



ZASADY UMIESZCZANIA REKLAMY ZEWNĘTRZNEJ W POLSCE I W NIEMCZACH**

I. Wprowadzenie

1. Obserwacja stanu ład przestrzennego w Polsce skłania do jednoznacznie negatywnych wniosków. Zjawiskiem powszechnym jest dalece niewystarczająca dbałość o zrównoważone zagospodarowanie przestrzeni, korzystanie z niej w sposób zapewniający zachowanie ład przestrzennego i ochronę walorów estetycznych krajobrazu. Przyczyny tego stanu pozostają złożone i dotyczą wielu aspektów¹, przy czym dwa z nich wydają się odgrywać podstawowe znaczenie. Po pierwsze, zdecydowanie niezadowolające są instrumenty prawne służące kształtowaniu i ochronie ład przestrzennego. Głównym przejawem dysfunkcyjności w tym względzie jest stopień pokrycia terytorium Polski miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego. Ten podstawowy akt z zakresu kształtowania polityki przestrzennej obowiązuje na mniej niż połowie terytorium kraju. W tej sytuacji określenie zasad zagospodarowania terenu następuje w drodze uznania administracyjnego w ramach procedury ustalania warunków zagospodarowania i zabudowy terenu. Praktyka wskazuje, że odbywa się to częstokroć ze szkodą dla ład przestrzennego.

* Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego, ul. Krakowskie Przedmieście 26/28, 00-927 Warszawa, z.gromek@wpia.uw.edu.pl.

** W artykule zostały zaprezentowane wyniki badań przeprowadzonych w ramach stażu naukowego odbytego na Uniwersytecie Johanna Gutenberg w Moguncji (Niemcy) we wrześniu 2019 r., pod kierunkiem prof. Elke Gurlit. Tematyka badań obejmowała analizę obowiązujących w Niemczech przepisów dotyczących umieszczania reklam w przestrzeni. Współpraca naukowa odbyła się w ramach umowy bilateralnej pomiędzy Uniwersytetem Warszawskim a Uniwersytetem w Moguncji.

¹ Zob. np. L. Kozłowski [i in.], *Lad przestrzenny w województwie kujawsko-pomorskim. Diagnoza z założeniami programu jego kształtowania*, Toruń 2016, s. 14, 30–31 i 57–60, https://kujawsko-pomorskie.pl/pliki/2017/planowanie/20170320_lad/Lad_przestrzenny.pdf, 4.12.2020.

Po drugie, po stronie tak obywateli, jak i decydentów politycznych wyraźne jest przeświadczenie, że zachowanie ład przestrzenny oraz walorów estetycznych krajobrazu nie zalicza się do wartości zasługujących na szczególną ochronę. Oczywiście, nie kwestionuje się potrzeby dbania o ład przestrzenny jako pewną abstrakcyjną wartość, równocześnie jednak przeważa stanowisko, że nie może to odbywać się kosztem wykonywania prawa własności czy swobody prowadzenia działalności gospodarczej.

Powyższe nie uprawnia do stwierdzenia, że kwestia zapewnienia ochrony ład przestrzenny jest całkowicie pomijana. Potrzebę przeciwdziałania negatywnym zjawiskom w przestrzeni dostrzega zresztą – w pewnym stopniu – ustawodawca, czego wyrazem było uchwalenie ustawy z dnia 24 kwietnia 2015 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu². Jednym z podstawowych rozwiązań wprowadzonych tą ustawą było przyznanie gminom kompetencji do podejmowania uchwał regulujących zasady umieszczania nośników reklamowych w przestrzeni publicznej.

Zagadnienia dotyczące prawnej reglamentacji zasad umieszczania nośników reklamowych zasługują na szczególną uwagę z dwóch względów. Z jednej strony, przed 2015 r., kwestia ta zasadniczo nie stanowiła przedmiotu odrębnej regulacji prawnej. Oznaczało to dopuszczalność umieszczania w przestrzeni reklam o niemal dowolnych formach i gabarytach, o ile tylko pozostawały one w zgodzie przepisami prawa budowlanego³. Doprowadziło to w wielu miejscach do wystąpienia tzw. chaosu reklamowego, a więc stanu wyrażającego się w negatywnym oddziaływaniu nośników reklamowych – poprzez ich ilość, gabaryty, formę itp. – na ład przestrzenny i estetykę przestrzeni. Z drugiej strony, przywrócenie porządku w zakresie obecności reklam w przestrzeni może efektywnie nastąpić przy zastosowaniu stosunkowo prostych środków, prowadząc do rzeczywistej poprawy stanu ład przestrzenny. W przeciwieństwie

² Ustawa z dnia 24 kwietnia 2015 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu (Dz.U. poz. 774 ze zm.) – dalej: ustawa krajobrazowa.

³ Znaczna część istniejących nośników została zresztą postawiona bez zachowania wymogów wynikających z prawa budowlanego.

do budynków nośniki reklamowe można usunąć (przystosować) z dnia na dzień, przy niewielkich kosztach i bez uszczerbku dla sposobu wykorzystania nieruchomości. O ile zatem w odniesieniu do budynków czy choćby ogrodzeń kształtowanie ład przestrzennego w praktyce może odbywać się jedynie w stosunku do przyszłej zabudowy, to w przypadku nośników reklamowych może obejmować także obiekty już istniejące. Słusznie ustawodawca przyjął zatem, że przywracanie ład przestrzennego powinno zostać zapoczątkowane właśnie od kwestii obecności reklam w przestrzeni, a zarazem wprowadzenie reglamentacji w tym aspekcie może doprowadzić do odczuwalnie największych zmian.

Mimo stworzenia odpowiedniego instrumentarium, regulacje z 2015 r. nie doprowadziły do pożądaných skutków. W okresie minionych pięciu lat jedynie ogółem w 1% gmin w Polsce zostały przyjęte regulacje dotyczące zasad umieszczania reklam. Nie można zatem uznać, aby nowelizacja z 2015 r. spełniła pokładane w niej oczekiwania.

Reakcją na dalece niezadowalający stan w zakresie kształtowania i ochrony ład przestrzennego jest poszukiwanie rozwiązań prawnych, które w większym stopniu i bardziej efektywnie umożliwiłyby skuteczną realizację wymienionych wartości. Istotnym źródłem inspiracji w tym względzie są przepisy prawne obowiązujące w innych państwach. W niniejszym artykule przedstawiono najważniejsze zasady dotyczące umieszczania nośników reklamowych przyjęte w Niemczech, na tle regulacji obowiązującej aktualnie w Polsce. Przybliżenie w tym kontekście prawodawstwa niemieckiego nie jest przypadkowe, atrakcyjność przyjętych tam rozwiązań wynika co najmniej z dwóch względów. Po pierwsze, Niemcy odznaczają się znacznie wyższym stopniem dbałości o ład przestrzenny w porównaniu z Polską. Towarzyszy temu przeświadczenie, że wykonywanie przez indywidualne podmioty prawa własności oraz prowadzenie działalności gospodarczej powinno odbywać się przy zachowaniu i ochronie wartości cennych dla ogółu. Do tych wartości zalicza się zwłaszcza ład przestrzenny, zaś podstawowe narzędzie ochronny tego ład stanowią przepisy prawne. Po drugie, prawodawstwo polskie oraz prawodawstwo niemieckie realizują dwie odmienne koncepcje dotyczące zasad umieszczenia nośników reklamowych. Koncepcja polska oparta

jest na normowaniu tej materii na poziomie aktów prawa miejscowego w odrębnym, dedykowanym temu akcie (uchwała reklamowa). Uprawnienie do podjęcia takiej uchwały przez gminę ma charakter fakultatywny, tym samym to władze gminy samodzielnie decydują o zasadności wprowadzenia na swoim terenie przepisów określających zasady umieszczania nośników reklamowych. Odpowiada to postrzeganiu gminy jako jednostki samorządnej, wykonującej przypisane jej kompetencje w sposób zdecentralizowany⁴. Wadą takiego rozwiązania jest to, że tylko niektóre gminy zdecydowały się na podjęcie uchwał reklamowych, mimo iż negatywny wpływ reklam na ład przestrzenny dotyka bardzo wielu gmin. Z kolei w Niemczech dostrzeżono potrzebę unormowania zagadnień związanych z umieszczaniem reklam na szczeblu ustawowym, w rezultacie wynikające z ustawy ograniczenia dotyczą wszystkich gmin. Występuje tam zatem szczególnego rodzaju centralizacja i ujednoclenie (choć na szczeblu ustawodawstwa poszczególnych landów) reglamentacji w zakresie umieszczania nośników reklamowych w przestrzeni. Wydaje się, że co najmniej pewne elementy modelu niemieckiego zasługują na przeniesienie na grunt polski (zob. pkt IV).

II. Regulacje dotyczące umieszczania reklamy zewnętrznej w prawie polskim

Obowiązujące w Polsce regulacje dotyczące sytuowania zewnętrznych nośników reklamowych stanowiły przedmiot analizy w piśmiennictwie⁵, stąd poniżej ograniczono się jedynie do przedstawienia najważniejszych rozwiązań. Charakterystyczną cechą polskiego modelu jest dwutorowość reglamentacji prawnej w zakresie umieszczania nośników reklamowych. Materie te podlegają fragmentarycznej regulacji w prawie budowlanym, a ponadto mogą być normowane w uchwałach reklamowych, o ile na obszarze danej gminy doszło do podjęcia takiej uchwały.

