

Ustawa krajobrazowa

Autor: **Paweł Krzywulski**

Niedawno w życie weszła tak zwana ustawa krajobrazowa mająca ustanowić przepisy prawne, które pozwolą administracji samorządowej na ochronę krajobrazu i ładu wizualnego w przestrzeni publicznej. W rzeczywistości ustawa poprzez liczne pomniejsze zmiany w powiązanych aktach prawnych skupia się na dwóch podstawowych zagadnieniach:

- nadaniu gminom uprawnień do regulowania dystrybucji reklamy wizualnej i małej architektury w przestrzeni publicznej oraz pobieraniu stosownych opłat;
- na określeniu ram prawnych do identyfikacji krajobrazów kulturowych i przyrodniczych o szczególnej wartości i ich ochrony poprzez ustanawianie parków krajobrazowych.

W tym komentarzu skupimy się tylko na omówieniu zamierzonych i niezamierzonych skutków zmian dotyczących pierwszego zagadnienia jako zdecydowanie bardziej istotnego dla przeciętnego obywatela.

Kontekst

Tematem przewodnim publicznej dyskusji nad potrzebą wprowadzenia przepisów porządkujących reklamę w przestrzeni publicznej były szpecące historyczną zabudowę ogłoszenia zalewające elewacje budynków. Problem ten podnoszony był od dawna na łamach mediów i spotykał się ze względnym poparciem społeczeństwa. Zwolennicy regulacji powoływali się na przykłady podobnych rozwiązań w innych krajach oraz wskazywali korzyści dla estetyki miast zwłaszcza w kontekście coraz intensywniej postępującej rewitalizacji historycznej zabudowy. Propozycje te znalazły bardzo silne poparcie wśród zawodowych organizacji architektów, planistów, konserwatorów zabytków oraz wśród zwolenników restauracji historycznych centrów miast. Przeciwnicy wskazywali na wytworzenie dodatkowych utrudnień w działalności gospodarczej oraz na dalsze ograniczanie praw do korzystania z nieruchomości. Najbardziej zdecydowanymi przeciwnikami regulacji były naturalnie firmy z branży

reklamowej postrzegające wprowadzenie tych regulacji jako przyczynę do ingerencji w ich własną branżę.

Dyskusja nie toczyła się jednak całkowicie w próżni pozbawionej wszelkich zapisów prawnych. Do momentu wejścia ustawy w życie podstawowym, a w wielu wypadkach jedynym, wyznacznikiem możliwości umieszczenia reklamy było legalne pozyskanie powierzchni reklamowej. Prawo budowlane regulowało w ograniczonym stopniu wyłącznie „trwale związane z gruntem tablice reklamowe”, co powodowało wysyp banerów na budynkach, na ogrodzeniach oraz tablic reklamowych „nietrwale” związanych z gruntem jak np. improwizowane transparenty wtykane w ziemię. Jednocześnie jednak dla obszarów, w których regulacje te uznawano za najbardziej potrzebne, istniały w prawie przepisy pozwalające w pełnym stopniu regulować kształt i formę reklamy wizualnej. Możliwe to było poprzez ustanowienie parku kulturowego, który daje konserwatorowi zabytków prawo do ingerencji we wszystkie elementy architektury. Właśnie to rozwiązanie zostało z powodzeniem użyte do uporządkowania reklamowej „szpetoty” na Starym Mieście w Krakowie. Innym rozwiązaniem był zakaz używania siatek zabezpieczających na rusztowaniach lub remontowanych elewacjach budynków w kwartałach historycznej zabudowy jako powierzchni reklamowej i zastąpienia ich obrazem wyremontowanej elewacji. Pomimo braku kompleksowych regulacji nie można zatem się zgodzić ze zdaniem, że nie istniały praktycznie sprawdzone instrumenty prawne pozwalające rozwiązywać problem dręczący najbardziej wrażliwe na reklamowy chaos historyczne obszary miast.

