

RAPORT

USTAWA KRAJOBRAZOWA A PRAWA NABYTE

Wpływ nowego prawa na sytuację na rynku reklamy zewnętrznej.



Związek Przedsiębiorców i Pracodawców
www.zpp.net.pl

WARSZAWA, WRZESIEŃ 2016

Spis treści

Synteza	3
Rekomendacje	4
1. Wprowadzenie - podstawowe informacje o polskim rynku reklamy zewnętrznej	5
2. Ustawa krajobrazowa – geneza i proces jej powstawania	7
3. Analiza treści ustawy krajobrazowej	9
4. Ustawa krajobrazowa a konstytucyjna zasada ochrony praw nabytych	13
5. Skutki wejścia w życie ustawy krajobrazowej	16
6. Podsumowanie	18

Synteza

W 2015 roku, po wieloletnich dyskusjach na temat chaosu reklamowego w polskich miastach, uchwalono ustawę o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu. Pierwotny projekt prezydencki został istotnie zmieniony w toku prac prowadzonych w komisjach – w rezultacie ustawa nie tyle dotyczy ochrony krajobrazu, co nakłada szereg ograniczeń i restrykcji na rynek reklamy zewnętrznej.

Efektom prac legislacyjnych jest akt prawny umożliwiający naruszanie praw nabytych przedsiębiorców działających w branży reklamy zewnętrznej – samorząd będzie mógł nakazać rozbiórkę legalnie usytuowanych nośników reklamowych, których postawienie niejednokrotnie wymagało zezwolenia na budowę. Poza oczywistymi kosztami po stronie firm reklamowych, będzie to generowało straty wśród podmiotów dzierżawiących im grunty pod tablice i urządzenia reklamowe – najczęściej osoby fizyczne i przedsiębiorstwa z sektora MSP.

W związku z powyższym, konieczne do podjęcia działania obejmują przede wszystkim zmianę ustawy krajobrazowej w taki sposób, by wyeliminować przynajmniej jej najpoważniejsze wady: trzeba zagwarantować poszanowanie praw nabytych, należy zadbać o pozycję gmin w relacji z samorządem wojewódzkim oraz zmienić przepisy dotyczące tzw. opłaty reklamowej w taki sposób, by – jeżeli już ma ona istnieć – dotyczyła faktycznie reklamy, a nie określonego rodzaju budowli.

Potrzeba zadbania o krajobraz i jego estetykę nie budzi najmniejszych wątpliwości. Warto jednak zrobić to w poszanowaniu wszystkich zaangażowanych w tę kwestię stron i obowiązujących w Polsce zasad prawnych o randze konstytucyjnej.

Rekomendacje

- **Trzeba szanować prawa nabyte** – w związku z tym, ustawę krajobrazową należałoby znowelizować w taki sposób, by reklamy legalnie postawione przed wejściem w życie ustawy mogły istnieć dalej w niezmienionym kształcie. Jest to kwestia absolutnie podstawowa i konieczna, by zapewnić poszanowanie zasady pewności prawa.
- Należałoby zmodyfikować przepisy dotyczące opłat reklamowych – **opłata powinna obejmować wyłącznie czas, w którym na tablicy reklamowej albo urządzeniu reklamowym eksponowana jest reklama**. W aktualnym stanie, opłata reklamowa nie stanowi de facto opłaty za reklamę zewnętrzną, lecz opłatę za określony rodzaj budowli, niezależnie od tego, czy eksponowana jest na niej jakakolwiek treść reklamowa. Od każdego legalnego nośnika jest już odprowadzany podatek od budowli, więc proponowana opłata reklamowa, niezależna od ekspozycji, dubluje opodatkowanie na rzecz Państwa.
- Należy rozważyć modyfikację instytucji audytu krajobrazu – **gminy muszą być szerzej włączone w proces tworzenia i implementowania** go, nie mogą być zależne od samorządu wojewódzkiego.

1. Wprowadzenie - podstawowe informacje o polskim rynku reklamy zewnętrznej

Zanim przedstawione zostaną rozważania nt. polskiego rynku reklamy zewnętrznej, wypadałoby zastanowić się nad istotą rzeczy i postawić pytanie: czym jest reklama zewnętrzna (tzw. outdoor-owa) i jak możemy ją zdefiniować. Jak to zwykle w takich przypadkach bywa, nie sposób jest znaleźć jedną prawidłową i całkowicie wyczerpującą temat odpowiedź. Można jednak przedstawić kilka definicji, które dadzą ogłęd na sprawę. Reklamę zewnętrzną, zwaną również uliczną, można zdefiniować jako wszelkie formy reklamy znajdujące się na zewnątrz, poza miejscem zamieszkania odbiorcy, a jednocześnie niebędące reklamą umieszczaną w innych mediach (tj. prasową, internetową, radiową czy telewizyjną). Nośnikami reklam w przypadku outdooru mogą być bannery, plakaty, afisze itd¹. Jeśli podejść do zagadnienia bardziej funkcjonalnie, należy stwierdzić, że reklamą zewnętrzną jest taka reklama, której celem nie jest – w przeciwieństwie do innych rodzajów reklam – przekazanie jak największej liczby informacji, a raczej zapewnienie szybkiej identyfikacji produktu². Wiąże się to z podstawową cechą reklamy zewnętrznej, czyli jej „zewnętrznością” polegającą na lokowaniu jej na otwartych przestrzeniach, gdzie potencjalni odbiorcy z reguły bywają w ruchu – przekaz na nośniku reklamowym musi być zatem prosty i klarowny. Na ten aspekt uwagę zwrócił zresztą Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, który w decyzji nr RPZ 21/2002 uznał, że zadaniem reklamy zewnętrznej jest dotarcie do szczególnej grupy odbiorców, tj. osób podróżujących, przebywających poza swoim domostwem czy miejscem pracy³. Zdaniem UOKiK, cechą charakterystyczną reklamy zewnętrznej jest również miejsce jej ekspozycji, czyli przeważnie najbardziej ruchliwe miejsca dużych miast, przy głównych ulicach, w centrach handlowych czy na dworcach kolejowych⁴.

