



Ustawa krajobrazowa – podręcznik wdrażania dla gmin



Biblioteka
Aglomeracji
Poznańskiej

Biblioteka Aglomeracji Poznańskiej. Nr 30

Ustawa krajobrazowa – podręcznik wdrażania dla gmin

Biblioteka Aglomeracji Poznańskiej

Numer 30

Redaktor serii:

Tomasz Kaczmarek Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu

Rada redakcyjna:

Wojciech Bonenberg Politechnika Poznańska

Wanda M. Gaczek Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu

Roman Jaszczak Uniwersytet Przyrodniczy w Poznaniu

Andrzej Mizgajski Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu

Ryszard Grobelny, Hubert Goska

**Ustawa krajobrazowa –
podręcznik wdrażania dla gmin**

Bogucki Wydawnictwo Naukowe • Poznań 2017

Autorzy:

Ryszard Grobelny, Hubert Goska

Recenzent: dr Łukasz Mięka

Fotografie na okładce: Zuzanna Kaczmarek

Seria wydawnicza

Centrum Badań Metropolitalnych UAM

ul. Krygowskiego 10, 61-680 Poznań

tel./fax 61 829 63 36

cbm@amu.edu.pl

www.cbm.amu.edu.pl

Sekretarz redakcji: Magdalena Karczewicz

POZnań*
metropolia

Publikacja finansowana ze środków
Stowarzyszenia Metropolia Poznań

Copyright © by CBM UAM, Poznań 2017

ISBN 978-83-7986-168-2

Bogucki Wydawnictwo Naukowe

ul. Górna Wilda 90, 61-576 Poznań

tel. 61 833 65 80

e-mail: biuro@bogucki.com.pl

www.bogucki.com.pl

Druk i oprawa:

Uni-druk

ul. Przemysłowa 13, 62-030 Luboń

Spis treści

Wstęp	7
Przesłanki stosowania nowych rozwiązań	8
Podstawy prawne	13
Schemat postępowania	23
Działania społeczne	26
Idea przewodnia	27
Badanie opinii publicznej	27
Warsztaty	30
Spotkania z mieszkańcami	30
Upublicznienie poszczególnych etapów prac	31
Uchwała intencyjna	31
Badanie natężenia reklam i szyldów	33
Analiza miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego i wydanych decyzji administracyjnych	39
Identyfikacja głównych problemów	43
Zestawienie głównych problemów i propozycji rozwiązań	44
Podział gminy na strefy	48
Przygotowanie zapisów uchwały krajobrazowej	49
Okres dostosowawczy	54
Ocena ryzyka odszkodowawczego	55
Uchwała krajobrazowa a katalog dobrych praktyk	57
Opiniowanie, uzgadnianie, zbieranie uwag, rozstrzygnięcie uwag uchwały krajobrazowej	58
Uchwalenie uchwały krajobrazowej	60
Nadzór administracyjny oraz kontrola sądowa	61
Przygotowanie uchwały o opłacie reklamowej	63
Wdrażanie uchwał krajobrazowych i o opłacie reklamowej	71
Umieszczenie nowych zadań w strukturze organizacyjnej	71
System poboru opłaty reklamowej	72
Niezbędne zasoby	73
Przepływ informacji	74
Koszty organizacji systemu	75

Przewidywane efekty wprowadzenia uchwały krajobrazowej i opłaty reklamowej	75
Podsumowanie	78
Literatura	80
Aneks – wzory dokumentów	81
Ankieta badania opinii publicznej	81
Uchwała intencyjna	86
Ogłoszenie o przystąpieniu do prac nad uchwałą krajobrazową	88
Klasyfikacja reklam	89
Przykładowa uchwała krajobrazowa	94
Wniosek o uzgodnienie z konserwatorem zabytków	106
Wniosek o opinię RDOŚ	107
Wniosek o opinię Marszałka Województwa	108
Wniosek o opinię Państwowej Straży Pożarnej	109
Obwieszczenie i ogłoszenie o wyłożeniu do publicznego wglądu uchwały krajobrazowej	110
Uchwała o opłacie reklamowej	112