⁴ Na temat pojęcia decentralizacji zob. szerzej Z. Gromek, *Decentralizacja i centralizacja jako wartości konstytucyjne* [w:] *Samorząd terytorialny wobec procesów centralistycznych: decentralizacja a recentralizacja*, red. J. Podgórska-Rykała, B. Pawlica, P. Ostachowski, Kraków 2020.

⁵ Zob. Z. Gromek, *Uchwała krajobrazowa – wybrane zagadnienia*, SA 2019, nr 7–8; A. Fogel, *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym – art. 37a* [w:] *Ustawa krajobrazowa. Komentarz do przepisów wprowadzonych w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu*, red. A. Fogel, Warszawa 2016.

W świetle przepisów ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane⁶, nośnik reklamowy będący „tablicą reklamową” albo „urządzeniem reklamowym” zalicza się do kategorii budowli⁷. Jako budowla nośnik reklamowy powinien spełniać określone wymogi mające charakter techniczny (np. obowiązek wykonania budowli w sposób zgodny z zasadami wiedzy technicznej⁸), a ponadto przepisy budowlane mogą wprowadzać wymóg zgłoszenia zamiaru podjęcia robót budowlanych polegających na instalacji nośnika budowlanego bądź też, choć jedynie w wyjątkowych wypadkach, uzyskania zgody na budowę⁹. Przepisy powołanej ustawy nie przewidują natomiast przeprowadzenia oceny oddziaływania nośnika reklamowego na ład przestrzenny i nie uzależniają wydania zgody prawnobudowlanej od braku występowania negatywnych skutków w tym względzie. W konsekwencji, normy prawnobudowlane nie stanowią w polskim prawie instrumentu zapewniającego ochronę ładu przestrzennego przed nadmierną obecnością reklam w przestrzeni.

Drugim źródłem reglamentacji zasad sytuowania nośników reklamowych są uchwały reklamowe. Ustawa o planowaniu przyznała gminom – począwszy od 2015 r. – kompetencję do określenia, w drodze odrębnej uchwały, zasad sytuowania tablic i urządzeń reklamowych. Regulacje zawarte w uchwałach reklamowych mają na celu przede wszystkim sprecyzowanie dopuszczalnych form reklam występujących na danym terenie. Ograniczenia bądź zakazy wprowadzane przez gminę w tym zakresie są zatem podyktowane koniecznością zapewnienia ochrony ładu przestrzennego i estetyki krajobrazu.

Szczegółowe zasady dotyczące wydawania uchwał reklamowych zostały określone w art. 37a–37d ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym¹⁰. I tak, art. 37 ust. 1 ustawy o planowaniu precyzuje zakres przedmiotowy uchwały reklamowej – w uchwale tej określa

⁶ Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 1186 ze zm.) – dalej: Prawo budowlane.

⁷ Art. 3 pkt 3 Prawa budowlanego.

⁸ Art. 5 ust. 1 i ust. 2 Prawa budowlanego.

⁹ Art. 29 ust. 2 pkt 6 Prawa budowlanego.

¹⁰ Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz.U. z 2018 r. poz. 1945 ze zm.) – dalej: ustawa o planowaniu.

się 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. Pojęcia „tablica reklamowa” oraz „urządzenie reklamowe” oznaczają przedmioty służące ekspozycji treści reklamowych¹¹, przy czym mogą to być przedmioty o płaskiej powierzchni (tablice reklamowe), a także wszelkie inne przedmioty, jeżeli służą one ekspozycji treści reklamowych (urządzenie reklamowe). Uchwała reklamowa przybiera formę aktu prawa miejscowego i obowiązuje na całym obszarze gminy, z wyjątkiem tzw. obszarów wyłączonych¹². Uchwała może różnicować zasady sytuowania nośników reklamowych na poszczególnych obszarach gminy, a nawet przewidywać całkowity zakaz umieszczania tego typu nośników, z wyłączeniem jednak szyldów¹³. Na tle pozostałych aktów planistycznych szczególną cechą uchwały reklamowej jest to, że jej postanowienia odnoszą się również do tych obiektów (*in concreto* nośników reklamowych), które zostały umieszczone przed wejściem w życie uchwały¹⁴. W powyższym zakresie uchwała wywołuje zatem skutki retrospektywne – jeżeli umieszczone wcześniej nośniki reklamowe nie są zgodne z postanowieniami uchwały ze względu na ich umiejscowienie, rodzaj, gabaryty i inne cechy, wówczas podlegają one obowiązkowi dostosowawczemu. Dotyczy to także sytuacji, gdy w momencie sytuowania nośniki te były zgodne z obowiązującym wówczas porządkiem prawnym. Dostosowanie może nastąpić poprzez zmianę rodzaju nośnika (np. gdy uchwała przewiduje zakaz stosowania określonych rodzajów nośników), zmniejszenie gabarytów reklamy czy wreszcie jej usunięcie. Uchwała reklamowa wyznacza okres dostosowawczy, nie krótszy niż 12 miesięcy. Sytuowanie nośników

¹¹ Zob. definicje zawarte w art. 2 pkt 16b i pkt 16c ustawy o planowaniu.

¹² Art. 37a ust. 4–5 ustawy o planowaniu.

¹³ Art. 37a ust. 3 ustawy o planowaniu. Szyld stanowi szczególną formę reklamy informującą o działalności prowadzonej na nieruchomości, na której szyld ten został umieszczony (art. 2 pkt 16d ustawy o planowaniu). Szyld może przybierać zarówno postać tablicy reklamowej, jak i urządzenia reklamowego.

¹⁴ Art. 37a ust. 9 ustawy o planowaniu. Zob. szerzej Z. Gromek, *Obowiązek dostosowania (usunięcia) tablic reklamowych i urządzeń reklamowych jako skutek wejścia w życie uchwały reklamowej – problematyka ochrony praw nabytych*, ZPBAS 2019, nr 1.

reklamowych z naruszeniem przepisów uchwały podlega karze¹⁵. Podjęciu uchwały reklamowej może również towarzyszyć wprowadzenie opłat za umieszczanie reklam; opłaty te gmina określa w odrębnej uchwale¹⁶.

Mimo początkowego entuzjazmu towarzyszącego uchwaleniu ustawy krajobrazowej, postrzeganej jako remedium na chaos reklamowy, dotąd znikoma liczba gmin zdecydowała się na podjęcie uchwały reklamowej. Według stanu na dzień 1 lutego 2020 r., uchwała reklamowa została przyjęta w 35 gminach. Trudno jednoznacznie wskazać przyczyny tak niskiego zainteresowania, choć przesądzające znaczenie wydają się odgrywać trojaki rodzaj czynniki. Po pierwsze przyjęcie uchwały reklamowej ma charakter fakultatywny, a więc jest uzależnione od woli danej wspólnoty samorządowej. Tymczasem znaczna część gmin nie traktuje priorytetowo kwestii ochrony ład przestrzennego. W wymiarze ogólnym świadczy o tym opieszałość w uchwalaniu miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, a także daleko idąca dowolność w ustalaniu warunków zabudowy, stojąca często w sprzeczności z ochroną ład przestrzennego na danym obszarze. Po drugie na niewielką liczbę przyjętych dotąd uchwał reklamowych nie bez wpływu pozostaje złożoność – w aspekcie treściowym – uchwały reklamowej, jak i skomplikowana procedura, w której jest ona podejmowana. W większości przypadków uchwały reklamowe zawierają bardzo szczegółowe unormowania¹⁷, które treściowo zbliżają je do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Procedura przygotowania i uchwalania projektu uchwały reklamowej wzorowana jest na miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego, przewidując m.in. możliwość wnoszenia uwag do projektu przez zainteresowane podmioty. Postępowanie to jest często bardzo rozciągnięte w czasie¹⁸.

¹⁵ Art. 37d ust. 1 ustawy o planowaniu.

¹⁶ Art. 17a ust. 1 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 1170).

¹⁷ Wyrazem tego jest stan, w którym w uchwale wyróżnia się ponad 20 różnego rodzaju nośników reklamowych, przy czym dla poszczególnych rodzajów nośników przyjmowane są odmienne zasady ich sytuowania w przestrzeni. Stąd w wielu przypadkach tekst uchwały reklamowej liczy kilkadziesiąt stron. Z drugiej strony niektóre gminy, w szczególności małe, poprzestają na przyjęciu bardzo ogólnych rozwiązań.

¹⁸ W procedurze przygotowania projektu uchwały reklamowej w Warszawie etap rozpatrywania uwag do projektu uchwały zgłoszonych przez obywateli (podmioty podobne) trwał ponad rok.

Po trzecie nie można pomijać, że entuzjazm związany z nowym narzędziem planistycznym został znacząco osłabiony w następstwie pierwszych wyroków sądowych dotyczących uchwał reklamowych, w których przyjmowano bardzo restrykcyjną (zawężającą) interpretację co do uprawnień gminy dotyczących określenia zasad umieszczania nośników reklamowych. Skutkowało to uchYLENIEM WIĘKSZOŚCI uchwał poddanych kontroli¹⁹, co zaprzepaściło wysiłki gmin nakierowane na uporządkowanie ład przestrzennego na ich obszarze.