Za legalną definicję reklamy zewnętrznej można uznać art. 4 pkt 23 ustawy o drogach publicznych z dnia 21 marca 1985 roku⁵. Zgodnie z tym przepisem, byłaby to:

- tablica lub urządzenie reklamowe umieszczone w polu widzenia użytkownika drogi, w rozumieniu art. 2 pkt 16b i 16c ustawy z dnia 27 marca 2003 roku o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym,
- a także każdy inny nośnik informacji wizualnej, wraz z jego elementami konstrukcyjnymi i zamocowaniami, niebędący znakiem drogowym, o którym mowa w przepisach wydanych na podstawie art. 7 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 roku – Prawo o ruchu drogowym, ani ustawionym przez gminę znakiem informującym o obiektach zlokalizowanych przy drodze, w tym obiektach użyteczności publicznej, ani znakiem informującym o formie ochrony zabytków lub tablicą informacyjną o nazwie formy ochrony przyrody, w rozumieniu art. 115 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 roku o ochronie przyrody.

¹ http://ewaurbaniec.com/pdf/reklama_zewnetrzna_jako_element_popularnej_w_polsce.pdf

² <http://www.knt.uksw.edu.pl/formy-reklamy-zewnetrznej-artykul>

³ [http://decyzje.uokik.gov.pl/bp/dec_prez.nsf/0/5347A7545803A8F8C1257EC6007B926B/\\$file/RPZ%2021_2002.pdf](http://decyzje.uokik.gov.pl/bp/dec_prez.nsf/0/5347A7545803A8F8C1257EC6007B926B/$file/RPZ%2021_2002.pdf)

⁴ *Ibidem*.

⁵ <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU19850140060>

1. Wprowadzenie - podstawowe informacje o polskim rynku reklamy zewnętrznej

Struktura rynku outdoorowego wygląda następująco: istnieje pięciu - sześciu głównych graczy (dysponujących największą ilością nośników i generujących ponad 60 proc. udziału w rynku) oraz kilkanaście mniejszych firm (stawiających na określone rodzaje nośników, czyli np. nośniki małaformatowe czy reklamę DOOH). Grupa liderów jest stosunkowo stabilna, podczas gdy reszta podmiotów szuka swojej niszy i stara się ją jak najlepiej wypełnić. Ciekawie prezentują się dane nt. ilości nośników reklamy zewnętrznej w Polsce – na koniec 2015 roku było ich 65 313⁶. W zestawieniu ujęto 19 firm, co świadczy o pewnym rozdrobnieniu rynku. I o ile dane dotyczące działalności liderów działających w branży są znane i dostępne, o tyle brak jest tak szczegółowych informacji nt. pozostałych graczy. Dane te są estymowane przez organizacje zajmujące się mierzaniem wielkości polskiego rynku reklamy zewnętrznej. I tak, według Izby Gospodarczej Reklamy Zewnętrznej, w 2015 roku łączna wielkość sprzedaży w obrębie trzech segmentów reklamy zewnętrznej (tj. tradycyjnej reklamy zewnętrznej, reklamy tranzytowej - czyli takiej, której nośnikami są pojazdy, np. autobusy oraz tzw. reklamy DOOH - digital out of home - reklamy zewnętrznej emitowanej na cyfrowych nośnikach, choćby tablicach elektronicznych) wyniosła ponad 471,5 miliona złotych⁷.

Całkiem zbliżone szacunki zaprezentowała w swoim badaniu Starcom Mediavest Group. Analitycy SMG oszacowali wartość polskiego rynku reklamy na ponad 7 miliardów 647 milionów złotych, z czego 5,6 proc. (czyli ok. 428 milionów złotych) miałyby należeć do reklamy outdoorowej⁸. Jeśli zatem wielkość rynku mierzyć wartością sprzedaży, to rynek reklamy zewnętrznej należałoby uznać za warty ok. 450 milionów złotych, przy zaznaczeniu kilkudziesięciomilionowej tolerancji. Warto zwrócić uwagę na dynamikę wielkości sprzedaży – o ile bowiem, wg szacunków IGRZ, wartość rynku reklamy zewnętrznej wzrosła w roku 2015 do 471,5 miliona złotych z pułapu 448,5 miliona złotych w roku 2014⁹, o tyle na przestrzeni pięciu lat przed 2014 rokiem, rynek zmniejszył się o 25 proc¹⁰.

⁶ http://igrz.home.pl/nosniki/Zestawienie_nosnikow_XII_2015.xls

⁷ <http://igrz.home.pl/Raporty/2015%20OOH%20komunikat%20igrz%20final.pdf>

⁸ <http://polska.smggroup.com/uncategorized/raport-smg-polski-rynek-reklamowy-wzroslo-o-45-proc-w-2015-r/>