Wstęp

Przed 25 laty ustawodawca, ustalając katalog zadań własnych gminy, na pierwszym miejscu umieścił sprawy ładu przestrzennego (art. 7 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym). Nie ma podstaw, by uznać to zadanie za ważniejsze od innych, gdyż ustawa nie dokonuje w żaden sposób hierarchizacji zadań gminnych. Jednakże takie usytuowanie problematyki ładu przestrzennego jest znaczące i podkreśla wagę problematyki przestrzennej dla społeczności lokalnej. Znaczenie to wynika z faktu, że w zasadzie wszystkie działania gminy i jej mieszkańców mają swój aspekt przestrzenny i w dużym stopniu uzależnione są od organizacji tej przestrzeni. Z tego powodu prawidłowa organizacja przestrzeni jest jednym z najważniejszych warunków rozwoju społecznego i gospodarczego, a w efekcie także poprawy jakości życia (Grobelny 1996).

W ustawie z dnia 24 kwietnia 2015 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu (Dz.U. 2015 poz. 774) wprowadzono nowe instrumenty kształtujące krajobraz gminny i pozwalające na kształtowanie ładu przestrzennego. Instrumentami tymi są:

- akt prawa miejscowego – uchwała rady gminy, określająca 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 (art. 37a ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym¹) – określana w niniejszym opracowaniu jako **uchwała krajobrazowa**;
- **opłata karna** za umieszczenie reklamy niezgodnie z ustaleniami uchwały krajobrazowej (art. 37d UoPiZP);
- **opłata reklamowa** za umieszczenie tablicy lub urządzenia reklamowego (art. 17a ustawy o podatkach i opłatach lokalnych²).

Instrumenty wdrożone do systemu prawnego mają umożliwić władzom lokalnym skuteczne dbanie o estetykę przestrzeni publicznej oraz pomóc w ochronie szeroko rozumianego krajobrazu. Konieczność wprowadzenia nowych regulacji wynikała z blisko trzydziestu lat niekontrolowanego rozwoju reklamy zewnętrznej, który w licznych przypadkach doprowadził do silnego zaśmiecenia wielu gmin, w szczególności w centrach miast oraz wzdłuż najważniejszych dróg.

Należy także zaznaczyć, że polskie rozwiązania wpisują się w międzynarodowe praktyki w zakresie regulowania rynku reklamy zewnętrznej. Podobne założenia

¹ Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. (Dz.U. 2003 nr 80, poz. 717 ze zmianami), zwana dalej UoPiZP.

² Ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. (Dz.U. 1991 nr 9 poz. 31 ze zmianami), zwana dalej UoPiOL.

przyświecały twórcom przepisów w Australii, Belgii, Brazylii, Francji, Holandii, Kanadzie, Nowej Zelandii, Republice Południowej Afryki, Stanach Zjednoczonych oraz Włoszech.

Warto podkreślić, że w całej Polsce do końca czerwca 2017 r. uchwalonych zostało 10 uchwał krajobrazowych³, a ponad 100 gmin podjęło uchwały intencyjne. Istotne jest, że również na terenie Wielkopolski kilka miast i gmin rozpoczęło już działania zmierzające do wprowadzenia uchwał krajobrazowych. Wśród nich są gminy będące członkami Stowarzyszenia Metropolia Poznań: Kostrzyn Wielkopolski, Poznań, Suchy Las oraz Tarnowo Podgórne. Ponadto uchwały intencyjne zostały podjęte w Grodzisku Wielkopolskim, Kaliszu, Lesznie, Ostrowie Wielkopolskim oraz Pile.

