniu art. 40 ust. 1 i 2 u.d.p., jakimi są np. reklamy.

Organ udzielający zezwoleń może podjąć działanie zastrzegające i eliminujące takie urządzenia z pasa drogowego

przez nieudzielanie dalszej zgody na zajmowanie pasa drogowego. Wydanie uprzednio zezwolenia na zajęcie pasa drogowego nie oznacza automatycznej zgody na jego przedłużenie, albowiem zarządca dróg publicznych dysponuje prawem decydowania o drodze. Zezwolenia są czasowe, a więc wydawane na wskazany w decyzji okres. Upływ tego okresu sprawia, że dalsze legalne pozostawienie reklamy w pasie drogowym jest możliwe tylko w oparciu o nową decyzję zezwalającą na zajęcie pasa drogowego. Sytuacja, gdy dana reklama już funkcjonuje w określonej lokalizacji na podstawie o uprzednio wydawanych, nawet wielokrotnie, zezwoleń organu, nie oznacza przedłużenia zezwolenia.

Zgodnie z art. 40 ust 12 u.d.p. za zajęcie pasa drogowego bez zezwolenia zarządcy drogi, z przekroczeniem terminu zajęcia określonego w zezwoleniu zarządcy drogi lub o powierzchni większej niż określona w zezwoleniu zarządcy drogi zarządca drogi wymierza, w drodze decyzji administracyjnej, karę pieniężną. W przypadku zajęcia pasa drogowego bez zezwolenia niezgodnie z warunkami podanymi w tym zezwoleniu właściwy zarządca drogi orzeka, na podstawie art. 36 ust 1 u.d.p. w drodze decyzji administracyjnej, o jego przywróceniu do stanu poprzedniego, czyli o usunięciu reklamy, co wiąże się z przeprowadzeniem długotrwałego postępowania administracyjnego oraz postępowania egzekucyjnego zmierzającego do usunięcia samowolnie ustawianych reklam. W przypadku reklam umieszczonych w wyznaczonych ustawowo odległościach poza pasem drogowym zarządca drogi nie ma uprawnień związanych z żądaniem wpływania na ich treść lub usunięcia, jeżeli znajdują się na terenie prywatnym. Istnieje wprawdzie możliwość powołania się na art. 45 ust 1 pkt 7 ustawy p.r.d., niemniej jednak przepis ten pozbawiony jest sankcji.

Niejednokrotnie długość procedury usuwania samowoli budowlanej jest znaczna, a czasem skuteczne odwołania powodują trwanie takiego obiektu budowlanego mimo zgłaszanych przez zarząd drogi zastrzeżeń przez lata. Dodatkowo wysokość kar jest niewspółmiernie niska w stosunku do zysków z emisji reklamy.

Problematyka lokalizacji reklam w świetle orzecznictwa sądowego

W orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz Wojewódzkich Sądów Administracyjnych wykształciła się linia orzecznicza dotycząca problematyki lokalizacji reklam z uwzględnieniem ich wpływu na bezpieczeństwo ruchu drogowego.

W orzeczeniu z 23 listopada 2010 r. (II GSK 994/09) NSA stwierdził, że zarządca drogi może przyjąć swoiste „domniemanie”, iż zamieszczenie reklamy w odległości mniejszej niż 50 metrów od skrzyżowania zagraża bezpieczeństwu w ruchu drogowym. Jest to założenie racjonalne, oparte na doświadczeniu życiowym i nie wymaga przeprowadzania wszechstronnych dowodów na jego poparcie (...). Z powyższych przyczyn, w sytuacji gdy wniosek o zezwolenie dotyczy reklamy mającej znajdować się w odległości do 50 metrów od skrzyżowania, nie zachodzi potrzeba każdorazowego badania przez organy administracji takich czyn-

ników jak m.in. budowa skrzyżowania, warunków panujących w jego otoczeniu, natężenia ruchu, dopuszczalnej prędkości, występujących zdarzeń drogowych etc. Analogiczne argumenty przeciwko reklamie przedstawił NSA w wyroku z 13 stycznia 2010, zgodnie z którym nie ma potrzeby w każdej sprawie dotyczącej wniosku o umieszczenie reklamy w obrębie skrzyżowania prowadzenia przez organ szczegółowego postępowania dowodowego celem wykazania, że umieszczenie reklamy na konkretnym skrzyżowaniu zagrazi bezpieczeństwu drogowemu. Przeciwnie, to wnioskodawca musiałby dowieść, że jego reklama wyjątkowo tej ogólnej zasadzie nie uchybi, a umieszczenie reklamy właśnie na skrzyżowaniu jest z konkretnych powodów szczególnie uzasadnione.