III. Regulacje dotyczące umieszczania reklamy zewnętrznej w prawie niemieckim

1. Charakteryzując obowiązujące w Niemczech przepisy dotyczące umieszczania nośników reklamowych, trzeba na wstępie zwrócić uwagę, że materia ta podlega regulacji głównie na płaszczyźnie prawa budowlanego. Zgodnie z rozwiązaniami przyjętymi w niemieckim prawie budowlanym, znaczna część nośników reklamy zewnętrznej (niem. *Anlagen der Außenwerbung, Werbeanlagen*), w tym w szczególności nośników powiązanych trwale z gruntem, zalicza się do kategorii obiektów budowlanych (niem. *bauliche Anlagen*)²⁰. W konsekwencji, regulacje prawa budowlanego dotyczące obiektów budowlanych odnoszą się wprost do tablic reklamowych, chyba że ustawodawca przewidział w tym względzie wyjątki. Wynikające z prawa budowlanego podstawowe ograniczenia ukierunkowane na ochronę ład przestrzennego (m.in. zakaz naruszania przez obiekt budowlany istniejącego ład przestrzennego) odnoszą się również do tych nośników reklamowych, które nie są kwalifikowane jako obiekty budowlane.

Zgodnie z podziałem własności w zakresie stanowienia prawa wynikającym z federalnego charakteru państwa niemieckiego, prawo budowlane zalicza się do tzw. ustawodawstwa konkurencyjnego. Stąd też materia

¹⁹ Sądy stwierdziły nieważność uchwał w Łodzi, Opolu i Nysie, będącymi jednymi z pierwszych miast, w których doszło do podjęcia uchwały reklamowej. Zob. Z. Gromek, *Uchwały reklamowe w orzecznictwie sądów administracyjnych*, ZNSA 2020, nr 1.

²⁰ Pojęcie obiektu budowlanego stanowi odpowiednik pojęcia „budowla” na gruncie polskiego Prawa budowlanego (art. 3 pkt 3).

prawa budowlanego podlega regulacji zarówno na poziomie federalnym, jak i krajowym (landów). Ustawa federalna²¹ wyznacza ogólne ramy i zasady w sferze norm prawnobudowlanych, ich rozwinięcie stanowią ustawy stanowione przez poszczególne landy, noszące – analogicznie jak na szczeblu federalnym – nazwę „Prawo budowlane”²². W odniesieniu do nośników reklamowych należy zwrócić uwagę, że ustawa federalna nie zawiera w zasadzie postanowień dedykowanych w sposób szczególny tej kategorii obiektów budowlanych, materia ta w konsekwencji jest normowana niemal wyłącznie na poziomie ustawodawstwa krajowego. Ich uzupełnieniem mogą być regulacje przyjmowane przez poszczególne gminy w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego, a także w odrębnych uchwałach stanowiących odpowiednik polskich uchwał reklamowych.

Daleko posunięta samodzielność krajów związkowych w kształtowaniu przepisów prawa budowlanego nie prowadzi jednak do znaczących różnic pomiędzy regulacjami obowiązującymi na szczeblu landów. Przeciwnie, można mówić o istnieniu daleko idącej unifikacji przepisów, co

²¹ Baugesetzbuch (BauGB) z dnia 3 listopada 2017 (BGBl. I S. 3634). Przytoczone w artykule daty odnoszące się do niemieckich aktów normatywnych wskazują na datę publikacji ostatniego tekstu jednolitego dla danego aktu, wraz z podaniem dziennika urzędowego, w którym nastąpiła publikacja.

²² Na szczeblu krajowym obowiązują następujące ustawy w zakresie prawa budowlanego: 1) w Badenii-Wirtembergii – Landesbauordnung für Baden-Württemberg (LBO B-W) z dnia 5 marca 2010 r., GBl. Nr. 7, S. 358; 2) w Bawarii – Bayerische Bauordnung (BayBO) z dnia 14 sierpnia 2007 r., GVBl. S. 588; 3) w Berlinie – Bauordnung für Berlin (BauO Bln) z dnia 29 sierpnia 2005 r., GVBl. S. 495; 4) w Brandenburgii – Brandenburgische Bauordnung (BbgBO) z dnia 19 maja 2016 r., GVBl. I/16, Nr. 14; 5) w Bremie – Bremische Landesbauordnung (BremLBO) z dnia 4 września 2018 r., Brem. GBl. S. 320; 6) w Dolnej Saksonii – Niedersächsische Bauordnung (NBauO) z dnia 3 kwietnia 2012 r., Nds. GVBl., S. 46; 7) w Hamburgu – Hamburgische Bauordnung (HBauO) z dnia 14 grudnia 2005 r., HmbGVBl. S. 525; 8) w Hesji – Hessische Bauordnung (HBO) z dnia 28 maja 2018 r., GVBl. S. 198; 9) w Meklemburgii-Pomorzu Przednim – Landesbauordnung Mecklenburg-Vorpommern (LBauO M-V) z dnia 15 października 2015 r., GVOBl. M-V, S. 344; 10) w Nadrenii Północnej-Westfalii – Nordrhein-Westfalen – Landesbauordnung (BauO NRW) z dnia 21 lipca 2018 r., GV. NRW. S. 421; 11) w Nadrenii-Palatynacie – Landesbauordnung Rheinland-Pfalz (LBauO RP) z dnia 24 listopada 1998 r., GVBl., S. 365; 12) w Kraju Saary – Landesbauordnung (LBO) z dnia 18 lutego 2004 r., Amtsbl. Nr. 18; 13) w Saksonii – Sächsische Bauordnung (SächsBO) z dnia 11 maja 2016 r., SächsGVBl. S. 186; 14) w Saksonii-Anhalt – Bauordnung des Landes Sachsen-Anhalt (BauO LSA) z dnia 10 września 2013 r., GVBl. LSA S. 440; 15) w Szlezwiku-Holsztynie – Landesbauordnung für das Land Schleswig-Holstein (LBO S-W) z dnia 22 stycznia 2009 r., GVOBl. S. 6; 16) w Turyngii – Thüringer Bauordnung (ThürBO) z dnia 13 marca 2014 r., GVBl., S. 49.

odnosi się w szczególności do zasad umieszczania nośników reklamowych. Znaczna część ustaw krajowych z zakresu prawa budowlanego jest w zasadzie tożsama co do brzmienia, ewentualne różnice dotyczą kwestii drugoplanowych. Ujednoczenie prawa jest zjawiskiem zamierzonym, regulując materie prawa budowlanego poszczególne landy opierają się bowiem na tzw. przepisach wzorcowych²³.

Analizując obowiązujące w poszczególnych ustawach krajowych unormowania dotyczące zasad umieszczania urządzeń reklamowych²⁴, należy wyodrębnić dwie grupy przepisów, tj. przepisy odnoszące się bezpośrednio do urządzeń reklamowych oraz przepisy dotyczące ogólnie obiektów budowlanych, a w konsekwencji znajdujące zastosowanie również do nośników reklamowych. Do pierwszej z wyróżnionych grup zaliczają się regulacje:

- 1) definiujące urządzenia reklamowe;
- 2) ustanawiające zakazy: nadmiernej koncentracji urządzeń reklamowych, umieszczania urządzeń reklamowych w obszarach o funkcjach mieszkaniowych, umieszczania urządzeń reklamowych poza obszarami zabudowy;
- 3) przyznające gminom kompetencję do podjęcia uchwały określającej zasady sytuowania reklam ze względu na potrzebę ochrony istniejącej zabudowy mającej znaczenie historyczne, kulturowe, a także istotne ze względu na istniejące cechy zabudowy danego miasta.

Z kolei przepisami dotyczącymi ogólnie zasad sytuowania obiektów budowlanych (w tym: nośników reklamowych) są regulacje:

²³ Musterbauordnung (MBO) z listopada 2002 r., ze zm., <https://www.bauministerkonferenz.de/lbo/VTMB102.pdf>, 24.12.2020, określający wzorcowe przepisy prawa budowlanego. Przepisy te zostały przyjęte na ogólnoniemieckiej konferencji ministrów właściwych do spraw budownictwa z poszczególnych landów. Przepisy wzorcowe podlegają zmianom w trakcie odbywających się cyklicznie konferencji.

²⁴ Punktem wyjściowym były regulacje obowiązujące w kraju związkowym Nadrenia-Palatynat (LBauO RP), w konsekwencji zawarte w artykule odwołania dotyczą w pierwszej kolejności przepisów prawa budowlanego obowiązującego w tym landzie. Szerzej nt. regulacji prawa budowlanego landu Nadrenia-Palatynat zob. *Kommentar zur Landesbauordnung Rheinland-Pfalz*, red. C.M. Jeronim, Neuwied 2016; oraz E. Gurliit, *Bauordnungsrecht [w:] Landesrecht Rheinland-Pfalz: Studienbuch*, red. F. Hufen, S. Jutzi, A. Proelß, Baden-Baden 2018.

- 1) ustanawiające obowiązek kształtowania obiektów budowlanych w sposób, który nie wpływa negatywnie na inne obiekty budowlane w okolicy (zakaz naruszania widoku ulicy, miejscowości, krajobrazu);
- 2) ustanawiające obowiązek uwzględniania dóbr kultury oraz dóbr przyrodniczych, jak również innych elementów krajobrazu zasługujących na ochronę;
- 3) ustanawiające zakaz umieszczania obiektów budowlanych, których forma, rozmiary, użyte materiały lub kolorystyka powodują, że mają one charakter oszpecający;
- 4) określające tryb postępowania w sprawie uzyskania zgody na budowę, a także kategorie urządzeń reklamowych zwolnionych z obowiązku uzyskania tej zgody.