Z drugiej strony trudno się nie zgodzić z opinią, że samorzutnie wytworzone przez przedsiębiorców i obywateli reguły postępowania w tym obszarze prezentowały rażące niedbalstwo i kompletny brak zainteresowania wpływem na otoczenie. Niestety subiektywny odbiór estetyki miast oraz zupełny brak instrumentów prawnych pozwalających uporządkować ten problem organicznie w oparciu o system pozwów i kontraktów cywilnych spowodował klasyczny efekt wspólnego pastwiska, w którym korzystają podmioty najskuteczniej rozpychające się łokciami w przestrzeni publicznej. Fakt, że umieszczanie reklam w ten sposób generowało dodatkowy przychód finansowy w społeczeństwie pozostającym na dorobku, był skuteczną motywacją zniechęcającą do otwartej walki z tą praktyką. W istocie właściciele nieruchomości, którzy podchodzili do zagadnienia pragmatycznie, byli zwolennikami obecnych rozwiązań, często wskazując na udział tak generowanych

przychodów w finansowaniu remontów budynków i na ryzyko utraty tego źródła przychodów w momencie pojawienia się odgórnych regulacji.

Ustawa skierowana została do Sejmu w lipcu 2013 r. i została podpisana przez prezydenta w maju tego roku w niespełna dwa lata po rozpoczęciu prac legislacyjnych – jest zatem przeciwieństwem długotrwałych i skomplikowanych batalii politycznych i legislacyjnych, jakie towarzyszą reformom „usprawniającym” prawo budowlane czy przepisy planistyczne. W zestawieniu z mało istotnym przedmiotem ustawy mogłoby to budzić zdziwienie gdyby nie fakt umieszczenia zapisów ustanawiających nowe podatki i kary będące przychodami samorządów. Wskazuje to, że głównym motywem prac legislacyjnych była nie chęć rozwiązania konfliktów natury estetycznej lub ułatwienia samorządom kształtowania polityki przestrzennej, ale przede wszystkim chęć pozyskania dodatkowych źródeł finansowania dla samorządowych budżetów nadwyrężonych polityką nieracjonalnych i niezrównoważonych przychodami wydatków.

Skutki

Nowy podatek dotknie wszystkie podmioty umieszczające reklamy w przestrzeni publicznej i zwolnione z niego będą jedynie *tablice informacyjne*, pamiątkowe oraz służące działalności religijnej oraz *szyldy* zdefiniowane w treści ustawy jako „*informujące o działalności prowadzonej na nieruchomości*”. Jednak najbardziej interesujący w kontekście wprowadzenia nowego podatku jest sposób określania i naliczania opłaty oraz skutki, jakie może to spowodować.

Na opłatę reklamową składać się będzie część stała w wysokości nie więcej niż 2,50 zł dziennie i część zmienna wynosząca maksymalnie 0,20 zł dziennie za m² powierzchni reklamowej. Faktyczna wielkość maksymalnych opłat uwidacznia się dopiero po ujęciu ich wysokości w skali rocznej – są to odpowiednio 912 zł rocznie części stałej oraz 73 zł rocznie od m² części zmiennej. Tym samym opłata reklamowa przyjmuje formułę, która poprzez element stały wprowadza ryczałt w wysokości sięgającej nawet połowy miesięcznego minimalnego wynagrodzenia brutto (1750zł w 2015 r.) za sam tylko fakt wystawienia jednego egzemplarza reklamy w przestrzeni publicznej. Łatwo zauważyć, że w tej sytuacji, nie uwzględniając jeszcze zależnej od wielkości części zmiennej opłaty, samo wystawienie reklam w ilości zaledwie 24 sztuk pochłonie rocznie równowartość rocznego minimalnego wynagrodzenia brutto – czyli tym samym uniemożliwi utworzenie jednego miejsca pracy.

Potencjalnie daleko idące negatywne skutki można zaobserwować, gdy rozważymy, jak prezentuje się próba realizacji polityki generowania przychodu w oparciu o wielkogabarytowe reklamy zewnętrzne używane przez duże podmioty m.in. na tablicach reklamowych lub elewacjach budynków. Przeanalizujemy hipotetyczną sytuację, w której reklama ma być umieszczona na bocznej elewacji typowego wysokościowego bloku mieszkalnego z lat 80. — zakładając cztery warianty powierzchniowe i maksymalne stawki opłaty reklamowej, uzyskujemy następujące zależności między roczną wysokością części stałej i zmiennej.

