

MARTA CZECH*, MARTYNA KROPIEWNICKA**, DARIUSZ OSTROWIECKI***

**REKLAMA CZĘŚCIĄ KRAJOBRAZU – NOWE REGULACJE
PRAWNE DOTYCZĄCE REKLAMY ZEWNĘTRZNEJ
W ŚWIEŁLE PREZYDENCKIEGO PROJEKTU USTAWY
O ZMIANIE NIEKTÓRYCH USTAW
W ZWIĄZKU ZE WZMOCNIENIEM NARZĘDZI
OCHRONY KRAJOBRAZU**

**ADVERTISING AS PART OF LANDSCAPE –
NEW REGULATIONS ON OUTDOOR ADVERTISING
IN THE LIGHT OF THE PRESIDENTIAL DRAFT BILL
ON THE AMENDMENT OF CERTAIN ACTS
IN CONNECTION WITH THE STRENGTHENING
OF LANDSCAPE PROTECTION TOOLS**

<http://dx.doi.org/10.12775/PPOS.2014.017>

STRESZCZENIE

Przedmiotem rozważań w niniejszym artykule jest prezydencki projekt ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnie-

* Magister prawa, doktorantka na Wydziale Prawa Uniwersytetu w Białymstoku.

** Magister prawa, doktorantka na Wydziale Prawa UwB.

*** Magister Prawa, doktorant na Wydziale Prawa UwB.

2/2014



niem narzędzi ochrony krajobrazu. Autorzy artykułu dokonają analizy projektu ustawy pod kątem reklamy zewnętrznej. Ustawa ma na celu „zapanowanie” nad chaosem reklamowym, który dostrzegalny jest na ulicy niemalże w każdym mieście. Jedną z istotnych kwestii wskazanych przez autorów jest podjęcie przez projektodawcę próby zdefiniowania pojęcia krajobrazu, który *de facto* stanowi przedmiot ochrony. Ponadto poruszone zostaną kwestie dotyczące konfliktu pomiędzy dwiema wartościami konstytucyjnymi – środowiskiem (w tym jego ochroną oraz ochroną krajobrazu jako elementu środowiska) oraz swobodą działalności gospodarczej. Autorzy skupią się również na opłatach za reklamy.

Słowa kluczowe

Reklama zewnętrzna; ochrona krajobrazu; swoboda działalności gospodarczej; zasada zrównoważonego rozwoju.

ABSTRACT

The subject of a discussion in this article is the presidential draft bill on the amendment of certain acts in connection with the strengthening of landscape protection tools. The authors will analyse the draft bill in terms of outdoor advertising. The act aims to 'keep under control' the chaos of advertising present in the streets of almost every city. One of the key issues identified by the authors is an attempt to define a concept of landscape in the draft bill, which in fact is the subject of protection. The issues concerning the conflict between two constitutional values – the environment (including its protection and landscape protection as part of the environment) and the freedom of economic activity – will be discussed as well. The authors will also focus on fees for advertising.

Keywords

Outdoor advertising; landscape protection; freedom of economic activity; principle of sustainable development.



1. UWAGI WSTĘPNE

Reklama zewnętrzna, określana też jako „outdoor” czy „out-of home” (OOH), jest przedmiotem wielu opracowań głównie publicystycznych, ale także badań socjologicznych i dyskusji, a nawet protestów społecznych. Żywe zainteresowanie tym tematem wynika najprawdopodobniej z faktu, że problem ten ma charakter powszechny, a nie jednostkowy, dotyczy społeczeństwo jako ogół, przy czym stopień jego dolegliwości wydaje się różnicowany w zależności od wrażliwości estetycznej każdego człowieka. Współcześnie ekspansja reklamy, a może należałoby nawet użyć tu sformułowania – agresja reklamy, jest zjawiskiem bardzo silnym, co wiązać trzeba z rozwojem technologii, które dają praktycznie nieograniczone możliwości w zakresie kreowania reklamy. Oprócz drukowanych plakatów widokiem codziennym stają się wielkoformatowe billboardy, projekcje 3D, reklamy cyfrowe wyświetlane na telebimach w dzień i w nocy, reklamy na ekranach LCD, projekcje wyświetlane na ścianach budynków, oknach czy chodnikach, a nawet na niebie. Możliwości te powodują znaczne przekształcenia przestrzeni publicznej i w konsekwencji degradację walorów krajobrazowych. Tym samym rodzą potrzebę stworzenia przeciwdziałających im rozwiązań natury prawnej, dotyczących ochrony krajobrazu przed reklamą zewnętrzną. W aktualnym stanie prawnym regulacje takie nie istnieją w postaci jednolitych i nierozproszonych norm, podobnie jak nie istnieje legalna definicja krajobrazu.