2. Określenie cech nośnika reklamowego, które przesądzają o uznaniu go za urządzenie reklamowe w rozumieniu prawa budowlanego, zostało pozostawione ustawodawcy krajowemu. Oparcie ustawodawstw poszczególnych landów o przepisy wzorcowe sprawia zarazem, że definicje przyjmowane w poszczególnych ustawach pozostają w znacznym stopniu zbliżone. Typowa pozostaje w tym wglądzie definicja, zgodnie z którą urządzeniem reklamy zewnętrznej jest „instalacja lub urządzenie, przymocowane lub stałe, służące ogłoszeniu lub promocji, jak również oznaczeniu działalności gospodarczej lub wykonywania zawodu, widoczne z miejsc dostępnych publicznie”²⁵. Pozwala to wyróżnić następujące cechy, przesądzające o kwalifikacji danego obiektu jako urządzenia reklamowego: 1) przeznaczeniem obiektu jest funkcja reklamowa (rozpowszechnianie informacji na temat produktów, usług, osób lub przedsięwzięć, a także oznaczenie miejsca prowadzenia działalności gospodarczej lub wykonywania zawodu); 2) obiekt ma charakter stacjonarny; 3) obiekt jest widoczny z miejsc dostępnych publicznie. Ustawodawca wymienił przykładowe formy urządzeń reklamowych, do których zaliczają się szyldy, napisy, obrazy, reklama świetlna, gabloty, słupy, tablice i inne powierzchnie służące do umieszczania plakatów oraz reklamy świetlnej²⁶. Wyliczenie to nie ma charakteru wyczerpującego. Stacjonarny

²⁵ § 52 ust. 1 zdanie 1 LBauO RP.

²⁶ § 52 ust. 1 zdanie 2 LBauO RP.

charakter obiektu reklamowego jest realizowany poprzez wymóg powiązania reklamy z gruntem lub z innymi obiektami budowlanymi, które są połączone z gruntem²⁷.

Przytoczone ujęcie wskazuje, że pojęcie reklamy na płaszczyźnie prawa budowlanego jest bardzo szerokie. Obejmuje ono wszelkie instalacje połączone z gruntem (pośrednio lub bezpośrednio), niezależnie od użytej formy urządzenia reklamowego, widoczne z przestrzeni dostępnej publicznie, służące promowaniu osób, produktów usług lub przedsięwzięć. Z uwagi na takie ujęcie jako urządzenie reklamowe jest kwalifikowana np. reklama świetlna polegająca na skierowaniu w niebo jednobarwnej wiązki światła (tzw. *Skýbeamer*, ta forma reklamy jest często wykorzystywana w dyskotekach²⁸). Ustawodawca jednocześnie typizuje reklamy, do których – ze względu na miejsce ich umieszczenia – nie stosuje się przepisów prawa budowlanego. Są to m.in. 1) ogłoszenia, plakaty i inne reklamy umieszczane na słupach ogłoszeniowych, tablicach ogłoszeniowych bądź innych przeznaczonych do tego celu powierzchniach; 2) reklama na placach budowy, dotycząca bezpośrednio prowadzonej inwestycji; 3) reklama w witrynach sklepowych i w gablotach wystawowych; 4) reklama w miejscach sprzedaży prasy²⁹. Wyłączenie stosowania przepisów prawa budowlanego obejmuje również w większości landów reklamę wyborczą, umieszczaną w okresie kampanii wyborczej oraz – w części ustawodawstw – obwieszczenia i ogłoszenia o charakterze urzędowym.

3. Typowym dla prawodawstwa niemieckiego rozwiązaniem ukierunkowanym na ograniczenie obecności nośników reklamowych jest

²⁷ W BauO obowiązującym w Hesji wymóg powiązania z gruntem (lub z urządzeniem budowlalnym powiązanym z gruntem) ma charakter rozszerzony. Pojęcie to odnosi się również do takich urządzeń reklamy, które są „używane w sposób stacjonarny”, co samo w sobie nie wyklucza ich mobilnego charakteru (jako nośnika reklamowego, umieszczonego np. na lawecie, który może być przemieszczany z miejsca na miejsce). W BauO obowiązującym w Meklemburgii-Pomorzu Przednim wskazano, że obejmuje także tego typu urządzenia budowlane (a więc odpowiednio i nośniki reklamowe), które nie zmieniają swojego położenia poprzez swój ciężar.

²⁸ Zob. E. Gurlit, *Bauordnungsrecht* [w:] *Landesrecht...*, s. 302.

²⁹ § 2 ust. 9 zdanie 3 LBO B-W, § 10 ust. 6 BauO Bln, § 10 ust. 6 BremLBO, § 50 ust. 6 NBauO, § 13 ust. 4 HBauO, § 10 ust. 2 HBO, § 10 ust. 6 LBauO M-V, § 13 ust. 6 BauO NRW, § 52 ust. 6 LBauO RP, § 12 ust. 6 LBO, § 10 ust. 6 SächsBO, § 10 ust. 6 BauO LSA, § 11 ust. 6 LBO S-H, § 10 ust. 6 ThürBO.

wyznaczenie obszarów, na których istnieją zakazy bądź ograniczenia w ich sytuowaniu. Obejmują one przede wszystkim tereny położone poza obszarem zabudowy oraz obszary o funkcji mieszkaniowej.

Zakaz umieszczania nośników reklamowych poza obszarem zabudowy obowiązuje w 12 landach³⁰. Wyznaczenie obszaru zabudowy należy do kompetencji gminy. Zakaz umieszczania reklam poza obszarem zabudowy nie dotyczy szyldów, dopuszcza się zatem instalowanie nośników reklamowych na nieruchomości położonej poza obszarem zabudowy, na której prowadzona jest określona działalność gospodarcza lub zawodowa i szyldy te są wykorzystywane do informowania o tej działalności³¹. W przeciwieństwie do regulacji przyjętej w art. 2 pkt 16d ustawy o planowaniu³² nośniki te mogą służyć nie tylko funkcji informacyjnej, ale także *stricte* reklamowej. Dopuszcza się ponadto umieszczanie w takim przypadku tablic poza miejscem prowadzonej działalności, wskazujących kierunek dojazdu do miejsca prowadzonej działalności, w szczególności, gdy jest ono oddalone od głównych dróg dojazdowych³³. Zakaz sytuowania reklam poza obszarem zabudowanym nie odnosi się do reklam na terenach wystawowych, lotniskach, obiektach sportowych i miejscach przeznaczonych do odbywania zgromadzeń, o ile umieszczenie tam reklam nie będzie oddziaływać na sąsiedni obszar niezabudowany³⁴. Jednostkowy charakter ma regulacja przyjęta w prawie budowlanym w landzie Berlin, w którym poza obszarem zabudowy zezwala się umieszczanie nośników

³⁰ Ograniczenia tego rodzaju nie przewidują przepisy prawa budowlanego obowiązujące w Badenii-Wirtembergii, Bawarii, Brandenburgii oraz Hesji. Pojęcie obszaru zabudowy (niem. *Im Zusammenhang bebauten Ortsteile, Außenbereich*) nie zostało zdefiniowane, mimo że występuje ono zarówno na płaszczyźnie prawa federalnego, jak i krajowego. Pojęcie to nawiązuje do wyróżnienia obszarów, w których może być realizowana zabudowa (obszar zabudowy) oraz obszarów, na których taka zabudowa zasadniczo nie jest realizowana (pozostałe obszary).

³¹ § 52 ust. 3 zdanie 3 pkt 1 LBauO RP.

³² Przepis ten definiuje szyld jako „tablicę reklamową lub urządzenie reklamowe informujące o działalności prowadzonej na nieruchomości, na której ta tablica reklamowa lub urządzenie reklamowe się znajdują”.

³³ § 52 ust. 3 zdanie 3 pkt 2–3 LBauO RP.

³⁴ § 52 ust. 3 zdanie 3 pkt 5 LBauO RP.

reklamowych wzdłuż dróg publicznych, jak również na przystankach komunikacji publicznej³⁵.

Druga grupa ograniczeń odnosi się do obszaru zabudowy, dla którego mogą być przewidziane ograniczenia w sytuowaniu nośników reklamowych z uwagi na charakter i funkcję danego obszaru. Do terenów podlegających ograniczeniom zaliczają się³⁶: 1) obszary wyłącznej zabudowy mieszkaniowej³⁷; 2) obszary o funkcji mieszkaniowej; 3) obszary zabudowy wiejskiej³⁸. Typy obszarów zabudowy, jak i charakterystyka występującej tam zabudowy, określają przepisy prawa federalnego³⁹. Natomiast podział terenu gminy na poszczególne typy obszarów następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Jeżeli dla danego obszaru nie został uchwalony plan miejscowy, wówczas jego funkcja jest określana po przeprowadzeniu analizy występującej na nim zabudowy. Podobnie jak w przypadku terenów poza obszarem zabudowy, umieszczanie nośników reklamowych na wymienionych obszarach zostało ograniczone przede wszystkim do nośników umieszczanych w miejscu działalności gospodarczej (zawodowej), informujących o prowadzonej tam działalności. Ponadto dopuszcza się sytuowanie nośników przeznaczonych do umieszczania ogłoszeń o charakterze urzędowym, jak również ogłoszeń (reklam) służących informowaniu o wydarzeniach religijnych, kulturalnych, sportowych i innych przedsięwzięciach o podobnym charakterze⁴⁰. W przypadku obszarów wyłącznej zabudowy mieszkaniowej w niemal połowie landów przyjęto, że na miejscu prowadzonej działalności gospodarczej zezwolone są wyłącznie szyldy (informacja o prowadzo-

³⁵ § 10 ust. 3 zdanie 2 pkt 6 BauO Bln.