36 500 zł (40-krotność opłaty stałej)	dla reklamy o wymiarach 10 x 50 m (500 m ²)
14 600 zł (16-krotność opłaty stałej)	dla reklamy o wymiarach 10 x 20 m (200 m ²)
3 650 zł (4-krotność opłaty stałej)	dla reklamy o wymiarach 10 x 5 m (50 m ²)
912 zł (równowartość opłaty stałej)	dla reklamy o wymiarach 5 x 2,5 m (12,5 m ²)

Wynika z tego nieproporcjonalnie duży potencjał do uniknięcia opłat zależnych od powierzchni reklamy w stosunku do niezmiennej, stałej opłaty za jednostkową reklamę. Widoczność treści reklamy wielkogabarytowej jest w znacznej mierze uzależniona od wysokości, na której została zamontowana i samej treści reklamy (często bardziej niż od samych gabarytów banera reklamowego), ponieważ o widoczności decyduje tu psychologia i optyka ludzkiego oka. Stąd można osiągnąć porównywalny efekt, lepiej projektując samą część graficzną i umieszczając ją na odpowiedniej wysokości, bez zajmowania dużych powierzchni. Te same czynniki spowodują również, że studia graficzne będą też mogły uciekać się do rozwiązań technicznych „oszukujących” mózg tak, aby uzyskać ten sam efekt mniejszą powierzchnią. Interesującym przykładem jest tu „pikselizacja” reklamy bardzo opłacalna w sytuacji, gdy w próbie złagodzenia obciążeń gmina zredukuje stawki stałe, zachowując jednocześnie wysoki stawki zmienne, licząc na przychody z drogich reklam wielkogabarytowych. W takim scenariuszu baner reklamowy może zostać pocięty na wiele drobnych części, a następnie pozbawiony części elementów, potencjalnie oszczędzając nawet połowę powierzchni banera. Jednocześnie ludzki mózg

skompletuje obraz przedstawiony lub zasugerowany na banerze podobnie, jak czyni to podczas kompletowania układanek obrazkowych. Tym samym podmiot, umieszczając taką reklamę, korzysta z niskich stawek na pojedyncze reklamy, umieszczając ich dużą ilość, a redukuje całkowitą powierzchnię podlegającą wyższym opłatom zmiennym. To, co do tej pory nie było ograniczone kosztem związanym z fizyczną wielkością reklamy, doprowadzi więc do ekonomicznej racjonalizacji polityki wizualnej na rynku reklam.

Oczekiwany przez gminę efekt fiskalny będzie jednocześnie mizerny, co doprowadzi do optymalizacji stawek stałych i zmiennych, co z kolei spowoduje ukształtowanie się obciążeń na poziomie mniej przyjaznym dla małego przedsiębiorcy, a jednocześnie mało problematycznym dla dużych firm, których kampanie reklamowe kosztują miliony złotych. Takie rozwiązanie uderzy nieproporcjonalnie w drobną przedsiębiorczość, gdyż drobny podmiot umieszczający reklamy na witrynie lokalu usługowego często czyni to poprzez wywieszanie ofert cenowych, co skutecznie ogranicza widoczność i czytelność treści przy redukcji rozmiaru poniżej pewnych rozmiarów. W rezultacie, rezygnując z wypełnienia treścią reklamową witryny o powierzchni 12,5 m² (przypadek czwarty), mały przedsiębiorca jest w stanie zaoszczędzić nie więcej niż 50% podatku. Jednocześnie duży podmiot optymalizujący wielkogabarytowe banery reklamowe, redukując rozmiar z 500 m² na 50 m², jest w stanie zredukować koszty reklamy wizualnej prawie o 90%! Konstrukcja zapisów ustawy powoduje więc, że łatwiej jest wygenerować *przewidywalny* przychód poprzez obciążenie wszystkich podmiotów jednakowo i oparcie się o część stałą opłaty niż poprzez oczekiwanie, że użytkownicy reklamy wielkogabarytowej nie będą oszczędzać na kosztach promocji w sposób wskazany powyżej.

Sprawę dodatkowo pogarsza fakt, że ustawa przewiduje możliwość uznaniowego różnicowania stawek opłaty reklamowej z uwagi na „lokalizację oraz wielkość” lub „rodzaj” tablicy reklamowej lub urządzenia reklamowego, ale nie przewiduje możliwości różnicowania opłaty z uwagi na *rodzaj podmiotu reklamującego lub treść reklamy*. Nie tylko zrównuje to rangą małe reklamy z ofertami cenowymi i wielkie banery promujące duże marki, ale sprowadza to reklamy o treści komercyjnej i informacyjno-społecznej do tej samej kategorii, czyniąc te drugie zdecydowanie droższymi¹. Jednocześnie nie sprecyzowano, jak należy różnicować lokalizacje lub gabaryty, co powoduje zachowanie całkowitej