Analiza źródeł internetowych pozwala wyciągnąć wniosek, że problem otaczającego nas chaosu reklamowego nie jest problemem tylko współczesnej Polski, ale istniał już na szeroką skalę w czasach międzywojennych¹. Archiwalne zdjęcia przedstawiają neony na dachach budynków, reklamy na tramwajach i samochodach, banery przysłaniające kamienice w Warszawie

¹ <http://wiadomosci.ngo.pl/wiadomosci/926905.html>, http://www.dziennikzachodni.pl/artykul/765115_reklamy-przed-wojna-zobaczcie-jak-wygladaly-reklamowe-katowice-zdjecia-archiwalne,id,t.html.



czy Katowicach². Z zamieszczonych w Internecie fragmentów „Poradnika stosowania reklamy”, wydanego w 1936 roku przez Wydawnictwa Polskiej Agencji Telegraficznej, wynika, że istniały w ówczesnych czasach regulacje dotyczące m.in. opłat od reklam na rzecz miasta, gminy wiejskiej lub Państwowego Funduszu Drogowego (za reklamy umieszczane przy drogach), jak i kompetencji samorządów do określania ich stawek oraz rodzajów dopuszczalnych w danym miejscu reklam³. Regulacje te miały za zadanie paraliżować nadmierny rozwój reklamy oraz przeciwdziałać zmniejszeniu estetyki krajobrazu. W opinii Autorów niniejszego artykułu ochrona krajobrazu przed ingerencją reklamy zewnętrznej w okresie międzywojnia odbywała się w sposób dużo sprawniejszy niż obecnie, co wiązać należy z panującą samowolą reklamodawców w wyniku braku prawnych regulacji.

Jednakże sytuacja ta ma szansę ulec znaczącej zmianie. Dnia 1 lipca 2013 roku do Sejmu wpłynął prezydencki projekt ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu (druk sejmowy nr 1525)⁴, który obecnie jest na etapie opiniowania przez komisje. Projekt dotyczy głównie wprowadzenia narzędzi sprzyjających ochronie krajobrazu, wprowadzenia powszechnej identyfikacji i waloryzacji krajobrazów oraz zmiany definicji krajobrazu kulturowego. O ile należy dostrzec zalety w jego intencjach polegające na wzmocnieniu ingerencji prawa w ochronę walorów krajobrazu, niektóre zapisy wydają się być dyskusyjne. Autorzy w tym opracowaniu skupią się na jednym z zagadnień poruszanych w projekcie ustawy, jakim jest ochrona krajobrazu przed chaosem reklamy zewnętrznej. W treści wykorzystane będą głównie źródła internetowe, w związku z tym, że trudno w przypadku tak świeżego tematu o pozycje literatury prawniczej. Wskazane zostaną problemy prawne w aktualnym kształcie projektu, jak też te aspekty regulacji, które zdaniem Autorów zasługują na pozytywną ocenę.

² www.nac.gov.pl.

³ <http://wiadomosci.ngo.pl/wiadomosci/926905.html>.

⁴ <http://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=1525>, dalej cyt.: druk sejmowy nr 1525.