⁹ <http://igrz.home.pl/Raporty/2014%20RAPORT%20ROZCZNY%20IGRZ.pdf>

¹⁰ <http://www.press.pl/tresc/35350,rynek-reklamy-zewnetrznej-nadal-sie-kurczy>

2. Ustawa krajobrazowa – geneza i proces jej powstawania

Nośniki reklamy zewnętrznej są obiektami fizycznymi i ze względu na swój charakter stanowią część krajobrazu miejscowości, w których się pojawiają. Ich skala, rodzaje i umiejscowienie mogą w różnym stopniu wpływać zarówno na walory estetyczne danej przestrzeni, jak i komfort mieszkańców. Problematyka związana ze znalezieniem odpowiedniego balansu pomiędzy interesami przedsiębiorców funkcjonujących w branży, a ochroną miast i ich mieszkańców, przed reklamowym chaosem, nie jest nowa. Już w 2008 roku rozpoczęto rozmowy w ramach tzw. Warszawskiego Okrągłego Stołu Reklamowego¹¹. W dyskusjach uczestniczyli przedstawiciele rynku reklamy zewnętrznej, samorządowcy i reprezentanci samych mieszkańców. Celem debat było wypracowanie wspólnej koncepcji uregulowania obecności reklamy zewnętrznej w przestrzeni publicznej. W roku 2009 obrady skończyły się bez szczególnego powodzenia¹², jednak już sam fakt że do nich doszło, oznacza że problem nie jest nowy i jeszcze w poprzedniej dekadzie wszyscy zainteresowani aktywnie działali na rzecz znalezienia optymalnych rozwiązań.

1 lipca 2013 roku do Sejmu wpłynął projekt ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu, pochodzący od ówczesnego prezydenta Bronisława Komorowskiego¹³.

„Pokaż mi krajobraz, w którym żyjesz, a powiem ci kim jesteś” – twierdził hiszpański filozof Josè Ortega y Gasset. Przywołany cytat zawiera głęboką prawdę – nasze podejście do otaczającego nas świata najdobitniej świadczy o tym, co jest dla nas ważne i jaki system aksjologiczny wyznajemy. W efekcie kształtowanie krajobrazu ma znaczenie dla kultury, społeczeństwa, gospodarki i polityki. Wysoka jakość kształtowanego krajobrazu sprzyja rozwojowi kultury, tworzy więzi społeczne, chroni przed wykorzystaniem, przynosi korzyści gospodarcze i wzmacnia pozycję polityczną kraju.

Uzasadnienie do prezydenckiego projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu.

Niedługo później, bo już 9 lipca, projekt skierowano do I czytania na posiedzeniu Sejmu, które ostatecznie odbyło się 25 lipca. Projekt trafił do Komisji: Infrastruktury, Kultury i Środków Przekazu oraz Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej. Prace w komisjach trwały długo – do rozpatrzenia ustawy powołano specjalną podkomisję, która obradowała – do momentu II czytania w Sejmie - łącznie 35 razy¹⁴.

¹¹ <http://www.zw.com.pl/arttykul/297249.html>

¹² http://warszawa.wyborcza.pl/warszawa/1,34889,7311335,Kanty_przy_warszawskim_reklamowym_okraglym_stole_.html

¹³ <http://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=1525>

¹⁴ <http://www.sejm.gov.pl/SQL2.nsf/poskomprocall?OpenAgent&7&1525>

2. Ustawa krajobrazowa – geneza i proces jej powstawania

Prace podkomisji w znacznym stopniu wpłynęły na ostateczny kształt ustawy – usunięto z jej treści pojęcie „dominanty krajobrazowej”, w projekcie prezydenckim oznaczające obiekt o wiodącym oddziaływaniu wizualnym w krajobrazie. Wprowadzenie do porządku prawnego tego terminu było szczególnie istotne, z punktu widzenia osiągnięcia podstawowych celów projektowanej ustawy, tj. polepszenia stanu krajobrazu w Polsce poprzez osiągnięcie stanu pewnego estetycznego ładu. Z tego punktu widzenia, ochrona najistotniejszych dla krajobrazu miejsc i punktów byłaby absolutnie kluczowa.

II czytanie projektu w Sejmie odbyło się 18 marca 2015 roku – projekt ponownie skierowano do komisji Infrastruktury, Komisji Kultury i Środków Przekazu oraz Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej w celu przedstawienia sprawozdania. Prace komisji tym razem nie trwały długo – III czytanie projektu odbyło się już 20 marca. Sejm uchwalił ustawę głosami 236 posłów.

Po przedstawieniu przez Senat poprawek i przyjęciu ich przez Sejm, prezydent ostatecznie podpisał ustawę w dniu 15 maja 2015 roku.

3. Analiza treści ustawy krajobrazowej

Ostatecznie, ustawa krajobrazowa składa się z czternastu artykułów, mieści się na trzydziestu pięciu stronach i zmienia dziesięć ustaw. Z punktu widzenia niniejszego opracowania, najistotniejszy jest jeden wycinek treści ustawy, jednak na łamach tego rozdziału można pokusić się o przedstawienie pokrótce również innych jej kontrowersyjnych fragmentów.

Najistotniejsze są zmiany wprowadzone do ustawy z dnia 27 marca 2003 roku o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Zdefiniowano tam pewną siatkę pojęć kluczową dla zrozumienia zmian zawartych w pozostałych artykułach ustawy. Najistotniejsze definicje przedstawione są poniżej.

Reklama – upowszechnianie w jakiegokolwiek wizualnej formie informacji promującej osoby, przedsiębiorstwa, towary, usługi, przedsięwzięcia lub ruchy społeczne.

Tablica reklamowa – przedmiot materialny przeznaczony lub służący ekspozycji reklamy wraz z jego elementami konstrukcyjnymi i zamocowaniami, o płaskiej powierzchni służącej ekspozycji reklamy, w szczególności baner reklamowy, reklama naklejana na okna budynków i reklamy umieszczane na rusztowaniu, ogrodzeniu lub wyposażeniu placu budowy, z wyłączeniem drobnych przedmiotów codziennego użytku wykorzystywanych zgodnie z ich przeznaczeniem.