¹ Za wyjątkiem reklam i ogłoszeń związanych z działalnością związków wyznaniowych, które są w całości zwolnione z opłat, co powoduje nadmierne uprzywilejowanie zdolności tych organizacji do kontynuowania dotychczasowej polityki bez względu na koszt

uznaniowości w stopniu wystarczającym, by pojawiły się liczne nadużycia i pokusy korupcyjne tak nagminnie spotykane w Polsce przy innych uznaniowych regulacjach, zwłaszcza tych powiązanych z kształtowaniem polityki przestrzennej. W rezultacie uchwała regulująca wysokości opłaty reklamowej stanie się nie tylko doskonałym narzędziem do reperowania budżetu, ale do wywierania wpływu na środowiska przedsiębiorców i inne stowarzyszenia społeczne. Należy tu dla ścisłości zaznaczyć, że określając górny pułap, ustawa nie przewiduje *minimalnych* wysokości stawek obu składowych części opłaty, co pozwoli gminie na ustalenie opłat w wysokości nawet 0 zł dziennie, co jednak z uwagi na dość oczywiste intencje fiskalne ustawodawcy wydaje się mało prawdopodobne.

Dochodzi jeszcze jeden niejasny aspekt nowego prawa — konsekwencje dla reklamy wyborczej. O ile klasyfikacja ogłoszeń w ramach kampanii wyborczej nie jest ujęta w przepisach prawa na specjalnych zasadach wyłączających je spod reżimu niniejszej ustawy (autor nie posiada na chwilę obecną tej wiedzy), to może to doprowadzić do kuriozalnej sytuacji, w której podstawowe narzędzie promocji kandydatów — plakat wyborczy — może zostać obciążony opłatą reklamową. Tym samym opłata reklamowa stanie się sposobem skutecznego eliminowania ogłoszeń ugrupowań politycznych nieposiadających wsparcia w budżecie, co mogłoby mieć negatywny skutek na jakość życia politycznego, gdyż wyłączenie reklamy wyborczej z obowiązywania ustawy wcale nie musi leżeć w interesie ugrupowania będącego u władzy i posiadającego przez to lepszy dostęp do finansowania (w tym z budżetu). Jednocześnie sprzeciw społeczny przeciwko takiemu rozwiązaniu niekoniecznie musi być obezwładniający w sytuacji, kiedy rygorowi podlegają będą wszystkie ogłoszenia, ponieważ dość powszechna jest opinia, że plakaty wyborcze dość nagminnie zaśmiecają przestrzeń publiczną.

Obciążenia fiskalne to niestety nie jedyne konsekwencje wprowadzanej ustawy. W pierwszej kolejności zacząć należałoby od często pomijanych w dyskusjach publicznych definicji umieszczanych w dokumentach, które określają fundamenty nowego rygoru prawnego. Podstawowa w tym przypadku definicja określa samo pojęcie „reklamy” jako *„upowszechnianie w jakiegokolwiek wizualnej formie informacji promującej osoby, przedsiębiorstwa, towary, usługi, przedsięwzięcia lub ruchy społeczne”*. Zapis ten na pierwszy rzut oka prezentujący się jako oczywisty i sensowny ma bardzo poważne konsekwencje w kontekście szczegółowych zapisów dotyczących naliczania opłaty reklamowej. Treść ustawy, określając formę oraz wysokość opłaty, dopuszcza jej