Celem niniejszego opracowania jest prezentacja powyższych instrumentów, przedstawienie możliwości ich użycia oraz przewidywanych efektów. Najważniejszym jednak celem jest zaprezentowanie sposobu postępowania umożliwiającego ich skuteczne wprowadzenie w życie. Dlatego na podstawie zebranych przez autorów doświadczeń (zarówno własnych jako doradców, jak i wynikających z obserwacji działań gmin, które rozpoczęły już procesu uchwalania stosownych rozwiązań) przedstawimy kolejne kroki, które należy lub naszym zdaniem warto podjąć, aby szybko, skutecznie i z poparciem społecznym przyjąć nowe rozwiązania. Autorzy swoje doświadczenia zbierali podczas konferencji, dyskusji, obserwacji działań prowadzonych przez miasta, analizy publikowanych dokumentów, w tym rozstrzygnięć nadzorczych, ale przede wszystkim bezpośrednio pracując w miastach jako eksperci Związku Miast Polskich (w ramach projektu „Partnerstwo na rzecz podnoszenia jakości i efektywności usług administracyjnych w miastach w zakresie podatków i opłat lokalnych oraz zarządzania nieruchomościami”) lub doradcy.

Przesłanki stosowania nowych rozwiązań

Współczesna gospodarka przestrzenna jest działalnością świadomą podejmowaną przez społeczność lokalną, winna zatem dążyć do realizacji celów wyznaczanych przez tę społeczność. W literaturze przedmiotu, zwłaszcza polskiej, przyjmuje się, że podstawowym celem gospodarki przestrzennej jest zapewnienie ładu przestrzennego (Parysek 2007). Potwierdza to ustawodawca, określając, że w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym bierze się pod uwagę w szczególności: „wymagania ładu przestrzennego, w tym urbanistyki i architektury” (art. 1 ust. 2 pkt 1 UoPiZP), definiując ład przestrzenny jako: „takie ukształtowanie przestrzeni, które tworzy harmonijną całość oraz uwzględnia w uporządkowanych relacjach wszelkie uwarunkowania i wymagania funkcjonalne, społeczno-gospo-

³ Ciechanów, Baranów, Łódź (wyrok WSA), Kobylnica, Opole (wyrok WSA), Kołbaskowo, Wyszków (unieważniona przez wojewodę mazowieckiego), Lubin, Koronowo, Nowy Sącz.

darcze, środowiskowe, kulturowe oraz kompozycyjno-estetyczne” (art. 2 pkt 1 tejże ustawy). Występuje tu tożsamość podstawowych zadań gminy z fundamentalnym zadaniem gospodarki przestrzennej.

Jednakże, mimo że sprawy ładu przestrzennego uznane zostały za jedno z podstawowych zadań gmin już w 1990 r., to ład przestrzenny zdefiniowano na gruncie prawnym dopiero 13 lat później w ustawie z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Zatem dopiero od tego momentu pojęcie ładu przestrzennego wprowadzone zostaje do praktyki działalności gminnej. Co prawda trzeba przyznać, że poprzednie regulacje ustawowe stosowały zapisy o podobnym charakterze. Ustawa z dnia 12 lipca 1984 r. o planowaniu przestrzennym, obowiązująca do końca 1994 r. (a plany uchwalone na jej podstawie obowiązywały do 2003 r.), zawierała w art. 3 zapis, że planowanie przestrzenne powinno uwzględniać: „(...) wymagania w zakresie porządku zabudowy, zapewniające właściwe warunki użytkowe i estetyczne w przestrzennym zagospodarowaniu obszarów”. Ustawa o zagospodarowaniu przestrzennym z 1994 r. także nie wprowadziła pojęcia ładu przestrzennego, odwoływała się natomiast do pojęcia zrównoważonego rozwoju, stanowiąc w art. 1, że jest on podstawą podejmowanych działań. Warto tu wspomnieć, że na gruncie prawnym pojęcie zrównoważonego rozwoju też było wówczas niezdefiniowane, gdyż jego doprecyzowanie pojawiło się dopiero w ustawie z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska. Z opisanej sytuacji wynika, że organa samorządu gminnego przez 13 lat swego funkcjonowania, obarczone ustawowym obowiązkiem zaspokajania zbiorowych potrzeb wspólnot samorządowych w sferze ładu przestrzennego – jako składnika swego pierwszego „zadania własnego” – nie dysponowały ustawową wykładnią tego pojęcia. Co więcej, na podstawie ówczesnych nieprecyzyjnych przepisów dotyczących planowania przestrzennego mogły tę sferę traktować wysoce subiektywnie (Buczek 2011). Działo się tak, mimo że na gruncie naukowym pojęcie ładu przestrzennego zdefiniowano znacznie wcześniej (Chojnicki 1990, 1992, Parysek 1998, 2003, Mierzejewska 2003, 2009).