³⁶ § 52 ust. 4 LBauO RP.

³⁷ Niem. *Reinen Wohngebiet*. Do tej kategorii, ze względu na podobieństwo, należy zaliczyć także *Kleinsiedlungsgebiete*.

³⁸ W przypadku Dolnej Saksonii do obszarów obowiązywania tych zakazów zaliczają się także obszary zabudowy rekreacyjnej (niem. *Wochenendhausgebieten* – zob. § 50 ust. 4 NBauO).

³⁹ Rozporządzenie dotyczące wykorzystania działek do celów budowlanych (*Verordnung über die bauliche Nutzung der Grundstücke* z dnia 21 listopada 2017 r., BGBl. I S. 3786). Rozporządzenie to wyróżnia 4 typy zabudowy mieszkaniowej, a ponadto obszary o funkcji mieszanej, obszary zabudowy wiejskiej, obszary miejskie, obszary usługowe, obszary przemysłu, obszary służące celom rekreacji i obszary służące funkcjom szczególnym.

⁴⁰ § 52 ust. 4 zdanie 1 LBauO RP.

nej działalności), które nie mogą mieć charakteru reklamowego⁴¹. Wyjątkiem od powyższych zakazów jest dopuszczenie, przez znaczną część landów, umieszczania urządzeń reklamowych w obrębie wymienionych wyżej obszarów przy drogach publicznych lub na przystankach komunikacji miejskiej, o ile nie prowadzi to do naruszenia wyglądu ulicy oraz wyglądu okolicy⁴². Wprowadzenie zakazów bądź ograniczeń dotyczących sytuowania nośników reklamowych w określonych obszarach może również nastąpić w drodze uchwał podejmowanych przez gminy w sprawie określenia zasad sytuowania na ich obszarze urządzeń reklamowych⁴³.

Regulacje określające obszary, na których wprowadza się zakazy bądź ograniczenia w umieszczaniu nośników reklamowych, nie są jednolite i w tym aspekcie ustawodawstwa poszczególnych krajów związkowych odznaczają się największym zróżnicowaniem. Najbardziej liberalne rozwiązania przyjęto w Bawarii, gdzie na szczeblu ustawy prawo budowlane nie przewiduje się ograniczeń ze względu na rodzaj (funkcję) danego obszaru. Powyższe rozwiązanie ma jednak charakter wyjątkowy – w zdecydowanej większości landów przewidziany został zarówno zakaz umieszczania nośników reklamowych poza obszarem zabudowy (z wyłączeniem sztyldów), jak i zakaz ich umieszczania na obszarach o funkcji mieszkaniowej. Taki kierunek regulacji jest zresztą pożądany, jeśli uwzględnić rozwiązania zawarte we wzorcowych przepisach prawa budowlanego.

Ustawy poszczególnych krajów związkowych mogą przewidywać także inne ograniczenia (zakazy), dotyczące miejsca sytuowania nośników reklamowych. Przykładowo w Hamburgu oraz w Dolnej Saksonii

⁴¹ Są to przepisy prawa budowlanego obowiązującego w Berlinie (§ 10 ust. 4 zdanie 2 BauO Bln), Meklemburgii-Pomorzu Przednim (§ 10 ust. 4 zdanie 2 LBauO M-V), Nadrenii-Północnej Westfalii (§ 10 ust. 4 zdanie 2 BauO NRW), Nadrenii-Palatynacie (§ 10 ust. 4 zdanie 2 LBauO RP), Kraju Saary (§ 12 ust. 4 zdanie 2 LBO), Saksonii-Anhalt (§ 10 ust. 5 zdanie 3 BauO LSA), Szlezewiku-Holsztynie (§ 10 ust. 4 zdanie 2 LBO S-W) i Turyngii (§ 10 ust. 4 zdanie 2 ThürBO).

⁴² Znaczna część landów zezwala na umieszczanie urządzeń reklamowych w obrębie wymienionych wyżej obszarów objętych zakazami, jeśli reklama ta jest usytuowana na przystankach komunikacji miejskiej bądź przy drogach publicznych i nie prowadzi do naruszenia wyglądu ulicy lub wyglądu okolicy. Dotyczy to Berlina (§ 10 ust. 4 zdanie 3 BauO Bln), Meklemburgii-Pomorza Przedniego (§ 10 ust. 4 zdanie 3 LBauO M-V), Nadrenii-Palatynatu (§ 10 ust. 4 zdanie 3 LBauO RP) i Turyngii (§ 10 ust. 4 zdanie 3 ThürBO).

⁴³ Taka możliwość została przewidziana wprost w przypadku prawa budowlanego obowiązującego w Dolnej Saksonii (§ 84 ust. 3 pkt 2 NBauO) i Hesji (§ 91 ust. 1 pkt 7 HBO).

obowiązuje zakaz umieszczania nośników reklamowych na mostach, drzewach, nasypach oraz masztach liniowych, jeśli są one widoczne z obszarów dostępnych publicznie⁴⁴. Do tej kategorii ograniczeń zalicza się także zakaz umieszczania nośników reklamowych na budynkach publicznych, pełniących funkcje reprezentacyjne⁴⁵ czy też zakaz sytuowania nośników reklamowych w sposób naruszający podziały budynku (linie otworów okiennych lub drzwiowych), ograniczenia dotyczące umieszczania reklam na balkonach itp.⁴⁶

4. W obrębie przepisów prawa budowlanego wyznaczających zasady umieszczania obiektów budowlanych (w tym: nośników reklamy zewnętrznej) szczególną rolę przypisać należy nakazowi zachowania zgodności obiektu budowlanego z otoczeniem. Obowiązki w tym zakresie, wyrażone za pomocą bardzo ogólnych formuł, zorientowane są na ochronę ład przestrzennego. Podstawowym celem jest przeciwdziałanie sytuacji, w której zamierzony obiekt budowlany stanowiłby istotne odstępstwo od obiektów występujących dotąd w okolicy, jak również negatywnie wpływał na walory estetyczne przestrzeni.

Powyższa kwestia jest regulowana zarówno na poziomie ustawy federalnej, jak i w prawie budowlanym poszczególnych landów. Zgodnie z § 34 ust. 1 BauGB, w obszarze zabudowy zamierzenie budowlane jest dopuszczalne wówczas, gdy jego rodzaj, rozmiary, konstrukcja oraz sposób zabudowy nieruchomości, na której obiekt ma zostać posadowiony, pozostają w zgodności z sąsiednią okolicą, a zarazem rozwój tej okolicy w następstwie realizacji tego zamierzenia nie zostanie utrudniony. Ponadto, zamierzenie budowlane nie może negatywnie wpływać na miejscowy krajobraz (niem. *Ortsbild*). Analogiczne zapisy są zawarte w ustawach krajowych⁴⁷. Wprowadza się w nich obowiązek zgodności zamierzenia budowlanego z otoczeniem, na które składa się wygląd ulic, wygląd okolicy oraz krajobrazu. Ponadto, przedsięwzięcia budowlane

⁴⁴ Odpowiednio § 13 ust. 3 pkt 3 HBauO i § 50 ust. 5 NBauO.

⁴⁵ Tak w Hamburgu (§ 13 ust. 3 pkt 4 HBauO).

⁴⁶ Tak w Bremie (§ 10 ust. 2 BremLBO).

⁴⁷ § 11 ust. 1 LBO B-W, art. 8 BayBO, § 10 ust. 2 BauO Bln, § 10 ust. 2 BbgBO, § 9 BremLBO, § 10 NBauO, § 12 ust. 1 HBauO, § 9 HBO, § 9 LBauO M-V, § 13 ust. 2 BauO NRW, § 5 ust. 2 LBauO RP, § 10 ust. 2 SächsBO, § 10 ust. 2 BauO LSA, § 11 ust. 2 LBO S-H, § 11 ust. 2 ThürBO.

muszą uwzględniać występujące w okolicy obiekty zabytkowe oraz zasługujące na ochronę obiekty przyrodnicze, a także powinny uwzględniać potrzebę ochrony szczególnych cech, którymi odznacza się dana okolica⁴⁸. Poza koniecznością zachowania zgodności pomiędzy planowanym obiektem budowlanym a jego otoczeniem, w części ustaw wprowadzony został obowiązek zachowania przez obiekt odpowiedniej formy, wielkości, kolorystyki czy też wymóg zastosowania odpowiednich materiałów tak, aby wygląd danego obiektu budowlanego nie był odbierany jako oszpecający⁴⁹.

5. W większości krajów związkowych przepisy prawa budowlanego ustanawiają zakaz nadmiernej koncentracji nośników reklamowych⁵⁰. Postanowienia w tym względzie mają charakter bardzo ogólny ograniczając się do wskazania, że nadmierne występowanie nośników reklamowych jest niedopuszczalne⁵¹. Wymóg ten musi być spełniony niezależnie od wspomnianego powyżej obowiązku zachowania zgodności nośnika reklamowego z otoczeniem.