2. REKLAMA ZEWNĘTRZNA JAKO NIEZBĘDNY ŚRODEK DO OSIĄGNIĘCIA SUKCESU MARKETINGOWEGO. DLACZEGO JEST JEJ TAK DUŻO?

Jak zostało wspomniane we wstępie artykułu, reklama zewnętrzna swym zakresem obejmuje szerokie spektrum form, które dopasować można niemal do każdej przestrzeni, co w konsekwencji prowadzi do nadmiernego „zaśmiecania” krajobrazu i przeładowania potencjalnego odbiorcy informacjami. Należy podkreślić, iż istotą reklamy zewnętrznej jest nie tyle przekazanie jak największej ilości informacji, co pozostawienie w podświadomości odbiorcy obrazu produktu, aby następnie po ten reklamowany produkt sięgnął on nieświadomie w pierwszej kolejności. Przekaz powinien więc być jak najprostszy, skrótowy i ograniczać się do podania jednego słowa, tak aby skojarzyć produkt z konkretną firmą. Na świadomość klienta oddziałuje się więc nie słowem a formą prezentacji reklamy. Często kluczem do sukcesu jest pozostawianie klienta w niepewności co do ostatecznego przekazu i podświadome rozbudzanie jego ciekawości⁵. Reklama zewnętrzna wykorzystuje *de facto* najczęściej środki przekazu, które są trudne czy też niemożliwe do zastosowania w reklamach prezentowanych w telewizji bądź radiu⁶. Dużym minusem tego typu reklam jest fakt, iż z uwagi na to, że ich zadaniem jest oddziaływanie na odbiorców będących w pośpiechu i niejako „przy okazji” odczytujących zawarte w nich informacje, muszą się one posługiwać barwnymi i łatwo zauważalnymi formami, czyli kontrastowymi kolorami lub nienaturalnymi kształtami⁷.

Reklama zewnętrzna jest w gruncie rzeczy najczęściej stosowanym przez reklamodawców przekazywaczem informacji o produkcie, żeby nie powiedzieć podstawowym, albowiem wypełnia ona swoistą lukę w odbiorze – dociera do tych osób, któ-

⁵ J. Mikosz, *Formy reklamy zewnętrznej*, „Kultura–Media–Teologia” 2010, nr 3, s. 45.

⁶ W. Pisarek, *Słownik terminologii medialnej*, Kraków 2006, s. 185.

⁷ J. Mikosz, *Formy reklamy...*, s. 46.



re rzadko przyswajają informacje za pomocą mediów⁸. Reklama zewnętrzna efektywnie wpływa na wizerunek marki, gdyż „przykuwa wagę i może być odbierana nawet kilkoma zmysłami, co dodatkowo buduje więź klienta z marką”⁹. Reklama ma za zadanie w pierwszej kolejności „pobudzić potrzeby”, a nie opisać dokładnie, jakie właściwości ma produkt, oddziałując na klienta w taki sposób, że przy wyborze produktu kieruje się on emocjami i intuicją, a nie rozsądkiem¹⁰.

Reasumując, nie ulega wątpliwości, iż przez reklamodawców reklama zewnętrzna traktowana jest jak niezbędny środek pozyskiwania klienta, a w konsekwencji osiągania zysków ze sprzedaży swoich produktów. Jednakże obecnie, przy braku wyczerpujących regulacji dotyczących lokalizowania reklam zewnętrznych, reklamodawcy czują się bezkarnie i niejednokrotnie przekraczają domyślnie przyjęte standardy, czy to etyczne, czy też w zakresie nieingerowania w środowisko. Im więcej jest produktów w danej branży, tym bardziej reklamodawcy prześcigają się w tworzeniu oryginalnych i przykuwających uwagę reklam. Jak daleko można się jednak posunąć? Aktualnie sytuacja stała się na tyle niepokojąca, iż prezydent wystąpił z inicjatywą uzupełnienia niedostatków w prawie, która pozwoli rozwiązać ten problem.

Podmiotami odpowiedzialnymi za to, jak prezentuje się krajobraz polskich miast i wsi są gminy. To one od lat zmagają się z problemami zaśmieconego krajobrazu. W aktualnym stanie prawnym ustalenie zasad i warunków sytuowania tablic i urządzeń reklamowych jest możliwe w zasadzie jedynie poprzez miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego. Należy nadmienić, iż nieco inaczej przepisy regulują sytuację na terenach objętych obszarowymi formami ochrony przyrody i terenach parków kulturowych, jednak stanowią one jedynie niewielką część przestrzeni publicznej. Warto w tym miejscu

⁸ A. Benedikt, *Reklama jako proces komunikacji*, Wrocław 2004, s. 113.