Znaczenie ładu przestrzennego dla jakości życia nabiera w ostatnich latach coraz większej wartości i staje się coraz bardziej istotne w debacie publicznej. Mieszkańcy częściej zwracają uwagę na stan zagospodarowania przestrzeni, oceniając go zarówno z punktu widzenia funkcjonalnego, jak i estetycznego. Bardzo silnie tym samym artykułują, osobiście lub poprzez różnorodne grupy nacisku (organizacje społeczne), postulaty uporządkowania przestrzeni. Jednym z wyrazów tego nacisku jest domaganie się uporządkowania przestrzeni polskich miast, szczególnie w aspekcie wizualnym.

W dużym stopniu za brak ładu przestrzennego (chaos) w polskich miastach odpowiedzialny jest nadmiar reklam i pełna dowolność w ich kształtach, gabarytach, usytuowaniu i jakości. I choć dotychczasowe brzmienie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wprowadzało możliwość kształtowania w planie zagospodarowania przestrzennego zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury, tablic i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabarytów, standardów jakościowych oraz rodzajów materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane (art. 15 ust. 3 pkt 9, w brzmieniu obowiązującym przed

11 września 2015 r.), to jednak przepis ten w niewielkim stopniu, a właściwie, należałoby powiedzieć, wcale, nie oddziałuje na przestrzeń polskich miast. Wynika to z dwóch powodów. Pierwszym jest jego niezbyt częste stosowanie. Przede wszystkim zaledwie 29,2% powierzchni kraju (2014 r.) pokryte jest planami zagospodarowania przestrzennego (Śleszyński 2016). Dodatkowo w wielu planach zagospodarowania przestrzennego sprawy reklam nie zostały uregulowane⁴. Istotniejszy jest jednak drugi powód, czyli brak instrumentów pozwalających na egzekwowanie istniejących zapisów. Instrumentem takim są głównie reguły prawa budowlanego. Jednak dotyczą one tylko obiektów podlegających regulacjom budowlanym, a zatem wymagających uzyskania pozwolenia na budowę lub co najmniej wymagających zgłoszenia. Zdecydowana większość tablic i urządzeń reklamowych wymogów tych nie spełnia. Pewne ograniczenia dowolności reklamowej wprowadzone były przepisami o drogach publicznych i związanymi z ochroną zabytków. Jednakże obostrzenia w tym zakresie nie wynikają z konieczności zachowania ładu przestrzennego, a jedynie zapewnienia bezpieczeństwa ruchu drogowego i ochrony zabytków⁵. Mają przy tym stosunkowo wąskie zastosowanie, ograniczone do przestrzeni dróg publicznych oraz obiektów zabytkowych i obszarów zabytkowych podlegających ochronie. Brak skutecznych instrumentów regulujących rynek reklam dodatkowo zniechęca gminy do wprowadzania stosownych zapisów do planów zagospodarowania przestrzennego, w myśl zasady, że jeśli przepis ma pozostawać martwy, to lepiej by go w ogóle nie było (Grobelny 2015).

Można zatem śmiało stwierdzić, że **przez 25 lat obowiązywania ustawy o samorządzie gminnym, w której sprawy ładu przestrzennego uznane zostały za jedno z podstawowych zadań gminy, społeczności lokalne nie posiadały skutecznych instrumentów egzekwowania tegoż ładu w zakresie wykorzystania przestrzeni w celach reklamowych.** Fakt ten niewątpliwie jest jedną z istotnych przyczyn chaosu wizualnego w polskich miastach.