Urządzenie reklamowe – przedmiot materialny przeznaczony lub służący ekspozycji reklamy wraz z jego elementami konstrukcyjnymi i zamocowaniami, inny niż tablica reklamowa, z wyłączeniem drobnych przedmiotów codziennego użytku wykorzystywanych zgodnie z ich przeznaczeniem.

Sztyld – tablica reklamowa lub urządzenie reklamowe informujące o działalności prowadzonej na nieruchomości, na której ta tablica reklamowa lub urządzenie reklamowe się znajdują.

Właśnie w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym zdecydowano się umieścić bodaj najbardziej kontrowersyjne i budzące największe wątpliwości rozwiązanie. Chodzi o dodane artykuły, od 37a do 37e, w których opisano nowe uprawnienie rad gmin do wydawania uchwał określających:

3. Analiza treści ustawy krajobrazowej

- 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.

Warto zaznaczyć, że od uchwalenia takiej uchwały zależy możliwość wprowadzenia na terenie gminy opłaty reklamowej (pokrótce opisanej dalej), można było zatem przewidywać, że duża część samorządów chętnie zdecyduje się na uchwalenie takiej uchwały, nie tyle nawet w szczytnym celu uporządkowania krajobrazu, co z powodów czysto merkantylnych.

W uchwale takiej, rada gminy może ustalić zakaz sytuowania ogrodzeń oraz tablic reklamowych i urządzeń reklamowych, z wyłączeniem szyldów. Dużą swobodę pozostawiono samorządom w zakresie określenia warunków i terminu dostosowania istniejących w dniu wejścia w życie uchwały obiektów małej architektury, ogrodzeń oraz tablic reklamowych i urządzeń reklamowych – decyduje o nich rada gminy, z tym tylko zastrzeżeniem, że czas na dostosowanie się do nowych przepisów nie może być krótszy, niż dwanaście miesięcy.

W ramach wprowadzanego artykułu 37d ustalono zasady karania podmiotów, które umieściły tablicę reklamową lub urządzenie reklamowe niezgodne z przepisami uchwały, o której mowa jest powyżej. Podmioty takie podlegają karze pieniężnej, wymierzonej w drodze decyzji przez wójta, burmistrza lub prezydenta miasta. W decyzji określa się nie tylko wysokość kary pieniężnej, ale również obowiązek dostosowania tablicy reklamowej lub urządzenia reklamowego do uchwały rady gminy albo usunięcia tablicy lub urządzenia, przy czym w części dotyczącej tego właśnie obowiązku, decyzja podlega natychmiastowemu wykonaniu.

Do ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym dodano ponadto przepisy wprowadzające instytucję, której celem jest sporządzanie, nie rzadziej niż raz na dwadzieścia lat, audytu krajobrazowego. Ma on za zadanie identyfikować krajobrazy występujące na całym obszarze województwa, określać ich cechy charakterystyczne oraz dokonywać oceny ich wartości. W audytach mają znaleźć się rekomendacje i wnioski dotyczące kształtowania i ochrony krajobrazów oraz wskazane zagrożenia dla możliwości zachowania ich wartości. Projekt audytu krajobrazowego ma zostać sporządzony przez zarząd województwa. Kłopotliwa może być właśnie wysokość szczebla, na poziomie którego sporządza się audyt. Na podstawie audytu, sejmik województwa wyznaczać będzie bowiem m.in. strefy ochrony krajobrazu objęte bardzo rygorystycznymi przepisami, do których stosowania będą zmuszone gminy. Okazuje się, że tak istotne z punktu widzenia gmin decyzje, jak identyfikacja i oznaczanie tych specjalnych stref, będą podejmowane na poziomie województwa. Nie stworzono przy tym wystarczających mechanizmów włączających gminy w proces decyzyjny na zasadzie równoprawnego partnera. Tym samym, narzędzie mające w założeniu służyć zachowaniu naturalnego piękna polskich krajobrazów, może stać się batem na te gminy, które obejmują swoim obszarem np. znaczne części parków krajobrazowych. Na ten fakt zwrócił już zresztą uwagę Związek Gmin Wiejskich Rzeczypospolitej Polskiej w swoim stanowisku z dnia 3 marca 2015 roku¹⁵.

¹⁵ [http://www.zgwrp.pl/attachments/article/679/Pismo%20\(8\).pdf](http://www.zgwrp.pl/attachments/article/679/Pismo%20(8).pdf)

3. Analiza treści ustawy krajobrazowej

Interesujące są też zmiany wprowadzone do ustawy z dnia 21 marca 1985 roku o drogach publicznych. Zdecydowano się bowiem m.in. na szalenie szerokie zdefiniowanie pojęcia reklamy – uznano za nią każdy nośnik informacji wizualnej, wraz z jej elementami konstrukcyjnymi i zamocowaniami, niebędący znakiem drogowym, znakiem postawionym przez gminę i informującym o obiektach zlokalizowanych przy drodze, w tym obiektach użyteczności publicznej, znakiem informującym o formie ochrony zabytków lub tablicą informacyjną o nazwie formy ochrony przyrody. Najciekawsze są jednak zmiany w art. 22 ustawy. Ustęp 1 tego artykułu stanowi, że zarząd drogi sprawuje nieodpłatny trwały zarząd gruntami w pasie drogowym. W ramach ustawy krajobrazowej, do art. 22 dodano ustęp 2c, zgodnie z którym w granicach miast na prawach powiatu tablice reklamowe i urządzenia reklamowe mogą być umieszczane na tych gruntach na podstawie odpłatnej umowy cywilnoprawnej, w wypadkach uzasadnionych względami funkcjonalnymi, w szczególności wówczas, gdy takie urządzenia lub tablice są umieszczone na wiatrach przystankowych lub obiektach małej architektury. Jest to o tyle zastanawiające, że np. w Warszawie jest tylko jeden operator wiat przystankowych – spółka AMS, której aż 84 proc. citylightów, czyli podświetlanych plakatów, znajduje się właśnie w wiatrach¹⁶. Nie należałoby wysnuwać zbyt pochopnych wniosków, natomiast trzeba się zastanowić, czy aby na pewno pozostawianie tak szerokiej furtki, i to de facto w zasadzie wyłącznie dla jednego podmiotu, jest zgodne z duchem ustawy krajobrazowej i jej podstawowym celem, czyli – właśnie – ochroną krajobrazu.