⁹ D. Kalinowska, *Czucie i wiara silnie mówią o mnie*, „Press” 2007, nr 11, s. 104.

¹⁰ K. Burtenshaw, N. Mahon, C. Barfoot, *Kreatywna reklama*, Warszawa 2007, s. 106.



wskazać, czym jest park kulturowy. Jego definicję znajdujemy w art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami¹¹. Zgodnie z tym przepisem park kulturowy jest formą ochrony zabytków. Tworzony jest w celu ochrony krajobrazu kulturowego oraz zachowania wyróżniających się krajobrazowo terenów z zabytkami nieruchomymi charakterystycznymi dla miejscowej tradycji budowlanej i osadniczej. Obecnie w Polsce istnieją dwadzieścia cztery parki kulturowe o łącznej powierzchni 1538,92 km kwadratowych¹².

Gminy uchwałyły plan zagospodarowania przestrzennego tylko część obszarów Polski. Prawo pozostawia im w tym względzie swobodę decydowania, tak więc ograniczają one prowadzenie planów tylko do niezbędnych inwestycji. Jako przyczynę tego negatywnego stanu rzeczy wskazuje się czasochłonność i kosztowność przyjmowania planów zagospodarowania przestrzennego. Stąd też, jeśli gminy miałyby tworzyć owe plany wyłącznie ze względu na potrzebę zagwarantowania ładu reklamowego, to byłoby to zupełnie nieopłacalne i niecelowe¹³.

3. PRZEGLĄD WYBRANYCH REGULACJI PROJEKTOWYCH W ZAKRESIE LOKALIZOWANIA REKLAM, JAKO JEDNEGO Z INSTRUMENTÓW SPRZYJAJĄCYCH OCHRONIE KRAJOBRAZU

W aktualnym stanie prawnym regulacje dotyczące ochrony krajobrazu są rozproszone w wielu aktach normatywnych, znaleźć je można częściowo w ustawie z dnia 27 marca 2003 roku o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2003 r. Nr 80 poz. 717, z późn. zm.), ustawie z dnia 23 lipca 2003 roku o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami,

¹¹ Dz.U. nr 162, poz. 1568.

¹² http://www.pomorskie.eu/res/dprow/grafika/prawe_banerki/ochrona_krajobrazu_kulturowego.pdf

¹³ <http://prawodlasamorzadu.pl/2013.05.28-lad-reklamowy-na-terenie-gmin-%E2%80%93-dzis-i-jutro.html>



a także w ustawie z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz.U. z 2013 r. poz. 627, z późn. zm.). Prezydencka inicjatywa nowej ustawy wydaje się być odpowiedzią na zarzut, że żaden z wymienionych aktów nie zapewnia realnej możliwości ochrony krajobrazu, ze względu na fakt, że nie daje skutecznych instrumentów ku temu.

Prezydencki projekt ustawy wprowadza zmiany do następujących ustaw:

- 1) ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji,
- 2) ustawy – Kodeks wykroczeń,
- 3) ustawy o drogach publicznych,
- 4) ustawy o podatkach lokalnych i opłatach lokalnych,
- 5) ustawy – Prawo budowlane,
- 6) ustawy – Prawo ochrony środowiska,
- 7) ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym,
- 8) ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami,
- 9) ustawy o ochronie przyrody,
- 10) ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko.