Od początku istnienia odrodzonego samorządu terytorialnego gminy domagały się uzyskania skutecznego instrumentu pozwalającego na regulowanie jakości przestrzeni publicznej w zakresie lokalizacji reklam. Już na początku lat 90. pojawił się postulat wprowadzenia „podatku od reklam”. Z jednej strony miał on być instrumentem porządkującym przestrzeń publiczną, a z drugiej stanowić dodatkowy dochód gminy. Realizacja tego postulatu stała się możliwa dopiero w połowie drugiej dekady XXI w. W tym czasie pojawiły się istotne postulaty mieszkańców dążące do ograniczenia chaosu reklamowego, a nawet eliminacji reklam z przestrzeni publicznej. Uzyskały one swój wyraz i wsparcie w działaniach licznych ruchów miejskich. Tym samym spotkały się postulaty mieszkańców i oczekiwania gmin. Zaowocowało to prezydencką inicjatywą uchwałodawczą. Po licznych dyskusjach stosowna ustawa o zmianie niektórych ustaw w związku

⁴ Brak w tej chwili badań, w jakiej części planów uregulowane są sprawy, o których mowa w art. 15 ust. 3 pkt 9 UoPiZP. Wrywkowe przejrzanie planów wskazuje jednak, że zaledwie część obowiązujących planów reguluje te kwestie, a te które mają odpowiednie zapisy, stosują je chaotycznie i niespójnie na terenie gminy.

⁵ Oczywiście bezpieczeństwo ruchu drogowego i ochrona przestrzeni zabytkowych są jednym z elementów ładu przestrzennego.

ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu została uchwalona 24 kwietnia 2015 r., a w życie weszła 11 września 2015 r.

Podstawowym celem wprowadzenia nowych regulacji jest poprawa ładu przestrzennego polskich gmin w zakresie krajobrazu, czyli w aspekcie wizualnym. Przyjęte przez ustawodawcę pojęcie krajobrazu jest bardzo szerokie – obejmuje ono „postrzeganą przez ludzi przestrzeń, zawierającą elementy przyrodnicze lub wytwory cywilizacji, ukształtowaną w wyniku działania czynników naturalnych lub działalności człowieka” (art. 2 pkt 16e UoPiZP). Taka definicja oznacza praktycznie, że krajobrazem jest wszystko, co widzimy. Obejmuje on zarówno obszary zurbanizowane (miasta, ulice, budynki itp.), jak i naturalne. Jednym z najistotniejszych problemów braku ładu przestrzennego na terenie polskich gmin jest chaos reklamowy, dlatego najważniejsze są te ustalenia, które odnoszą się do uporządkowania reklam na ich terenie. Dodatkowo regulacjami objęto małą architekturę i ogłoszenia, podobnie jak było to w uprzednio obowiązujących przepisach UoPiZP.

Umieszczanie reklam widocznych z przestrzeni publicznych jest działalnością dochodową, przynoszącą korzyść finansową. Z tego powodu ustawodawca postanowił, że skoro najistotniejszym motywem umieszczania reklam jest motyw ekonomiczny, to instrument ograniczający także powinien mieć taki charakter. Dlatego zdecydował się na wprowadzenie opłaty reklamowej i opłaty karnej. Ich celem jest przejęcie części korzyści ekonomicznych przez podmiot publiczny, a tym samym zmniejszenie ekonomicznej presji na lokalizację reklam. Innymi słowy, chodzi o to, że podmiot uzyskujący korzyść ekonomiczną (wymierną w dochodach) z przestrzeni publicznej powinien częścią tego dochodu podzielić się z dysponentem tej przestrzeni. Jest to zatem swoista opłata za prawo do uzyskiwania dochodu z przestrzeni publicznej⁶. Z tego powodu opłata reklamowa pobierana jest **wyłącznie** od tablic i urządzeń reklamowych widocznych z przestrzeni dostępnych publicznie. Ponieważ motywem umieszczania małej architektury i ogrodzeń nie jest wzrost przychodów, tym samym nie można stosować w tym zakresie instrumentów ekonomicznych (opłat).