Ważną wypowiedź na temat bezpieczeństwa reklamy szerokoformatowych zawiera wyrok WSA w Warszawie z 4 września 2007 r. (VI SA/Wa 1038/07), zgodnie z którym reklama szerokoformatowa powoduje dekoncentrację uwagi uczestników ruchu drogowego, co przy znacznym nasileniu ruchu i stale się zwiększającym, stanowi realne zagrożenie jego bezpieczeństwa (...) czas, jaki kierowca poświęca na wrokowe pobranie treści reklamy, wynosi od 0,2 do 1,5 sekundy. Przy prędkości poruszania się – 50 km/h – w tym czasie pojazd przejeżdża od 2,8 m do 20,8 m i jest to droga przejazdu niekontrolowanego. W ocenie zarządcy drogi, przy istniejącym natężeniu ruchu drogowego i stale wzrastającym, umieszczenie reklamy we wnioskowanym miejscu pasa drogowego stwarza realne zagrożenie bezpieczeństwa ruchu.

W wyroku WSA w Szczecinie z 24 listopada 2010 r. (II SA/Sz 837/10) sąd stwierdził, że reklama na budynku przylegającym do granicy pasa drogowego zamontowana w taki sposób, że jej powierzchnia wchodzi w przestrzeń powietrzną nad pasem drogowym, to zgodnie z określoną w art. 4 pkt 1 u.d.p. definicją ustawową pasa drogowego jest ona obiektem zajmującym pas drogowy. Umieszczenie takiego obiektu, jako zajęcie pasa drogowego pod reklamę, wymaga zezwolenia właściwego zarządcy drogi.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z 27 stycznia 2009 r. (VI SA/Wa 2340/08) podkreślił że zarządca drogi ma obowiązek monitorować drogi mu podległe, a w tym celu może korzystać z opinii i analiz przez siebie zleconych, jak również materiałów opracowanych przez inne podmioty, dla potrzeb różnego rodzaju spraw.

Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 12 grudnia 2008 r. (II GSK 565/08) nie dopatrywał się przepisów gwarantujących osobom prowadzącym działalność gospodarczą możliwości umieszczania reklam w każdym miejscu, które uznają za odpowiednie, w tym także w pasie drogowym. Zatem sam brak zgody zarządcy drogi na umieszczenie reklamy w pasie drogowym nie może być, z założenia, uznawany za akt ograniczania konstytucyjnego prawa do swobodnego prowadzenia działalności gospodarczej.

Zarządca drogi może realizować określoną politykę, co do umieszczania reklam w pasie drogowym. Uprawnieniem zarządcy drogi jest ograniczenie liczby reklam. Zarządca drogi może także zmienić swoją dotychczasową politykę co do zagospodarowania pasa drogowego. Jednak, aby nie na-

razić się na zarzut dowolności lub nierównego traktowania podmiotów gospodarczych, reguły określone przez zarządcę drogi powinny być jasno ustalone, wyraźnie przedstawione, jednakowe dla wszystkich i zgodne z wymogami u.d.p. z uwzględnieniem koniecznej ochrony pasa drogowego i bezpieczeństwa ruchu oraz szczególnych okoliczności przemawiających za udzieleniem zezwolenia (wyrok NSA z 16 października 2008 II GSK 380/08).

Istotne w zakresie wykładni przepisów ustawy Prawo o ruchu drogowym jest orzeczenie WSA w Warszawie z 8 kwietnia 2009 r. (IV SA/Wa 85/09), zgodnie z którym nie można, biorąc za podstawę art. 45 ust. 1 pkt 7 p.r.d., wyprowadzić zasady o niedopuszczalności lokalizacji urządzenia reklamowego w miejscu zachowującym odległość wynikającą z art. 43 ust. 1 u.d.p., tylko ze względu na możliwe umieszczenie treści, ich kolorystykę i sposób prezentacji – podświetlenie. Natomiast sama możliwość odwracania uwagi urządzeniami reklamowymi osób kierujących pojazdami od sytuacji panującej na drodze nie oznacza jeszcze wprowadzania ich w błąd co do oznakowania istniejącej organizacji ruchu drogowego, co z kolei stwierdził WSA w Warszawie w wyroku z 15 kwietnia 2008 r. (IV SA/Wa 198/08). Natomiast według orzeczenia NSA z 2 lutego 2005 r. (OSK 1026/04) reklama umieszczona w ruchliwym punkcie miasta powoduje dekoncentrację uczestników ruchu drogowego, co, jak wyraził Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku, ma negatywny wpływ na jego bezpieczeństwo.