Warto podkreślić, że pewne kwestie są ujmowane w projekcie w formie propozycji przepisów prawnych po raz pierwszy, do tej pory w ogóle nie były unormowane w obowiązującym prawie polskim. Przykładem jest przede wszystkim projektowana definicja legalna krajobrazu, która w opinii Autorów bez wątplenia jest niezbędna ze względu na potrzebę określenia przedmiotu ochrony. Zgodnie z intencją projektodawcy miała by ona zostać zawarta w ustawie z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska¹⁴, w której obecnie krajobraz jest wymieniony tylko jako element środowiska. Projektodawca definiuje krajobraz jako postrzeganą przez ludzi przestrzeń, zawierającą elementy przyrodnicze lub wytwory cywilizacji, ukształtowaną w wyniku działania czynników naturalnych lub



działalności człowieka¹⁵. Proponowana definicja jest znaczeniowo bliska definicji zawartej w Europejskiej Konwencji Krajobrazowej (sporządzonej we Florencji dnia 20 października 2000 r., Dz.U. 2006 nr 14 poz. 98), co stanowi o częściowym wdrożeniu Konwencji do polskiego porządku prawnego poprzez projektowaną ustawę. Jak twierdzą Autorzy tekstu Stanowiska Rządu do przedmiotowego projektu ustawy, zapisy projektowe sprawiają, że definicja krajobrazu oraz definicja krajobrazu kulturowego, zawarta w ustawie o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, stają się spójne, co wpływa pozytywnie na jednorodne podejście do kwestii ochrony zarówno walorów kulturowych jak i przyrodniczych¹⁶. Obecna dwutorowość ochrony z jednej strony krajobrazu przyrodniczego (głównie przez przepisy ustawy o ochronie przyrody), a z drugiej kulturowego (przez przepisy ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami) bardziej ochronę tę osłabia niż wzmacnia.

Pozostając przy temacie definicji, należy teraz rozważyć sposób rozumienia pojęcia „reklama”. W tym zakresie zapisy projektu wprowadzają zmiany w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz ustawie z dnia 21 marca 1985 roku o drogach publicznych¹⁷. W konsekwencji powyższego rozwiązania w każdym z aktów proponowana jest nieco inna definicja reklamy. Pierwsza z ustaw nakazuje jej rozumienie jako upowszechnianie w jakiegokolwiek wizualnej formie informacji popularyzującej osoby, przedsiębiorstwa, towary, usługi, przedsięwzięcia lub ruchy społeczne, czyli akcent kładziony jest bardziej na czynność, działanie. Ponadto projektodawca umieszcza tu też definicje nośnika reklamy, tablicy reklamowej, urządzenia reklamowego czy reklamy remontowo-budowlanej. W myśl drugiej ustawy, reklama to umieszczona w polu widzenia użytkowników drogi reklama w rozumieniu przepisów

¹⁵ <http://orka.sejm.gov.pl/Druki7ka.nsf/0/E0EC31AF25E44523C-1257BA4002A90F4/%24File/1525.pdf>.

¹⁶ <http://orka.sejm.gov.pl/Druki7ka.nsf/0/6648E2A9F33F9861C1257C-940047867F/%24File/1525-s.pdf>.

¹⁷ Dz.U. z 2013 r., poz. 260.



o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, a także każda inna informacja wizualna, niebędąca znakiem w rozumieniu przepisów o znakach i sygnałach drogowych, ustawionym przez gminę znakiem 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 w rozumieniu przepisów o ochronie przyrody. W tym przypadku chodzi o efekt materialny w postaci informacji, zatem zbliża się to do wspomnianego pojęcia nośnika reklamy. Autorom wydaje się, że lepszym rozwiązaniem mogłoby być tutaj zastosowanie w jednej z ustaw odesłania do definicji legalnej zawartej w drugiej ustawie, gdyż w obu przypadkach chodzi przede wszystkim o formy reklamy w postaci nośników informacji o treści reklamowej. Za stosowaniem jednej definicji reklamy w obu ustawach jest też Autor opinii prawnej do prezydenckiego projektu ustawy przygotowanej przez Biuro Analiz Sejmowych¹⁸.