Oczywiście sam fakt ustalenia opłaty reklamowej może nie mieć wpływu na ład przestrzenny. Jednakże ustawodawca uzależnił możliwość poboru tej opłaty od wcześniejszego ustalenia zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń. Inaczej mówiąc, gmina chcąc uzyskać dodatkowe dochody, musi wprowadzić na swoim terenie zasady i warunki sytuowania tablic i urządzeń reklamowych, a te zasady i warunki powinny spełniać postulat ładu przestrzennego. Już na etapie redagowania projektu uznano, że możliwość pozyskania dodatkowych dochodów powinna przysługiwać jedynie tym gminom, w których podejmowane są działania na rzecz uporządkowania przestrzeni publicznej; opłata za reklamy ma stanowić jedno z narzędzi takiego porządkowania, nie zaś źródło uzyskania łatwego dochodu (Projekt ustawy... 2013).

⁶ Reklama nie ma sensu, jeśli nie jest widoczna przez odbiorców reklamy. Im atrakcyjniejsza przestrzeń i im więcej znajduje się na niej osób – odbiorców, tym większe dochody generuje reklama.

Obecnie można zaobserwować trzy główne przesłanki wprowadzenia regulacji określonych w ustawie krajobrazowej.

Pierwszą i zdecydowanie najważniejszą jest chęć ograniczenia chaosu reklamowego. Najczęściej inicjatywę prac nad stosownymi uchwałami rad gmin podejmują osoby odpowiedzialne za planowanie przestrzenne (planiści, urzędnicy, radni, czasem działacze społeczni). Słusznie traktują one nowe rozwiązania jako instrumenty planowania przestrzennego. Często jednak podchodzą do problemu wycinkowo, próbując wszystko uregulować w systemie nakazów i zakazów uchwały krajobrazowej, pomijając aspekty ekonomiczne, a tym samym ekonomiczne instrumenty. Uważają, że wprowadzenie opłaty reklamowej jest zbyteczne, bo już sama uchwała krajobrazowa w wystarczający sposób ureguluje przestrzeń. Takie podejście w praktyce okazuje się nieefektywne. Z jednej strony prowadzi do przeregulowania uchwały krajobrazowej⁷, a z drugiej rodzi opory po stronie osób, które te rozwiązania będą miały stosować (głównie osób odpowiedzialnych za planowanie i zagospodarowanie przestrzenne). Przede wszystkim wdrażanie nowych rozwiązań wymaga dodatkowego zatrudnienia i nowych rozwiązań informatycznych. Innymi słowy, wymaga zaangażowania dodatkowych środków finansowych, których z reguły gminy na to zadanie nie chcą przeznaczyć. Z tego powodu osoby odpowiedzialne za planowanie i zagospodarowanie przestrzenne bronią się przed nowym zadaniem, obawiając się, że nie uzyskają wystarczających zasobów (etatowych, informatycznych, organizacyjnych itp.) do jego realizacji. Służby podatkowe akceptują takie rozwiązania, gdyż nie nakłada ono na nie dodatkowych obowiązków.

Drugim motywem wprowadzenia nowych rozwiązań jest konieczność podjęcia uchwały krajobrazowej, gdyż obecnie w planach zagospodarowania przestrzennego nie ma możliwości regulowania problematyki nie tylko reklam, ale również ogrodzeń i małej architektury. Chcąc uporządkować na terenie gminy te sprawy, trzeba kompleksowo podejść do całej problematyki objętej ustawą krajobrazową. Jest to stosunkowo rzadka motywacja podejmowania działań. Jednak coraz częściej osoby zajmujące się w gminach planowaniem i zagospodarowaniem przestrzennym zauważają, że nie mogą już w inny sposób regulować problematyki głównie ogrodzeń⁸. Dotyczy to przede wszystkim tych gmin, które na etapie planowania przestrzennego kompleksowo i konsekwentnie określały wymogi dotyczące ogrodzeń. Obawiają się one, że brak regulacji zniweczy działania, które już podjęły. Co prawda najczęściej problematyka reklam jest tu drugorzędna, ale w uchwale krajobrazowej konieczne jest określenie wszystkich elementów, a zatem nie tylko ogrodzeń, ale też małej architektury i reklam. I w tym przypadku niewielką uwagę zwraca się na aspekty ekonomiczne, co rodzi podobne problemy jak wyżej opisane.