zróźnicowanie, ale wyłącznie z uwagi na „lokalizację oraz wielkość” lub „rodzaj” *tablicy* reklamowej lub *urządzenia* reklamowego bez jednoczesnej możliwości zróźnicowania wysokości opłat ze względu na *treść* lub *charakter podmiotu* umieszczającego reklamę. Powoduje to, że jakakolwiek reklama niebędąca reklamą komercyjną wkalkulowaną w koszty promocji będzie zmuszona do konkurowania z reklamą komercyjną na tych samych, niekorzystnych dla siebie zasadach. Uderzy to w szczególności w różnego rodzaju ruchy społeczne i polityczne czy organizacje patronujące imprezom kulturowym opartym na niezależnej działalności artystycznej. Jedyne odstępstwa od tej reguły ustawodawca przewidział dla kościołów i związków religijnych, stawiających tablice reklamowe o treści związanej z prowadzoną działalnością religijną oraz dla tablic pamiątkowych i informacyjnych. W sytuacji, gdy ustalenia spowodują istotne utrudnienia dla wspomnianych podmiotów niekomercyjnych, jedynym wyjściem staje się skorzystanie z przewidzianej w ustawie możliwości obniżenia opłaty reklamowej do zera na określonym obszarze. Niestety nawet ten zabieg z uwagi na brak możliwości rozdzielenia w oparciu o treść lub przeznaczenie spowoduje jedynie sztuczne zawężenie podaży obszarów „nieodpłatnej” reklamy. W sytuacji, w której wprowadzenie opłaty reklamowej doprowadza do sztucznego podniesienia kosztów promocji, stworzenie obszaru o zerowej stawce opłaty wytworzy dramatycznie zwiększony popyt na przestrzeń reklamową na takim obszarze, który będzie tym większy, im wyższy będzie koszt krańcowy umieszczenia reklamy w najbliższej okolicy, ale w miejscu znajdującym się już poza strefą obniżonej opłaty. Przewidziana w ustawie możliwość ustanowienia konkretnych elementów małej architektury (jak np. słupów ogłoszeniowych, rolę których byłoby zapewnienie nieopodatkowanej przestrzeni na niekomercyjną reklamę) nie rozwiąże sprawy bez jednoczesnego przejęcia kontroli nad takimi obiektami przez samorząd. Prowadzi to do kuriozalnej sytuacji, kiedy jedna nieprzemyślana interwencja na rynku powoduje konieczność ustanowienia kolejnych, w dalszym ciągu niedoskonałych interwencji w celu zaradzenia niepożądanym konsekwencjom pierwotnych zmian.

Drugą istotną zmianą jest wprowadzenie nowych zapisów do ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, które nadają radzie gminy prawo do ustalenia w drodze uchwały warunków sytuowania obiektów małej architektury (w tym tablic i urządzeń reklamowych, ale także ogrodzeń) lub ustanowić zakaz ich wznoszenia oraz określić ich gabaryty, standardy jakościowe oraz rodzaje materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonywane. Zmiana

ta jest o tyle istotna, że wprowadza całkowicie nową jakość w kształtowaniu przestrzeni publicznej. Dotychczas tego typu zakazy lub nakazy były dopuszczalne jedynie w ramach ustalania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego lub decyzji o warunkach zabudowy, których sporządzenie obarczone było skomplikowaną i długotrwałą procedurą administracyjną z uwagi na zakres przedmiotowy. Nowe prawo pozwala na wybiórcze skupienie się wyłącznie na kwestiach regulacji reklam, ogrodzeń i małej architektury, przez co unika nadmiernej komplikacji zagadnienia. Jest to z jednej strony rozwiązanie wysoce pożądane przy obecnej słabości rozwiązań planistycznych przewidzianych w polskim prawie. Z drugiej strony jednak nie należy zapominać, że instrument ten przyczyni się do ingerencji w zabudowę należącą do osób prywatnych, potencjalnie przymuszając je do poniesienia dodatkowych kosztów.

W myśl nowych przepisów wszystkie objęte uchwałą tereny będą miały obowiązek dostosowania się do nowych wytycznych kształtujących przestrzeń publiczną, aczkolwiek istnieje możliwość zwolnienia wybranych terenów z tego obowiązku. Problemem w tej sytuacji będzie ilość prac projektowych niezbędnych do szczegółowego udokumentowania małej architektury i opisanie poszczególnych zwolnień, która będzie stać w jaskrawym kontraście do prostej czynności określenia ogólnych wytycznych i objęcia nimi całego obszaru. Fakt, że uczestnictwo w procesie tworzenia projektu uchwały przebiega na podstawie mocno niedoskonałej procedury określonej w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, sprawi, iż będzie to proces równie kłopotliwy jak wprowadzanie zmian w treści projektu planu miejscowego. Dodatkowo, ponieważ taka uchwała jest rozpatrywana w tym samym trybie co uchwalenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego tj. bez zawiadomienia stron i wyłącznie na podstawie łatwego do przeoczenia obwieszenia publicznego — większość zainteresowanych, podobnie jak ma to często przypadek w procesie ustalania planu miejscowego, może o nowej uchwale dowiedzieć się w momencie, kiedy ta będzie już uchwalona, a być może dopiero wtedy, gdy otrzymają wezwanie do uiszczenia grzywny za niedostosowanie się do nowego prawa.

Efekty nowych przepisów mogą być zatem zarówno pozytywne, jak i negatywne i zależą one wyłącznie od kompetencji i wysiłku władz gminy oraz ich współpracy ze społeczeństwem, co niestety jest zdeterminowane przez ramy prawne, które wymagają zmian nie mniej niż najeżona brzydota przestrzeń publiczna.