Prawodawca nie sprecyzował bliżej sposobu rozumienia tej przesłanki. Na jej gruncie nie budzi jednak wątpliwości, że należy przede wszystkim uwzględnić istniejące w przestrzeni nośniki reklamowej oraz oddziaływanie, jakie na przestrzeń będzie mieć umieszczenie w niej nowego nośnika. Kwestią o zasadniczym znaczeniu jest przy tym nie tyle sama liczba faktycznie istniejących urządzeń reklamowych, ich wielkość oraz rodzaj, ale zobiektywizowana ocena dokonywana z punktu widzenia osoby znajdującej w danej okolicy. Chodzi o widok znajdujący się w polu widzenia statycznego (bez odwracania głowy) obserwatora. Przyjmuje się, że przestrzeń może być uznana za „przeladowaną reklamami, jeżeli w zasięgu wzroku statycznego obserwatora nie znajduje się obszar, w którym wzrok mógłby się oprzeć na miejscu bez reklam”⁵². Przesłanka

⁴⁸ Np. § 11 ust. 1 zd. 2 LBO B-W.

⁴⁹ Np. art. 8 zdanie 1 BayBO.

⁵⁰ Ograniczenia tego rodzaju nie zostały wprowadzone jedynie w Badenii-Wirtembergii i w Hesji.

⁵¹ Niem. *Die störende Häufung von Werbeanlagen ist unzulässig*. Zwrot „störende Häufung” może być tłumaczony wprost jako „przeszkadzające nagromadzenie”, wydaje się jednak że powinien być tłumaczony jako nadmierna koncentracja (obecność) nośników reklamowych w przestrzeni.

⁵² Zob. C.M. Jeronim, *Komentarz do § 52 [w:] C.M. Jeronim, Komentarz...*, s. 617–618.

nadmiernej koncentracji nośników reklamowych powinna uwzględniać charakter danej okolicy, funkcje terenu itp. Stąd też podlega ona ocenie przy uwzględnieniu okoliczności stanu faktycznego i uwarunkowań miejscowych.

6. Obowiązujące w Niemczech prawodawstwo przewiduje wymóg uzyskania pozwolenia na budowę jako warunek umieszczenia znacznej części nośników reklamowych. Wyłączenie z powyższego obowiązku obejmuje nośniki umieszczane: 1) w obszarze zabudowy, jeżeli powierzchnia ekspozycyjna nośnika nie przekracza 1 m²; 2) na obszarach określonych w miejscowym planie zagospodarowania jako obszar działalności gospodarczej albo obszar przemysłu; 3) w miejscu prowadzenia działalności gospodarczej, przy czym wysokość tych nośników nie może przekraczać 10 m od powierzchni gruntu; 4) tymczasowo w miejscu prowadzenia określonej działalności bądź na czas przedsięwzięć kulturalnych, sportowych itp.⁵³ Pomimo zwolnienia wymienionych nośników z obowiązku uzyskania pozwolenia na budowę, zachowują one cechy obiektów budowlanych i muszą spełniać wymogi prawa budowlanego właściwe dla obiektów budowlanych (w tym: zakaz negatywnego wpływu nośnika na otoczenie).

7. Poza regulacją na szczeblu ustawowym, zasady sytuowania urządzeń reklamowych mogą zostać określone w wydawanych przez gminy miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego, a także w odrębnych uchwałach regulujących zasady sytuowania na obszarze gminy nośników reklamowych.

Zawarcie w miejscowym planie regulacji dotyczących zasad sytuowania nośników reklamowych ma charakter fakultatywny, pozostaje tym samym w pełni uzależnione od woli gminy ustanawiającej dany plan. Przyjmuje się zarazem, że miejscowy plan może odnosić się jedynie do takich nośników reklamowych, które ze względu na swoje gabaryty oddziałują w znacznym stopniu na ład przestrzenny. Uznaje się, że do tej kategorii zaliczają się m.in. tablice reklamowe o dużych formatach (np. bilbordy

⁵³ Art. 57 BayBO, § 63a BauO Bln, § 61 BbgBO, § 61 BremLBO, § 61 LBauO M-V, § 66 BauO NRW, § 66 LBauO RP, § 61 LBO, § 61 SächsBO, § 60 i 62 BauO LSA, § 63 LBO S-H, § 60 ThürBO, jak również załączniki do LBO B-W i NBauO.

o formacie 3,5 m × 2,5 m), podczas gdy w przypadku formatów mniejszych spełnienie powyższego warunku jest sporne. Postanowienia planu miejscowego dotyczące warunków umieszczania nośników reklamowych nie mogą naruszać zasad wynikających z prawa budowlanego. Plan nie może zatem przykładowo dopuścić sytuowania reklam w obszarach funkcjonalnych, w których ustawodawca wprowadził zakaz umieszczania takich nośników.

Niemal we wszystkich landach prawo budowlane przyznaje gminom uprawnienie do określenia – w drodze szczególnej uchwały – zasad sytuowania nośników reklamowych na obszarze danej gminy⁵⁴. Uchwały te mają charakter odrębny w stosunku miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, stanowiąc narzędzie zbliżone do obowiązujących w Polsce uchwał reklamowych. Powyższe uchwały mogą m.in. regulować rodzaje dopuszczalnych nośników reklamowych, ich wielkość, kolorystykę czy miejsca, w których mogą być umieszczane. Zasadność wprowadzenia takich regulacji występuje w szczególności w razie potrzeby zapewnienia ochrony określonych walorów zabytkowych, krajoobrazowych bądź estetycznych przestrzeni i występującej tam zabudowy.

8. Efektywność obowiązujących w Niemczech rozwiązań prawnych w sferze zasad umieszczania reklamy zewnętrznej należy postrzegać przede wszystkim przez pryzmat panującego w tym państwie ładu przestrzennego. W porównaniu z sytuacją występującą w Polsce, dbałość o harmonijne kształtowanie ładu przestrzennego w Niemczech powinna być oceniana jako stan wzorcowy. Przy czym, w przypadku nośników reklamowych nie oznacza to bynajmniej, że nośniki te w ogóle nie występują w przestrzeni czy też ich obecność jest marginalna. Podstawowym celem niemieckiego prawodawstwa jest natomiast wykluczenie możliwości wystąpienia sytuacji, w której nośniki te stanowiłyby dominujący element przestrzeni, ich obecność oddziaływałaby negatywnie na jej walory estetyczne czy też byłaby odbierana jako wywołująca po stronie

⁵⁴ § 74 LBO B-W, art. 81 ust. 1 pkt 2 BayBO, § 87 BbgBO, § 86 BremLBO, § 84 NBauO, § 81HBauO, § 91 HBO, § 86 LBauO M-V, § 86 BauO NRW, § 88 LBauO RP, § 85 LBO, § 89 SächsBO, § 85 BauO LSA, § 84 LBO S-H, § 88 ThürBO. Uprawnienie do podejmowanie tego typu uchwał nie zostało przewidziane wyłącznie w Berlinie.

użytkowników tej przestrzeni wrażenie przytłoczenia. Na tym tle szczególnie cenny pozostaje, pomimo całej swej niedookreśloności, zakaz nadmiernej koncentracji nośników reklamowych w przestrzeni. Odnosi się on zarówno do ilości nośników, jak również gabarytów i form, które nośniki te przybierają. Zarazem, zjawisko nasycenia przestrzeni reklamą jest w Niemczech oceniane w różny sposób, w zależności od funkcji przypisanej danemu obszarowi. W przypadku terenów poza obszarem zabudowy, jak również obszarów zabudowy mieszkaniowej, umieszczenie reklam podlega w większości landów zasadniczym ograniczeniom. W znaczenie szerszym stopniu dopuszcza się z kolei obecność reklamy na terenach o funkcjach przemysłowych oraz usługowych.

Podsumowując przyjęte w Niemczech regulacje dotyczące zasad umieszczania reklamy zewnętrznej (pkt 2–7) na zaakcentowanie zasługują cztery zagadnienia. Po pierwsze, w prawodawstwie niemieckim wyraźne jest rozróżnienie dwóch rodzajów nośników reklamowych, tj. szyldów (reklamy własnej, stanowiącej informację o działalności realizowanej na danej nieruchomości) oraz reklamy na rzecz podmiotów trzecich, w szczególności tablic reklamowych o dużych formatach. Prawodawca przewiduje w znacznym stopniu odmienne zasady dotyczące sytuowania obu kategorii nośników. Ze względu na funkcję spełnianą przez szyldy, a więc informowanie o działalności prowadzonej na danej nieruchomości, są one co do zasady dopuszczalne niezależnie od charakteru danego obszaru. W tym kontekście umieszczenie szyldu stanowi realizację wolności gospodarczej, obejmującej m.in. prawo do informowania o prowadzonej działalności. Istotne obostrzenia, łącznie z zakazem umieszczania nośników reklamowych, dotyczą z kolei reklamy na rzecz podmiotów trzecich, jak również ogólnie reklamy poza miejscem prowadzenia działalności gospodarczej.

Po drugie, prawodawca różnicuje obszary ze względu na pełnione przez nie funkcje oraz – w konsekwencji – zakres, w jakim powinny one podlegać ochronie przed nadmierną obecnością reklam. Stąd też pewne obszary traktuje się *a priori* jako doznające daleko idących ograniczeń w sferze umieszczania nośników reklamowych (dotyczy to obszarów mieszkalnych i obszarów niezabudowanych), przy dopuszczeniu jednak

sytuowania tam szyldów. Z kolei, na obszarach przemysłowych oraz obszarach z funkcją usługową instalowanie reklam innych niż szyldy jest dozwolone w znacznie szerszym zakresie.

Po trzecie, obserwacja dotycząca sytuowania nośników reklamowych w Niemczech wydaje się potwierdzać, że działania podmiotów umieszczających te nośniki opierają się, co najmniej w pewnym stopniu, na samoograniczeniu w wykorzystywaniu przestrzeni. O takiej powściągliwości w żaden sposób nie można mówić uwzględniając stan występujący w Polsce, gdzie wyraźna jest tendencja do maksymalizacji gabarytów nośników reklamowych oraz nasycenia nimi przestrzeni⁵⁵.