Niestety orzeczenia sądowe są często sprzeczne i nie są jednoznacznym wyznacznikiem oceny konfliktowych sytuacji odnośnie reklam widocznych z drogi.

Rekomendacje do wprowadzenia stosownych regulacji prawnych dotyczących reklam widocznych z drogi

Przykładem podejmowania prób rozwiązania problemu na poziomie prawa miejscowego jest Zarządzenie Prezydenta Miasta Gdańska 104/13 z 28 stycznia 2013 r. zawierające wprawdzie wytyczne limitujące lokalizowanie reklam, to jednak jego zakres jest ograniczony przedmiotowo do nieruchomości gminnych. Zgodnie z rozdziałem IV pkt 1 Zarządzenia nośniki oświetlone oraz podświetlone nie mogą powodować uciążliwości dla użytkowników budynków, pieszych i kierujących pojazdami oraz zgodnie z rozdziałem V pkt 11 lokalizacja wolnostojących nośników reklamy na nieruchomościach sąsiadujących z drogami publicznymi, wymaga uzyskania opinii zarządzającego ruchem w aspekcie wpływu na bezpieczeństwo ruchu drogowego.

Zagadnienia związane z reklamami w kontekście bezpieczeństwa ruchu drogowego znalazły się również w projektowanej ustawie o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu, która dotyczy w znacznej większości problematyki estetyki reklamowej w przestrzeni publicznej. Projekt ustawy z 28 czerwca 2013 przedłożony przez Prezydenta RP zachowuje co do zasady dotychczasowy tryb lokalizowania reklam w pasie drogowym, dopuszczając jednak, by w granicach miast na prawach powiatu tablice i urządzenia reklamowe mogły być umieszczane na gruntach, na podstawie odpłatnej umowy cywilno-

prawnej w wypadkach uzasadnionych względami funkcjonalnymi. Dodatkowo, w celu zapewnienia właściwego poziomu bezpieczeństwa ruchu drogowego, proponuje się udzielenie ministrowi właściwemu do spraw transportu delegacji ustawowej do określenia zakazów i ograniczeń w sytuowaniu poszczególnych rodzajów tablic i urządzeń reklamowych w pasie drogowym poszczególnych kategorii dróg. W celu zagwarantowania jednolitości stosowania przepisów wprowadzona zostaje do porządku prawnego (nowelizacja ustawy z 27 marca 2003 o zagospodarowaniu i planowaniu przestrzennym) definicja tablic i urządzeń reklamowych. Uznane zostają one za dwa rodzaje nośników reklamy, czyli przedmiotów materialnych przeznaczonych lub służących ekspozycji reklamy wraz z ich elementami konstrukcyjnymi i zamocowaniami. Reklama zostaje natomiast określona jako upowszechnianie w jakiegokolwiek wizualnej formie informacji popularyzującej osoby, przedsiębiorstwa, towary, usługi, przedsięwzięcia lub ruchy społeczne. Zmiana ta pociągnęła za sobą konieczność odpowiedniej modyfikacji definicji reklamy w ustawie o drogach publicznych. Projektowane regulacje (nowelizujące przepisy ustawy o zagospodarowaniu i planowaniu przestrzennym) przyznają natomiast radzie gminy kompetencje do ustalania w formie aktu prawa miejscowego zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury, tablic i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabarytów, standardów jakościowych oraz rodzajów materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane. Akt taki będzie obowiązywał na całym terenie gminy, z ewentualnym wyłączeniem tych obszarów, w odniesieniu do których w obowiązującym miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego określono inne zasady.