Do ustawy z dnia 12 stycznia 1991 roku o podatkach i opłatach lokalnych dodano ponadto przepisy dotyczące opłaty reklamowej. Wprowadzenie takiej opłaty jest fakultatywne (decyduje o nim rada gminy), może być ona pobierana od właścicieli nieruchomości lub obiektów budowlanych (z wyłączeniem nieruchomości gruntowych oddanych w użytkowanie wieczyste), użytkowników wieczystych nieruchomości gruntowych, posiadaczy samoistnych nieruchomości lub obiektów budowlanych oraz posiadaczy nieruchomości lub ich części, albo obiektów budowlanych lub ich części stanowiących własność Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego, zarówno jeżeli ich posiadanie wynika z umowy zawartej z właścicielem czy Agencją Nieruchomości Rolnych, albo z jakiegoś innego tytułu prawnego, jak i wówczas, gdy jest bez tytułu prawnego – o ile na tych nieruchomościach lub obiektach budowlanych znajdują się tablice reklamowe lub urządzenia reklamowe.

Co ciekawe i dosyć kontrowersyjne, opłata może być pobierana niezależnie od tego, czy na tablicy reklamowej lub urządzeniu reklamowym eksponowana jest reklama. Oznacza to, że opłata „reklamowa” jest w zasadzie oderwana od istnienia bądź nie istnienia jakiegokolwiek reklamy – liczy się wyłącznie fakt postawienia na określonym obszarze określonego rodzaju budowli, niezależnie od tego czy zawiera ona treści reklamowe czy nie. Mogą być to np. wszelkiego rodzaju stojaki czy szkielety tablic, nawet jeśli pozostają one puste. Wydaje się, że takie określenie przedmiotu opłaty z gruntu nie przystaje do podstawowych funkcji, które w zamierzeniu ustawodawcy miała realizować ustawa krajobrazowa. Z opłaty zwolnione są m.in. szyldy i tablice reklamowe lub urządzenia

¹⁶ http://ams.com.pl/oferta/kampania_na_nosnikach/3,citylight.html

3. Analiza treści ustawy krajobrazowej

reklamowe o charakterze religijnym. Opłata reklamowa składa się z części stałej (która nie może przekroczyć 2,5 zł dziennie) oraz części zmiennej, liczonej od metra kwadratowego pola powierzchni tablicy reklamowej lub urządzenia reklamowego (i nie może przekroczyć 20 groszy od metra kwadratowego). Tymczasem każdy legalny nośnik reklamy systemowej obciążony jest już podatkiem od budowli wynoszącym 2 proc. wartości budowli, płaconym niezależnie od ekspozycji reklamowej. Mamy więc do czynienia z niczym nie uzasadnionym podwójnym opodatkowaniem.

Reasumując, ustawa krajobrazowa skupiona jest bardziej na wszelkiego rodzaju reklamach zewnętrznych niż na krajobrazie. Jedno z najważniejszych narzędzi przewidzianych do ochrony krajobrazu, czyli audyty, zostały zaprojektowane źle i mogą działać na niekorzyść gmin.

4. Ustawa krajobrazowa a konstytucyjna zasada ochrony praw nabytych

Jak zostało wspomniane, najbardziej kontrowersyjnym elementem ustawy krajobrazowej jest wprowadzenie nowego uprawnienia dla samorządów, polegającego na wydawaniu uchwał określających zasady i warunki sytuowania – ujmijmy to krótko i potocznie – reklamy zewnętrznej. Zgodnie z nowymi przepisami, tablice reklamowe, urządzenia reklamowe etc., które nie są zgodne z treścią uchwały albo znajdują się w miejscu niedozwolonym przez uchwałę, muszą zostać rozebrane albo dostosowane do treści uchwały, w terminie w niej przewidzianym. Sankcją za niewykonanie tego obowiązku jest rozbiora reklamy i kara pieniężna wymierzona zgodnie z decyzją wójta, burmistrza lub prezydenta miasta. Ustawodawca, na co wielokrotnie zwracano uwagę w komentarzach medialnych, świadomie nie wyróżnił w żaden sposób sytuacji podmiotów, które dane tablice reklamowe lub urządzenia reklamowe umieściły całkowicie zgodnie z prawem. Zgodnie bowiem z art. 3 pkt 3 ustawy z dnia 7 lipca 1994 roku – Prawo budowlane, budowlą jest każdy obiekt budowlany niebędący budynkiem lub obiektem małej architektury, taki jak m.in. most, wiadukt, tunel, wolno stojący masz antenowy albo **wolno stojące trwale związane z gruntem tablice reklamowe i urządzenia reklamowe**. Sytuowanie reklam zewnętrznych zgodnie z prawem jest możliwe w ramach dwóch ścieżek. W przypadku instalowania tablic i urządzeń reklamowych, z wyjątkiem usytuowanych na obiektach wpisanych do rejestru zabytków oraz z reklam świetlnych usytuowanych poza obszarem zabudowanym, pozwolenie na budowę nie jest wymagane (art. 29 ust. 2 pkt 6 ustawy Prawo budowlane). W odniesieniu do wymienionych sytuacji, wystarczające jest zgłoszenie w starostwie zamiaru wykonania takich prac. Inaczej rzecz się ma w przypadku obiektów wolnostojących (określenie sprawiające niemały problem, różnie rozumiane w orzecznictwie), trwale związanych z gruntem. Dominującym w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego poglądem jest ten, zgodnie z którym dla przyjęcia trwałego związania z gruntem istotna jest nie technologia wykonania (tj. umiejscowienie reklamy na wylanym fundamencie czy też specjalnej płycie), a na tyle trwałe osadzenie obiektu w gruncie, że opiera się on czynnikiem mogącym zniszczyć ustawioną na nim konstrukcję¹⁷. Niezależnie jednak od zawichości interpretacyjnych, w tym przypadku konieczne jest uzyskanie pozwolenia na budowę.