Projektodawca w zakresie zmiany w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym przyznaje radzie gminy kompetencję do określania w formie uchwały będącej aktem prawa miejscowego zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury, tablic i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, jak również ich gabaryty, standardy jakościowe oraz rodzaje materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane. Jest to zapis o charakterze fakultatywnym. Projekt takiej uchwały może przygotować organ wykonawczy gminy we współpracy z regionalnym dyrektorem ochrony środowiska, wojewódzkim konserwatorem zabytków i marszałkiem województwa, a następnie będzie on wyłożony do publicznego wglądu. Zachowany zostaje tu zatem element konsultacji społecznych, ponieważ przedstawiciele lokalnej społeczności w tym momencie mogą zgłaszać swoje uwagi do projektu uchwały. W opinii Autorów należy takie rozwiązanie ocenić bardzo pozytywnie, każdy powinien mieć możliwość wpływu na przestrzeń, w której funkcjonuje. Pytaniem otwartym pozostaje jednak, czy regulacja ta



nie idzie zbyt daleko, czy władze gminy rzeczywiście będą zainteresowane rodzajem materiału, z którego mają być wykonane tablice i urządzenia reklamowe¹⁹.

Pozytywnym z ekonomicznego punktu widzenia instrumentem ochrony krajobrazu przed inwazją reklamy zewnętrznej wydaje się być możliwość wprowadzenia opłat od reklam, czyli zmiana w ustawie z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych²⁰. Proponowany przepis stanowi, że rada gminy może wprowadzić opłatę od reklam. Z jego literalnego brzmienia wynika, że instrument finansowy ochrony krajobrazu ma charakter fakultatywny, a ponadto, jak wynika z dalszej jego analizy, uprawnienie rady gminy jest ograniczone do obszarów, dla których uprzednio ustanowiono zasady i warunki sytuowania obiektów małej architektury, tablic i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń. Opłaty pobierane mają być nie od reklamodawców, ale od właścicieli, użytkowników wieczystych i posiadaczy nieruchomości, na których znajdują się tablice lub urządzenia reklamowe, bez względu na to, czy eksponują reklamę, przy czym od opłat zwolnione są tablice lub urządzenia reklamowe niewidocznie z przestrzeni dostępnych publicznie, będące sztyldami i znajdujące się wewnątrz budynku. Na zalety wynikające z wprowadzenia opłat należy spojrzeć z dwóch perspektyw. Po pierwsze, mogą one wpłynąć na zmniejszenie liczby reklam sytuowanych na nieruchomościach ze względu na koszty ponoszone przez wyżej wskazane podmioty, co tym samym potencjalnie zmniejszy chaos reklamowy panujący w przestrzeni publicznej. Po drugie, taki przepis dzięki perspektywie osiągania dochodów, będzie skłaniał rady gminy do podejmowania uchwał w zakresie zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury, tablic i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, a to może pozytywnie wpłynąć na budowanie ładu przestrzennego i przeciwdziałanie oszpecaniu krajobrazu²¹. Przy

¹⁹ Ibidem.

²⁰ Dz.U. z 2010 r. Nr 95, poz. 613, z późn. zm.

²¹ Podobną opinię wyrażono w Stanowisku Rządu, <http://orka.sejm.gov.pl/Druki7ka.nsf/0/6648E2A9F33F9861C1257C940047867F/%24File/1525-s.pdf>.



czym, zgodnie z zastrzeżeniem w uzasadnieniu projektu, pozyskiwanie dodatkowych dochodów powinno następować tylko w gminach, w których podejmowane są działania porządkujące przestrzeń publiczną, ponieważ opłata za reklamy ma stanowić jedno z narzędzi takiego porządkowania, a nie źródło uzyskania łatwego dochodu²². Jednakże jako wada wprowadzenia opłat od reklam może być postrzegane nałożenie na podmioty obciążeń finansowych dodatkowo obok podatku od nieruchomości. Mimo zastosowania nazwy „opłata”, obciążenie to wydaje się spełniać kryteria podatku.