Kompetencje przypisane zarządcy dróg przez ustawę z 21 marca 1985 r. o drogach publicznych pozwalają skutecznie wpływać na lokalizację reklam w pasie drogowym, lokowanych według procedury zezwolenia na zajęcia pasa drogowego. Niemniej jednak brak jest skutecznych instrumentów prawnych umożliwiających usunięcie reklamy postawionej niezgodnie z prawem. Niezbędne staje się również wprowadzenie regulacji wyraźnie reglamentujących zamieszczanie reklam typu LED, przez uzupełnienie treści art. 45 ust 1 pkt 7 ustawy Prawo o ruchu drogowym o negatywną przesłankę dla umieszczenia reklamy z powodu rozpraszania uwagi kierowców. Skuteczność tego przepisu oraz przepisów ustawy o drogach publicznych powinna zostać zagwarantowana przez odpowiednio ukształtowany system sankcji. Odpowiednie rozwiązanie przewiduje w tym zakresie projektowana ustawa w zakresie wzmocnienia narzędzi ochrony krajobrazu, nowelizująca ustawę z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń (Dz. U. z 2010 r. Nr 46, poz. 275) przez wprowadzenie art. 63b § 1, w myśl którego zakazane jest umieszczanie tablicy lub urządzenia reklamowego z naruszeniem warunków ich sytuowania, w szczególności zagrażający bezpieczeństwu ruchu drogowego, o gabarytach większych niż dopuszczalne lub wykonane z wyrobów innych niż dopuszczalne. Czyn taki zagrożony będzie karą ograniczenia wolności albo grzywny. Dodatkowo, w razie popełnienia wykroczenia można będzie orzec przepadek przedmiotów stanowiących przedmiot wykroczenia, choć-

by nie stanowiły własności sprawcy, lub obowiązek przywrócenia do stanu poprzedniego, czyli usunięcia reklamy.

Projektowana ustawa dodatkowo wprowadzi nowelizację przepisów ustawy o drogach publicznych, przez dodanie art. 40 ust 15 a, na podstawie którego minister właściwy do spraw transportu określi w drodze rozporządzenia zakazy i ograniczenia w sytuowaniu poszczególnych rodzajów tablic i urządzeń reklamowych w pasie drogowym poszczególnych kategorii dróg, mając na względzie zachowanie bezpieczeństwa ruchu drogowego. Zastosowanie rozporządzenia jako formy regulacji obowiązków związanych z sytuowaniem reklam znacznie ułatwi możliwość wprowadzenia rozwiązań o charakterze technicznym. W obowiązujących przepisach prawa brak jest jednak regulacji przypisujących kompetencje do zarządzania reklamami poza pasem drogowym. Jest to o tyle uzasadnione, że reklamy znajdować się mogą na nieruchomościach stanowiących własność podmiotów prywatnych. Z tego względu zasadne byłoby wprowadzenie rozwiązań o charakterze reglamentacyjnym na etapie procesu budowlanego przez przyznanie zarządcy drogi uprawnień w zakresie wpływania na reklamy zamieszczane w sąsiedztwie drogi, ale poza pasem drogowym. Możliwość wpływania na proces umiejscowienia reklamy mogłaby przejawiać się w opiniowaniu projektu w zakresie zgodności budowy z regułami bezpieczeństwa ruchu drogowego, tak jak będzie to np. miało miejsce w przypadku oceny zgodności projektu budowlanego z przepisami o ochronie przyrody.

Podsumowanie

1. Problematyka umiejscawiania reklam w pasie drogowym zasadniczo jest już unormowana. Ustawienie takiej reklamy w pasie drogowym zawsze będzie wymagało zezwolenia właściwego zarządcy drogi. Brak jest natomiast wyraźnych norm określających dopuszczalność lokowania reklam poza pasem drogowym.
2. Aktualnie obowiązujące przepisy nie chronią wystarczająco interesów uczestników ruchu drogowego w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa. Przepisy ustawy Prawo o ruchu drogowym nie stanowią efektywnej realizacji właściwych norm prawa międzynarodowego i wymagają nowelizacji w kierunku objęcia hipotezą normy również przypadków rozpraszania kierowców przez reklamę.
3. Orzecznictwo sądów administracyjnych wskazuje na znaczenie kwestii bezpieczeństwa ruchu drogowego przy udzielaniu zezwoleń na zajęcie pasa drogowego
4. Planowana nowelizacja ustaw związana ze wzmocnieniem instrumentów ochrony krajobrazu dotyczy jedynie częściowo kwestii wpływu reklam na bezpieczeństwa ruchu drogowego.

Literatura

1. Jamroz K., Glicz M., Mackun T. i inni, *Zasady lokalizacji reklam w mieście Gdańsk z uwzględnieniem bezpieczeństwa ruchu drogowego*, Biuro TRAFIK na zlecenie Zarządu Dróg i Zieleni w Gdańsku, Gdańsk, lipiec 2013.
2. Strachowska R., *Ustawa o drogach publicznych*. Komentarz, Warszawa, 2012.