W ciągu wielu lat istnienia w Polsce rynku reklamowego, w tym rynku reklamy zewnętrznej, w sposób opisany powyżej usytuowano wiele nośników reklamowych. Zrobiono to całkowicie zgodnie z prawem, dopełniając wszelkich procedur. Na skutek wejścia w życie ustawy krajobrazowej, fakt ten okazuje się nie mieć żadnego znaczenia. Jeśli gmina w uchwale zdecyduje, że na danym terenie nie ma być żadnej reklamy, to niezależnie od tego, czy została ona postawiona legalnie, zgodnie z wszelkimi procedurami, czy w ramach samowoli budowlanej, musi zostać usunięta. Mamy więc tutaj do czynienia z dwoma wielce kontrowersyjnymi zagadnieniami – z jednej strony ustawa krajobrazowa dopuszcza daleko idącą ingerencję w prawa nabyte, z drugiej strony zrównuje pozycję podmiotów działających zgodnie z prawem, z podmiotami stawiającymi swoje reklamy nielegalnie.

¹⁷ <http://www.pit.pl/formalnosci-w-przypadku-legalnego-umieszczenia-reklam--gazeta-podatkowa-13808/>

4. Ustawa krajobrazowa a konstytucyjna zasada ochrony praw nabytych

W związku z tymi wątpliwościami, Business Centre Club złożył do Trybunału Konstytucyjnego wniosek o stwierdzenie niezgodności z konstytucją przepisów ustawy krajobrazowej¹⁸.

Tzw. ustawa krajobrazowa daje radom gmin możliwość zanegowania dotychczasowego porządku prawnego i ustanowienia zupełnie nowych praw obowiązujących na ich terenie. Oznacza to, że procesy budowlane przeprowadzone na podstawie powyższych zgód, związane także ze znaczącymi nakładami finansowymi ze strony inwestorów mogą stać się nielegalne, wymagające rozbiórki. W naszej ocenie działanie takie stanowi naruszenie zasady *lex retro non agit* oraz ochrony praw nabytych.

Fragment komunikatu BCC.

W doktrynie prawniczej wskazuje się, że w postrzeganiu zasady ochrony praw nabytych wspólna jest płaszczyzna aksjologiczna, określana wartością pewności uprawnień nabytych przez jednostkę, co sprawia też, że chroni się zaufanie co do trwałości tychże uprawnień¹⁹.

W ochronie praw nabytych chodzi zatem o pewność prawa i ochronę zaufania obywateli do stanowionego prawa²⁰, czyli zasady wynikającej wprost z art. 2 konstytucji. Stanowisko to jest podzielane również przez Trybunał Konstytucyjny, który zważył na fakt, że zasada państwa prawnego zawiera w sobie zasadę zaufania obywateli do państwa, a ta z kolei zasada jest związana instrumentalnie z zasadą ochrony praw nabytych, a także zasadą zakazu retroakcji²¹. W doktrynie zwraca się uwagę na fakt, że zasada poszanowania praw nabytych dotyczy bezpośrednio wiarygodności władzy publicznej w jej stosunkach z obywatelami²².

Wskazuje się jednocześnie, powołując się na orzecznictwo, że odstąpienie od zasady ochrony praw nabytych może mieć miejsce wyjątkowo, a zwłaszcza wtedy, gdy przemawia za tym inna wartość lub zasada konstytucyjna, której, ze względów obiektywnych, należy dać w danych okolicznościach pierwszeństwo²³. Jako że prawo budowlane jest częścią prawa administracyjnego, należałoby zwrócić uwagę na problematykę praw nabytych w tym ścisłym kontekście. W doktrynie pojawia się zatem pogląd, że prawa nabyte z decyzji administracyjnej można utożsamiać z każdą korzyścią, którą strona osiąga z załatwienia jej sprawy decyzją administracyjną. Korzyści te mogą odnosić się do sfery prawa materialnego, i dopuszczać określone działanie czy zaniechanie jednostki, i stosunku prawnego „nawiązanego w wyniku autorytarnej konkretyzacji prawa”²⁴.

¹⁸ https://www.bcc.org.pl/uploads/media/wniosek_BCC_do_TK_w_sprawie_ustawy_krajobrazowej.pdf

¹⁹ K. Ślęzak, *Ochrona emerytalnych praw nabytych*, Oficyna 2009

²⁰ *Ibidem*.

²¹ *Praca zbiorowa pod redakcją M. Derlatki, L. Garlickiego i M. Wiącka, Na straży państwa prawa. Trzydzieści lat orzecznictwa TK, WK 2016*

²² A. Gomułowicz, *Podatki a etyka*, LEX 2013

²³ *Ibidem*.