Kolejną propozycją z zakresu projektu ustawy, na którą chcę zwrócić uwagę Autorzy opracowania, jest zmiana w przepisach ustawy z dnia 20 maja 1971 roku Kodeks wykroczeń (Dz.U. z 2013 r., poz. 482). Zgodnie z nią spenalizowane zostanie umieszczanie tablicy lub urządzenia reklamowego z naruszeniem warunków ich sytuowania, o gabarytach większych niż dopuszczalne lub wykonanych z wyrobów innych niż dopuszczalne, co będzie stanowić wykroczenie, za które grozi kara grzywny albo ograniczenia wolności, a dodatkowo przepadek przedmiotu wykroczenia i nałożenie obowiązku przywrócenia do stanu poprzedniego. Karane ma być też podżeganie i pomocnictwo. Możliwość sięgnięcia po surowszy niż dotychczas instrument karnopravny wydaje się skutecznie ochronę krajobrazu i sprawiać, że będzie ona bardziej kompleksowa niż gdyby stosowano tylko środki administracyjnoprawne. Kwestią nierozstrzygniętą pozostaje, czy podżeganie i pomocnictwo rzeczywiście są aż tak doniosłym czynem, by zmieniać ustawę²³. Ponadto Autorzy opracowania przyznają rację co do zasadności wątpliwości wyrażonej w Stanowisku Rządu, w kwestii tego, że przepadek przedmiotów stosowany jest, gdy przedmioty stanowiące przedmiot wykroczenia mogą być zagrożeniem dla życia i zdrowia ludzi, a w omawianej regulacji o tym się nie wspo-

²² <http://orka.sejm.gov.pl/Druki7ka.nsf/0/E0EC31AF25E44523C-1257BA4002A90F4/%24File/1525.pdf>.

²³ <http://orka.sejm.gov.pl/rexdomk7.nsf/Opdodr?OpenPage&nr=1525>.



mina, co może prowadzić do naruszenia konstytucyjnej zasady ochrony prawa własności²⁴.

Należy jednakże zauważyć, iż ochrona krajobrazu przed reklamą zewnętrzną w kształcie forsowanym przez prezydencki projekt ustawy, może rodzić konflikt pomiędzy dwiema wartościami konstytucyjnymi – środowiskiem, jego ochroną (którego krajobraz jest elementem) oraz swobodą działalności gospodarczej. Obydwie wartości gwarantowane są przez Konstytucję RP. Wolność swobody gospodarczej może zostać ograniczona jedynie w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny²⁵. Tym samym, należy zwrócić uwagę jakże niezmiernie ważne jest prawidłowe wyważenie interesów przedsiębiorców oraz interesów pozostałych osób korzystających ze środowiska. Można pokusić się o stwierdzenie, iż swoboda działalności gospodarczej sprowadza się do tego, iż każdy ma prawo do wyboru rodzaju prowadzonej działalności, jej organizowania oraz wykonywania zgodnie z własną wolą oraz z obowiązującymi w tej mierze przepisami prawa. Wydaje się zatem, iż nieodzownym elementem prowadzenia każdej działalności gospodarczej będzie prawo do jej reklamowania, a tym samym wykonywania praw przysługujących przedsiębiorcy jako podmiotu prowadzącego określony rodzaj działalności. Dobra reklama, umieszczona w widocznym miejscu, przyczynia się do generowania dochodów przedsiębiorców, a co za tym idzie pozytywnie wpływa na rozwój gospodarczy poszczególnych regionów kraju. W tym miejscu należy postawić pytanie, która z wartości winna być traktowana w sposób nadrzędny. Czy można przyjąć, iż estetyka krajobrazu winna stać ponad swobodą działalności gospodarczej? Wszak, o czym było już wspomniane powyżej, reklama zewnętrzna ma niepodważalny wpływ na generowanie zysków, co znajduje pośrednie odzwierciedlenie w dochodach budżetowych.

²⁴ <http://orka.sejm.gov.pl/Druki7ka.nsf/0/6648E2A9F33F9861C1257C-940047867F/%24File/1525-s.pdf>.

²⁵ Art. 22 Konstytucji RP.



Projekt ustawy zakłada, iż opłaty od reklam pobiera się od właścicieli nieruchomości, użytkowników wieczystych oraz posiadaczy samoistnych. Należy zatem zauważyć, iż stawki cen za najem miejsc pod reklamy mogą diametralnie ulec zmianie. Przedsiębiorca będzie zobligowany do poniesienia większej opłaty na rzecz podmiotu wynajmującego mu powierzchnię reklamową, która to w swojej wysokości będzie zawierała również przedmiotową opłatę od reklam ustaloną przez gminę. Takie rozwiązanie może godzić w interesy małych przedsiębiorców, którzy po pierwsze, borykając się z trudnościami finansowymi, mogą nie mieć dostatecznych środków na rozreklamowanie swojego biznesu, a po drugie, w związku z brakiem (bądź niedostateczną ilością) informacji na temat swojej działalności, mogą odnotowywać niższe zyski.