Trzecim motywem wprowadzenia nowych rozwiązań jest chęć uzyskania przez gminy dodatkowych dochodów. Wówczas najczęściej z inicjatywą podjęcia działań wychodzą służby finansowe (skarbnicy). W tym przypadku przygotowanie

⁷ Próby wprowadzenia do niej wszystkich możliwych aspektów w praktyce rozbudowują ją do bardzo szczegółowych zapisów, rodzących wiele wątpliwości interpretacyjnych i bardzo trudnych do egzekwowania.

⁸ Mała architektura rzadko stanowi podstawę podejmowania działań planistycznych.

uchwały krajobrazowej jest tylko formalnym wymogiem i służby finansowe dążą do tego, by stosowane rozwiązania były jak najprostsze i w jak najmniejszym stopniu ograniczały reklamy, gdyż umożliwia to uzyskiwanie większych przychodów. Takie podejście najczęściej wywołuje opory społeczne pod hasłem nakładania na obywateli dodatkowych obciążeń.

Jak widać, najkorzystniejszym podejściem jest ujęcie całościowe, obejmujące zarówno aspekty przestrzenne, jak i ekonomiczne. Głównym motywem jest w takim przypadku ograniczenie i uporządkowanie reklam, ale także ogrodzeń i małej architektury w uchwale krajobrazowej. Jej działanie jest wzmacniane elementami ekonomicznymi, głównie opłatą reklamową. Opłata ta z jednej strony przyczynia się do likwidacji mało dochodowych reklam, a z drugiej pozwala pozyskać środki na wdrożenie całego systemu.

W dalszej części opracowania spróbujemy przedstawić podejście całościowe, zwracając uwagę na to, gdzie elementy planistyczne mogą być uzupełnianie elementami ekonomicznymi.

Podstawy prawne

Ustawa o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu – powszechnie zwana ustawą krajobrazową, która weszła w życie w dniu 11 września 2015 r., stworzyła możliwość uchwalania przez radę gminy prawa miejscowego w zakresie zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabarytów, standardów jakościowych oraz rodzajów materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane. Zakres regulacji uchwał krajobrazowych został ograniczony do trzech elementów, które w opinii ustawodawcy w największym stopniu oddziałują na krajobraz poprzez zasłanianie elewacji budynków, posesji, widoków czy też dróg i skrzyżowań.

Polski ustawodawca zdecydował się ponownie uregulować problematykę reklam dopiero w 2015 r. po jednym z dłuższych procesów legislacyjnych. Na długość przygotowania ustawy niewątpliwie miały wpływ liczne problemy poruszanej materii, a także obawy związane z możliwymi reakcjami społecznymi na ingerencję w kolejny obszar gospodarczy. Obawy te poniekąd były słuszne, ponieważ uchwalona ustawa niewątpliwie stanowi nowe ograniczenie dla przedsiębiorców, co w kontekście licznych obostrzeń prowadzenia działalności gospodarczej w Polsce z całą pewnością nie musi zostać dobrze przyjęte.

Wydaje się jednak, że problematyka reklamy zewnętrznej jest na tyle istotna, iż wymagała interwencji, a zagraniczne doświadczenia pokazują, że za pomocą regulacji prawnych można znacząco ograniczyć występowanie tego problemu. Przykłady przepisów normujących obszar reklamy zewnętrznej nie są niczym nowym i zostały już wcześniej wprowadzone w państwach takich, jak Australia, Brazylia, Francja, Indonezja, Kanada czy Republika Południowej Afryki, co de facto oznacza,