²⁴ G. Łaszczycza, A. Matan, *Umorzenie ogólnego postępowania administracyjnego*, Zakamycze 2002

4. Ustawa krajobrazowa a konstytucyjna zasada ochrony praw nabytych

W orzecznictwie NSA, wyrok II OSK 286812 z dnia 24 kwietnia 2014 roku²⁵, wprost stwierdza się, że, w imię konstytucyjnej zasady ochrony praw nabytych, ustawodawca dopuszcza sytuację, w której może funkcjonować pozwolenie na budowę niezgodne z później uchwalonym przepisem prawa. Zasada ochrony praw nabytych może dotyczyć także ekspektatyw maksymalnie ukształtowanych (ekspektatywa to instytucja oczekiwania prawnego, istnieje w sytuacjach, w których do powstania prawa podmiotowego brakuje spełnienia niektórych przesłanek, na co nie ma wpływu żadna ze stron stosunku prawnego).

Zasada ochrony praw nabytych zapewnia ochronę praw podmiotowych, zarówno publicznych, jak i prywatnych nabytych w drodze skonkretyzowanych decyzji, przyznających świadczenia, jak i praw nabytych in abstracto (zgodnie z ustawą przed zgłoszeniem wniosku o ich przyznanie), a także ekspektatyw maksymalnie ukształtowanych, tj. takich, które spełniają wszystkie zasadnicze przesłanki ustawowe nabycia praw pod rządami danej ustawy bez względu na stosunek do nich późniejszej ustawy.

Wyrok NSA z dnia 30 października 2014 roku, sygn. Akt II OSK 922/1326.

Reasumując, zasada ochrony praw nabytych jest dość dobrze ugruntowana, zarówno w doktrynie prawniczej (w obrębie różnych gałęzi prawa – od administracyjnego po karne), jak i w orzecznictwie. Wywodzona jest klasycznie z art. 2 konstytucji, ustanawiającego zasadę demokratycznego państwa prawnego, i łączona z zasadą niedziałania prawa wstecz, zasadą zaufania obywateli do państwa, a zatem i zasadą pewności prawa. Zasada ochrony praw nabytych nie ma charakteru bezwzględnej, jednak może ustąpić jedynie w przypadku wystąpienia drugiej wartości konstytucyjnej, o obiektywnie większym – w danym przypadku – znaczeniu.

Ciężko stwierdzić, czy dbałość o krajobraz jest wartością, czy zasadą konstytucyjną. Jeśli już, to najłatwiej byłoby ją wyinterpretować z art. 74 konstytucji, zgodnie z którym ochrona środowiska jest obowiązkiem władz publicznych. Jest to jednak kwestia dyskusyjna. Wydaje się, że w analizowanym przypadku należałoby przyznać pierwszeństwo zasadzie ochrony praw nabytych, zwłaszcza że środkiem przewidzianym przez ustawodawcę nijak nie sposób jest przypisać waloru proporcjonalności – są zwyczajnie zbyt dokuczliwe. Lekceważenie faktu, że ogromna część podmiotów umieszczających reklamy uczyniła to zgodnie z prawem i procedurami, wiąże się z koniecznością poniesienia przez te podmioty ogromnych kosztów. Pominąwszy już kwestie kar finansowych, kosztów rozbierania urządzeń i tablic reklamowych itd. – środki poniesione na poczynienie danych inwestycji, w tym koszty uzyskania pozwolenia na budowę, stają się całkowicie zmarnowane. Tym samym, podmioty stawiające swoje reklamy w sposób nielegalny uzyskują o wiele lepszą pozycję, niż podmioty działające zgodnie z prawem. Nie ponosiły one bowiem żadnych dodatkowych kosztów, nie uzyskały żadnych praw, w związku z czym nie mogą ich utracić. Summa summarum, wychodzą „na zero”.

²⁵ <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/D89F67F5EB>

²⁶ <http://www.orzeczenia.com.pl/orzeczenie/xdw6l/nsa,II-OSK-922->

[13,mijscowy_plan_zagospodarowania_przeznaczynego_skargi_na_uchwaly_rady_gminy_w_przedmiocie_art_i/1/](http://www.orzeczenia.com.pl/orzeczenie/xdw6l/nsa,II-OSK-922-13,mijscowy_plan_zagospodarowania_przeznaczynego_skargi_na_uchwaly_rady_gminy_w_przedmiocie_art_i/1/)

5. Skutki wejścia w życie ustawy krajobrazowej

Podstawowym skutkiem wejścia w życie ustawy krajobrazowej są straty po stronie podmiotów działających na rynku systemowej reklamy zewnętrznej, o czym zostało wspomniane w poprzednim rozdziale. Nie można lekceważyć tych negatywnych konsekwencji, jednak jeśli przyjrzeć się sprawie bliżej, liczba szkodliwych efektów nowej ustawy jest znacznie większa.

Ewidentną szkodą niematerialną jest narażenie na szwank zaufania pewnej części obywateli kraju do państwa i stanowionego przez nie prawa. Nie da się zmierzyć rozmiarów tego ujemnego zjawiska, jednak z pewnością jest ono niepożądane i z pewnością – w świetle faktów przytoczonych w rozdziale czwartym - wystąpiło.