Po czwarte, w Niemczech konieczność zachowania ład przestrzennego jest traktowana przez organy państwa, w szczególności przez organy administracji architektonicznej oraz przez sądy jako wartość zasługująca na ochronę w stopniu nie niższym niż prawo własności przysługujące indywidualnym podmiotom. Z kolei w Polsce po stronie urzędów wyraźna jest tendencja, znajdująca akceptację w orzecznictwie sądowym, do sprzyjania zamiarom inwestorów, z uszczerbkiem dla ład przestrzennego⁵⁶. Dotyczy to sfery urbanistyki, ale także sfery reklam.

IV. Wnioski

1. Regulacje obowiązujące w Polsce i Niemczech pozwalają na wskazanie możliwych rozwiązań dotyczących kształtowania obecności reklam w przestrzeni. Na tym tle można wyróżnić następujące koncepcje:

- 1) kwestia obecności reklam nie jest poddana odrębnej reglamentacji prawnej. Nośniki reklamowe są traktowane wyłącznie jako obiekty budowlane, przepisy prawne odnoszą się wyłącznie do spraw technicznych dotyczących tych obiektów. Nie jest oceniany wpływ

⁵⁵ Swoistym potwierdzeniem powyższego stanu jest okoliczność, że działający równocześnie na rynkach niemieckim oraz polskim operator stacji benzynowych stosuje w Niemczech, przy tej samej wielkości stacji benzynowej zlokalizowanej przy autostradzie poza obszarem zabudowanym, gabarytowo dwa-trzy razy mniejsze nośniki reklamowe niż w przypadku tego samego obiektu w Polsce.

⁵⁶ Przejawem tego zjawiska są bardzo liczne przypadki nadmiernie elastycznej (a w rzeczywistości *contra legem*) interpretacji zasady dobrego sąsiedztwa, znajdującej zastosowanie przy ustalaniu warunków zabudowy i zagospodarowania terenu (zob. np. wyrok NSA z dnia 7 lipca 2011 r., II OSK 172/11, LEX nr 1083623 oraz wyrok NSA z dnia 17 lipca 2014 r., II OSK 333/13, LEX nr 2007128).

obecności reklam na ład przestrzenny. Zagadnienia dotyczące miejsc, w których sytuowane są nośniki reklamowe, gabarytów tych nośników, ich form, nasycenia przestrzeni reklamami itd. nie podlegają w praktyce ograniczeniom;

- 2) gminy (inne jednostki samorządu terytorialnego) określają w drodze szczególnej uchwały zasady sytuowania reklam na swoim obszarze. Uchwały te mogą m.in. zakazywać niektórych form reklamy, określać dopuszczalne ich formy, gabaryty itp., a nawet wprowadzać całkowity zakaz umieszczania nośników reklamowych;
- 3) kwestie dotyczące sytuowania reklam podlegają regulacji w przepisach prawa budowlanego i dotyczą całego obszaru państwa albo landu. W regulacjach tych wprowadza się wymóg, zgodnie z którym nośniki reklamowe nie mogą negatywnie oddziaływać na przestrzeń, przewiduje się także ograniczenia co do nasycenia przestrzeni tymi nośnikami. Ponadto wyłącza się część obszarów, ze względu na pełnione funkcje, z możliwości umieszczania reklam (z dopuszczeniem jednak szyldów).

Od 2015 r. w Polsce nominalnie obowiązuje druga z wymienionych koncepcji. Podkreślenia wymaga jednocześnie, że podejmowanie przez gminy uchwał reklamowych jest fakultatywne. Jeżeli zatem gmina nie zdecyduje się na podjęcie uchwały, wówczas na jej obszarze nie obowiązują obostrzenia dotyczące nośników reklamowych, a więc panuje pełna dowolność w ich umieszczeniu, co jest typowe dla koncepcji nr 1. Sytuacja ta dotyczy niemal 99% gmin w Polsce. W Niemczech została przyjęta 3. koncepcja, uzupełniająco gminy mogą wprowadzać uchwały określające zasady sytuowania reklam (2. koncepcja). Na tym tle, uwzględniając zasadnicze różnice co do efektywnego poziomu ochrony ład przestrzenny w Niemczech i w Polsce, na rozważenia zasługuje kwestia zasadności przyjęcia w polskim prawie modelu niemieckiego.

2. W pierwszej kolejności wypada zauważyć, że podstawowa odmienność pomiędzy modelem polskim a modelem niemieckim nie wyraża się bynajmniej w tym, że w Polsce kwestie obecności nośników reklamowych w przestrzeni są regulowane w uchwale reklamowej, a w Niemczech dopuszczalność usytuowania nośnika jest oceniana indywidualnie w ramach

procedury prawnobudowlanej. Fundamentalne różnice przejawiają się w dwóch innych aspektach. Po pierwsze, w Niemczech reglamentacja zasad umieszczania reklam ma charakter powszechny obejmując całe terytorium państwa, podczas gdy w Polsce obowiązywanie takich regulacji ma charakter wyjątkowy i sprowadza się – przynajmniej dotychczas – do obszaru kilkudziesięciu gmin. Po drugie, w Niemczech każdy nośnik reklamowy istniejący w przestrzeni, podobnie jak i każdy inny obiekt budowlany, traktowany jest jako integralny element ładu przestrzennego. Obecność nośników reklamowych w przestrzeni kształtuje zatem ten ład, a jednocześnie musi pozostawać w harmonii z zastanym ładem. Występowanie reklam nieharmonizujących z ładem przestrzennym jest niepożądane, stąd sytuowanie takich nośników są zakazane. Zupełnie inaczej problem ten jest postrzegany w Polsce. Mimo że reklamy są obiektywnie istniejącym składnikiem przestrzeni i mogą negatywnie wpływać na ład przestrzenny, ta okoliczność zostaje niejako dostrzeżona przez władze publiczne tylko, gdy gmina uzna za zasadne przyjęcie uchwały reklamowej. Jeżeli gmina natomiast – z różnych względów – nie podejmie takiej uchwały, wówczas w praktyce dozwala się na dowolne psucie przestrzeni przez nośniki reklamowe. Powyższa filozofia jest całkowicie obca niemieckiemu modelowi.

3. Przyjęta w Polsce koncepcja ochrony ładu przestrzennego przed negatywnym wpływem reklam musi zostać uznana za dalece nieefektywną. Gminy zasadniczo nie są zainteresowane przyjmowaniem uchwał reklamowych. Świadczy o tym bardzo niska liczba gmin, które zdecydowały się na podjęcie takiej uchwały, ale w takim samym stopniu fakt, że w trzech województwach ani jedna gmina nie przyjęła uchwały reklamowej⁵⁷. Powyższy stan skłania do konkluzji, że rozwiązania przyjęte w ustawie o planowaniu okazały się nietrafne. Decyzja o uregulowaniu zasad umieszczania nośników reklamowych nie powinna bowiem pozostawać w wyłącznej dyspozycji gmin. Takie podejście ignoruje oczywisty fakt, że obecność reklamy zawsze wpływa na ład przestrzenny, zaś brak poddania omawianej sfery reglamentacji prawnej sprzyja dowolności w sytuowaniu reklam i oddziałuje negatywnie na ład przestrzenny. Stąd też

⁵⁷ Województwa Lubuskie, Podkarpackie i Podlaskie.

zasadny staje się postulat zmian w obecnie obowiązujących regulacjach dotyczących zasad umieszczenia reklam. Ewentualne zmiany mogłyby polegać – alternatywnie – na:

- 1) wprowadzeniu obowiązku podjęcia przez gminy uchwał reklamowych;
- 2) zniesieniu możliwości wydawania przez gminy uchwał reklamowych, czemu towarzyszyłoby przyjęcie zasad dotyczącej sytuowania reklam wzorowanych na prawie niemieckim. Ocena dopuszczalności reklamy byłaby przeprowadzana w indywidualnym postępowaniu, w oparciu o określone ogólnie przesłanki;
- 3) określenie w ustawie – Prawo budowlane ramowych zasad dotyczących umieszczania reklam, obowiązujących na terytorium całego państwa, przy zachowaniu przez gminy fakultatywnego uprawnienia do podejmowania uchwał reklamowych. W uchwałach tych gminy mogłyby przewidywać wprowadzenie dodatkowych zakazów nieprzewidzianych w ustawach oraz – w ściśle określonych przypadkach – łagodzić niektóre obostrzenia wynikające z ustawy.

Jak już wskazywano, ustawodawca niemiecki zrealizował drugą z wymienionych koncepcji. Mimo że w Niemczech stanowi ona efektywne narzędzie zapewniające ochronę ład przestrzenny przed obecnością reklam, to jako niecelowe należy uznać jej bezpośrednie przeszczerpienie na grunt polski. Przesądzą o tym dwie kwestie. Z jednej strony, dopuszczalność umieszczenia reklam w Niemczech warunkowana jest od spełnienia przesłanek o charakterze ocennym. Nie są one wprawdzie tożsame z zasadą „dobrego sąsiedztwa” występującą na gruncie polskiej ustawy o planowaniu, niemniej pełnią podobną funkcję, a więc ich celem jest zapewnienie, aby nowy obiekt budowlany (*in concreto* urządzenie reklamowe) pozostawał w harmonii z już istniejącym ładem przestrzennym. Doświadczenia związane z procedurą wydawania w Polsce decyzji w sprawie warunków zagospodarowania i zabudowy terenu, mimo że następuje to w oparciu o kryteria znacznie bardziej skonkretyzowane, zasługują na zdecydowanie negatywną ocenę. Stąd należy postulować, aby w Polsce ocena dopuszczalności instalowania nośników reklamowych w możliwie niewielkim stopniu była uzależniona od spełnienia przesłanek ocennych.