Podkreśla się, że narzędziem likwidowania chaosu reklamowego, uchwalanym przez gminy będzie „kodeks reklamowy”, oraz obowiązek usunięcia reklam z obszarów priorytetowych na podstawie audytów krajobrazowych. Warto również nadmienić, iż projekt przewiduje pewne wsparcie dla przedsiębiorców. Gminy przygotowują przydrożne tablice informacyjne dotyczące prowadzonej działalności gospodarczej²⁶.

Autorzy niniejszej pracy zwracają uwagę na pozytywny aspekt regulacji dotyczącej zmniejszenia ilości reklam „zaśmiecających” krajobraz. Poza oczywiście walorami estetycznymi, likwidacja oraz zmniejszenie ilości nowych reklam może doprowadzić do sytuacji, w której przedsiębiorcy, w związku z niedostateczną reklamą oraz chęcią pozyskania nowych i zatrzymania starych klientów, będą dążyć do podniesienia jakości swoich usług. Takie działania będą miały pozytywny, zwykły wpływ na rozwój konkurencji na rynku.

²⁶ Źródło: http://miastomoje.org/artykuly/pierwsze_czytanie_prezydenckiej_ustawy.



4. SŁOWO KOŃCOWE

Silną podstawą społeczną do wprowadzenia w życie projektowych regulacji są wyniki badań przeprowadzonych przez TNS Polska, agencję zajmującą się badaniami opinii publicznej. Przedstawiają one bardzo wysoki procent respondentów (80%), zdaniem których potrzebne są regulacje, które zapewnią większy ład w krajobrazie i pozwolą władzom miejskim zatwierdzać lokalizację i rozmiar reklam zewnętrznych. Ponadto na wprowadzenie zakazu umieszczania reklam w niektórych (np. zabytkowych) miejscach zgadza się 82% badanych, a około połowa jest za usunięciem reklam z centrów miast²⁷.

Należy zwrócić uwagę, iż usystematyzowanie przepisów, poprzez wprowadzenie definicji legalnych pojęcia krajobrazu czy też reklamy, będzie miało wpływ na zwiększenie ochrony krajobrazu przed reklamami zewnętrznymi. Gmina będzie mogła wprowadzić opłatę od reklam, która przyczyni się bezpośrednio do porządkowania ładu przestrzennego. Skuteczne ustawodawstwo w omawianym zakresie pozwoliłoby *de facto* na wykorzystanie reklam ulicznych, tak aby ozdabiały one krajobraz, a nie go szpeciły. Dobrze zrobiona reklama, spójna z otoczeniem może być bowiem ciekawym eksperymentem i tworzyć swego rodzaju sztukę. Tutaj jednak pojawia się kolejny problem, wart omówienia w odrębnym artykule, a dotyczący braku spójnego ukształtowania krajobrazu miejskiego. W tematyce kształtowania krajobrazu w zgodzie ze środowiskiem jest więc jeszcze wiele do zrobienia.

BIBLIOGRAFIA

- Benedikt A., *Reklama jako proces komunikacji*, Wrocław 2004.
Burtenshaw K., Mahon N., Barfoot C., *Kreatywna reklama*, Warszawa 2007.
Kalinowska D., *Czucie i wiara silniej mówią o mnie*, „Press” 2007, nr 11.

²⁷ <http://polska.newsweek.pl/sondaz-opinia-polakow-o-reklamie-zewnetrznej,artykuly,270256,1.html>.



Mikosz J., *Formy reklamy zewnętrznej*, „Kultura – Media – Teologia”
2010, nr 3.

Pisarek W., *Słownik terminologii medialnej*, Kraków 2006.

Kontakt e-mail:

martyna.kropiewnicka@op.pl

marta.czech@op.pl

d.ostrowiecki@wp.pl