Okazuje się jednak, że pod powierzchnią strat firm reklamowych i generalnego uszczerbku w zasadzie pewności prawa, istnieje znacznie głębsza warstwa, obejmująca o wiele szerszy krąg podmiotów. Otóż z reguły reklamy stawiane są na gruntach, które nie stanowią własności przedsiębiorców działających w branży reklamowej. Nie sposób jest zakładać, że mogliby oni być właścicielami dziesiątek tysięcy działek na powierzchni całej Polski – i tak nie jest. Firmy dzierżawią grunty, na których stawiają następnie tablice bądź urządzenia reklamowe. Oczywiście nikt nie wydzierżawia swojej ziemi charytatywnie – wiąże się to z określonymi kosztami. Jak wynika z szacunków, rocznie branża reklamy systemowej wypłaca wynajmującym: osobom prywatnym, małym lokalnym firmom, spółdzielniom, działkowcom, ośrodkom sportowym, służbie zdrowia czy kościołom (ponad 17 000 firm i instytucji) prawie 270 mln złotych z tytułu dzierżawy. Według dostępnych estymacji, największą część podmiotów dzierżawiących grunty firmom reklamowym stanowią właściciele prywatni. Rocznie otrzymują oni ok. 80 milionów złotych z tego tytułu. Najistotniejsza jednak z perspektywy ZPP i jego celów jest druga w kolejności grupa podmiotów dzierżawiących ziemię – są to firmy, przede wszystkim mikro, małe i średnie. Rocznie uzyskują w ten sposób około 70 milionów złotych. W skali całej gospodarki jest to kwota wręcz mikroskopijna, jednak dla wielu malutkich przedsiębiorców i ich rodzin stanowi ona niebagatelną część budżetu. Najciekawsze – i najbardziej niepokojące – jest zatem to, że ustawa krajobrazowa uderza nie tylko w przedsiębiorców z branży reklamowej – oni zgodnie twierdzą, że należy zadbać o ład estetyczny w miastach, ale walczą też o poszanowanie swoich słusznie nabytych praw do istniejących już tablic i urządzeń reklamowych. Poza gminami, które nieoczekiwanie również mogą ucierpieć wskutek wejścia w życie nowych regulacji, ogromną grupą podmiotów tracących na ustawie krajobrazowej są zwykli obywatele i mali przedsiębiorcy, czyli de facto podmioty najuboższe spośród wszystkich w tym układzie. Szacuje się, że w wyniku zmian na rynku reklamowym bez pracy może zostać blisko 10 000 osób, które funkcjonują jako kooperanci firm reklamowych (serwisy plakatujące, serwisy techniczne, graficy, pracownicy drukarni itd.).

5. Skutki wejścia w życie ustawy krajobrazowej

Gminy to jednostki samorządu terytorialnego i – choć ich sytuacja będzie zależała w określonym przepisami zakresie od decyzji władz wojewódzkich – są w pewnym stopniu decyzyjne. Firmy z sektora mają zapał do walki, dostęp do mediów i środki na prowadzenie batalii o swoje prawa. Pojedyncze osoby i najmniejsi przedsiębiorcy nie dysponują żadną z powyżej przedstawionych możliwości – nie są decyzyjni, tylko podlegają decyzjom zapadającym poza ich zakresem oddziaływania. Z reguły nie mają takiego dostępu do mediów i środków, za pomocą których mogliby przedstawić swój punkt widzenia i wyartykułować interesy. Warto zastanowić się, czy szczytna idea dbałości o estetykę krajobrazu, ujęta w budzącą zastrzeżenia ustawę, jest warta ponoszenia tak ciężkiej ofiary.

Pozostawienie legalnej reklamy systemowej, która porządkowałaby przestrzeń i jednocześnie zaspokajała lokalne potrzeby reklamowe, wydaje się dobrym kierunkiem. Dzika reklama sprawia, że każdy przedsiębiorca reklamuje się jak i gdzie chce. Nośnik reklamy systemowej ulokowany zgodnie z wytycznymi prawa może obsłużyć wielu przedsiębiorców, zapobiegając jednocześnie zaśmiecaniu krajobrazu.

Ostrożne dobieranie priorytetów, w zakresie każdej z prowadzonych polityk, powinno być jednym z głównych zadań stojących przed władzami centralnymi i ustawodawcą. Cele, których wypełnianie nie jest konieczne, lecz pożądane i pozytywnie wpływa na prestiż państwa i jego ogólny wizerunek, powinny być osiągnane najmniej dokuczliwymi dla ogółu ludności środkami. Wydaje się, że w przypadku ustawy krajobrazowej zabrakło tego rodzaju refleksji.

6. Podsumowanie

Wszyscy uczestnicy debaty o ustawie krajobrazowej – od decydentów politycznych, poprzez urzędników, aż do przedsiębiorców z branży reklamy zewnętrznej – zgodnie twierdzą, że uporządkowanie i jasne określenie zasad umiejscawiania reklam, bannerów i billboardów jest potrzebne. Przedstawiają jednak różne propozycje metod możliwych do zastosowania – z jednej strony artykułowany jest ogólny, abstrakcyjny cel ustanowienia pewnego ładu estetycznego w miastach, miasteczkach i na wsiach, bez głębszej refleksji nad skutkami, które można przy okazji spowodować w dziedzinie życia gospodarczego państwa. Z drugiej strony, kładziony jest nacisk na walkę z reklamami stawianymi nielegalnie, chaotyczną samowolą budowlaną szpecącą wiele miejscowości w Polsce, przy jednoczesnym poszanowaniu praw przedsiębiorców do utrzymywania reklam postawionych wcześniej zgodnie z prawem, po uzyskaniu wszelkich niezbędnych zgód i decyzji. Wydaje się, że ta druga ścieżka jest o wiele rozsądniejsza. Nie ma błędów, których nie da się naprawić – należy oczekiwać konkretnych działań legislacyjnych, ukierunkowanych na usunięcie najbardziej jaskrawych bolączek aktualnie obowiązującej ustawy krajobrazowej.

ZWIĄZEK PRZEDSIĘBIORCÓW I PRACODAWCÓW

Ul. Nowy Świat 33, 00-029 Warszawa

TEL./FAX 22 826 08 31

MAIL: BIURO@ZZP.NET.PL, WWW.ZPP.NET