Z drugiej strony, pierwszoplanowym problemem w Polsce jest nie tylko wprowadzenie zasad umieszczania nośników reklamowych obowiązujących *pro futuro*, ale przede wszystkim uporządkowanie przestrzeni w odniesieniu do już istniejących nośników reklamowych. Ze względu na ilość nośników reklamowych obecnych w Polsce, umieszczonych często bez dochowania jakichkolwiek procedur prawnobudowlanych, rozwiązaniem skrajnie nieefektywnym byłoby poddanie ich indywidualnej weryfikacji, czy nie naruszają one istniejącego ład. Dyskusyjną propozycją wydaje się nałożenie na gminy obowiązku podjęcia uchwały reklamowej. Mimo że zjawisko chaosu reklamowego ma zasięg ogólnopolski, to jednak poszczególne gminy są nim dotknięte w różnym stopniu. W gminach, w których problem nadmiaru reklam w przestrzeni ma charakter marginalny, nie występuje potrzeba do uregulowania w drodze uchwały zasad sytuowania nośników reklamowych. Stąd nałożenie takiego obowiązku może zostać uznane za zbędne.

Poszukując pożądanego modelu regulacji w zakresie zasad umieszczenia reklam należy opowiedzieć się za koncepcją nr 3. Za celowy trzeba zatem uznać postulat wprowadzenia na poziomie ustawowym ramowych przepisów dotyczących zasad umieszczania tablic i urządzeń reklamowych, obowiązujących na obszarze całego państwa. Do kwestii zasługujących na uregulowanie – w obrębie Prawa budowlanego – zaliczyć można m.in. stypizowanie rodzaju nośników, które nie mogą być umieszczane w przestrzeni (np. banery), określenie maksymalnych gabarytów nośników, ustalenie wskaźnika maksymalnego nasycenia przestrzeni tymi nośnikami. W tym kontekście należy wyrazić ogólne przekonanie, że znaczna część spośród obowiązujących w Niemczech i przedstawionych w niniejszym artykule ograniczeń dotyczących sytuowania reklam zasługuje na przeniesienie do polskiego prawa. Na naśladowanie zasługuje również rozwiązanie, w świetle którego obecność reklam jest uzależniona w znacznym stopniu od charakteru obszaru, na którym miałyby one zostać umieszczone⁵⁸. I tak z założenia uznaje się, że nie mogą być one sytuowane poza obszarem zabudowy. Zarazem bezwzględnie postulować

⁵⁸ Rozwiązania te nie mogą jednak zostać w sposób bezpośredni przeniesiony na grunt Polski. W Niemczech w odniesieniu do każdego terenu możliwe jest określenie jego sposobu zagospodarowania.

należy zachowanie przez gminy dotychczasowego uprawnienia do podejmowania uchwał reklamowych. W uchwale mogłyby zostać przewidziane dodatkowe zakazy w stosunku do zasad wynikających z Prawa budowlanego (bądź też odstępstwa od tych zasad), gmina mogłaby różnicować zasady umieszczania nośników reklamowych na poszczególnych obszarach, wprowadzić opłatę reklamową itd.

Zagadnienia związane z wprowadzeniem odpowiednich rozwiązań prawnych dotyczących zasad umieszczania reklam mają wprawdzie podstawowe znaczenie, ale same przez się nie warunkują automatycznie rozwiązania problemu nadmiernej i nieuporządkowanej obecności reklam w przestrzeni. Równie istotna pozostaje kwestia właściwego nadzoru nad przestrzeganiem tych zasad, a więc w szczególności wyszukiwanie i egzekwowanie wszelkiej samowoli w zakresie umieszczania reklam. Także na tym polu obowiązujący w Polsce stan prawny, ale przede wszystkim i faktyczny, pozostawia wiele do życzenia.

4. Stan prawny przyjęty w Niemczech jest wyrazem dojrzałej harmonii pomiędzy dbałością o przestrzeń i jej walory estetyczne, a swobodą działalności gospodarczej i prawem do wykonywania prawa własności, wyrażających się w uprawnieniu do umieszczania nośników reklamowych. Zasadnicze uporządkowania w Polsce zasad obecności reklam w przestrzeni publicznej, porównywalne ze stanem występującym w Niemczech, stanowi bez wątpienia przedsięwzięcie trudne, wymagające nie tylko woli politycznej. Silnie zakorzenione jest w Polsce przeświadczenie, że działania polegające na instalowaniu reklam są objęte sferą wolności wykonywania działalności gospodarczej i prawa własności, i jako takie nie powinny podlegać zbyt dużym ograniczeniom. Jest to widoczne choćby w regulacjach przyjmowanych w polskich uchwałach reklamowych, których rygoryzm pozostaje często w tyle za obostrzeniami obowiązującymi w tym zakresie w Niemczech. Okoliczność ta nie może jednak przesądzać przeciwko zasadności daleko idącej reglamentacji obecności reklam w przestrzeni.

Wprowadzenie ograniczeń w zakresie umieszczania reklam zależy zatem, w znacznym stopniu, od zmiany myślenia o kształtowaniu ład przestrzennego. Uprawnieniom wynikającym z prawa własności nie może

być przypisywany charakter nieograniczony, zwłaszcza jeżeli sposób wykonywania własności wpływa w negatywny sposób na przestrzeń, stanowiącą wartość wspólną. Stąd uporządkowanie obecności reklam należy postrzegać nie tylko jako działanie pożądane, ale wręcz jako konieczność, która warunkuje kształtowanie w harmonijny sposób przestrzeni publicznej. Przypomnieć należy, że takie działania stanowią obowiązek organów władzy publicznej, wynikający z konstytucyjnego nakazu ochrony środowiska i zasady zrównoważonego rozwoju (zob. art. 5, art. 31 ust. 3 i art. 74 ust. 2 Konstytucji⁵⁹).

Niemal nieograniczona obecność reklam w przestrzeni, przy dowolności ich gabarytów, form itd. stanowi tylko jedno z wielu negatywnych zjawisk w zakresie kształtowania ład przestrzennego. Polska, na tle większości krajów Europejskich, ma w tym względzie bardzo wiele do nadrobienia. Negatywne zjawiska związane z obecnością reklam w przestrzeni mogą być przewyciężone stosunkowo prostymi środkami, a wola polityczna znajdująca wyraz w rozsądnej regulacji prawnej nakierowanej na uporządkowanie przestrzeni w skali kraju odgrywa w tym względzie podstawowe znaczenie. Stąd, uwzględniając pięcioletnie doświadczenia wynikające z obowiązywania ustawy krajobrazowej, należy postulować w tym względzie zmiany ustawodawcze, wyrażające się przede wszystkim w objęciu całego terytorium państwa regulacjami dotyczącymi sytuowania reklam i wprowadzającymi ograniczenia co o obecności nośników reklamowych w przestrzeni.

⁵⁹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

Streszczenie

W Polsce nie został dotąd skutecznie rozwiązany problem przeciwdziałania nadmiernej i nieuporządkowanej obecności reklam w przestrzeni (zjawisko tzw. chaosu reklamowego). Począwszy od 2015 r. gminy uzyskały możliwość wprowadzenia na swoim terenie zasad umieszczania nośników reklamowych w drodze tzw. uchwał reklamowych. Uprawnienie to nie okazało się efektywnym instrumentem zwalczania chaosu reklamowego.

Poszukując bardziej skutecznych rozwiązań prawnych ustalających zasady obecności reklam w przestrzeni w artykule zostały przedstawione regulacje obowiązujące na tym polu w Niemczech. Państwo to charakteryzuje się bardzo wysoką dbałością o ład przestrzenny, także w zakresie reklam, zarazem wiele rozwiązań w zakresie prawa budowlanego jest wspólne w Polsce i w Niemczech. W artykule analizie poddano ponadto zasadność przejścia niemieckich rozwiązań w prawie polskim.

Słowa kluczowe: tablice i urządzenia reklamowe, reklama zewnętrzna (Niemcy), uchwał, reklamowe, planowanie przestrzenne, prawo budowlane.

Rules for placing billboards in Poland and Germany

Summary

In Poland, the excessive and disordered presence of advertisements in public spaces (so-called advertising chaos) remains an issue that has not been effectively resolved. In 2015, municipalities were given the opportunity to introduce rules on the location of billboards and other advertising devices, by means of special “advertising resolutions”. The creation of such competences transpired to be a rather ineffective instrument to overcome advertising chaos. Searching for more effective legal solutions to govern the presence of advertisements in public spaces, this article discusses relevant laws adopted in Germany, a country renowned for its high standards in spatial order. This article discusses whether it is advisable to mirror the content of existing German regulations within the Polish legal order.

Keywords: billboards and another advertising devices, outdoor advertising (Germany), regulations concerning billboards and advertising devices, spatial planning, construction law.

dr Zbigniew Gromek

University of Warsaw

Faculty of Law and Administration

ul. Krakowskie Przedmieście 26/28

00–927 Warsaw, Poland

e-mail: z.gromek@wpia.uw.edu.pl