że słabsze bądź silniejsze restrykcje dotyczące reklamy zewnętrznej istnieją na całym świecie. Szczególnie interesujący jest przypadek ponaddwunastomilionowego brazylijskiego miasta São Paulo, w którym w 2006 r. wprowadzono całkowity zakaz reklam (Szymański 2012). Zaledwie trzymiesięczny okres dostosowawczy oraz wysokie kary za brak spełnienia określonych wymogów wyeliminowały ponad pół miliona reklam. Po wprowadzeniu tego rozwiązania większość mieszkańców wyraziła zadowolenie. Zakaz reklamy zewnętrznej zmusił także przedsiębiorców do poszukiwania nowych form dotarcia do klientów, co skutkowało rozwojem reklamy internetowej i na urządzeniach mobilnych. Z drugiej strony, zdjęte z budynków reklamy wielkoformatowe odsłoniły zaniedbane elewacje, co zachęciło właścicieli do ich remontu. Niemniej, po kilku latach istnienia zakazu, brak reklam okazał się uciążliwy, co doprowadziło do stopniowej liberalizacji ograniczeń. Obecnie władze São Paulo zdecydowały się na akceptację ograniczonej liczby reklam i wprowadzenie ich do przestrzeni publicznej w sposób kontrolowany⁹.

Warto jednak zaznaczyć, że w rzeczywistości ustawa krajobrazowa nie jest samodzielną ustawą, lecz pakietem zmieniającym przepisy w poszczególnych ustawach regulujących ład przestrzenny. Taka technika legislacyjna stanowi utrudnienie dla osób zajmujących się na co dzień ładem krajobrazowym, ponieważ stosowanie nowych przepisów wymaga również zwrócenia uwagi na otoczenie, w jakim się znalazły. Konieczne jest zatem zapoznanie się z szeregiem ustaw, które zostały poddane nowelizacji, a są choćby pośrednio powiązane z ładem reklamowym. W ramach poniższej listy wskazano najważniejsze ustawy, które obecnie regulują kwestię reklam w przestrzeni publicznej:

1. Ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz.U. 2016 poz. 1440 ze zmianami).
2. Ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz.U. 2016 poz. 716 ze zmianami).
3. Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz.U. 2016 poz. 290 ze zmianami).
4. Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. 2017 poz. 730).
5. Ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz.U. 2016 poz. 1330 ze zmianami).
6. Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz.U. 2017 poz. 60 ze zmianami).

Najważniejsze zmiany dotyczące ochrony krajobrazu objęły ustawę o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz ustawę o podatkach i opłatach lokalnych. Oba wskazane akty prawne tworzą podstawę i rdzeń wprowadzenia w gminach przepisów chroniących krajobraz zarówno przed nadmiarem reklam, jak i niewłaściwym sytuowaniem ogrodzeń oraz małej architektury. Choć wskazany zakres normowania uchwał krajobrazowych obejmuje trzy elementy, to wydaje się, że ustawodawca szczególnie nacisk położył na przepisy odnoszące się do reklam, ponieważ w opinii wielu mieszkańców miast i gmin to właśnie one

⁹ <http://jetline.pl/prawda-i-mity-o-sao-paulo-i-grenoble-2/>

stanowią najpoważniejszy problem. W związku z tym powstała potrzeba wprowadzenia nowych definicji, takich jak: „reklama”, „tablica reklamowa”, „urządzenie reklamowe” i „szyld”.

Nowe definicje wynikające z wprowadzenia ustawy krajobrazowej zawarte w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym:

- **reklama** – należy przez to rozumieć upowszechnianie w jakiegokolwiek wizualnej formie informacji promującej osoby, przedsiębiorstwa, towary, usługi, przedsięwzięcia lub ruchy społeczne;
- **tablica reklamowa** – należy przez to rozumieć przedmiot materialny przeznaczony lub służący ekspozycji reklamy wraz z jego elementami konstrukcyjnymi i zamocowaniami, o płaskiej powierzchni służącej ekspozycji reklamy, w szczególności baner reklamowy, reklamę naklejaną 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** – należy przez to rozumieć 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;
- **szyld** – należy przez to rozumieć tablicę reklamową lub urządzenie reklamowe informującą o działalności prowadzonej na nieruchomości, na której ta tablica reklamowa lub urządzenie reklamowe się znajdują.

W ramach nowelizacji najszerzej określonym pojęciem jest reklama. Niewątpliwie ustawodawca chciał ograniczyć możliwości obchodzenia przepisów i dlatego zdecydował się na stworzenie definicji, która daje niezwykle szerokie możliwości interpretacji. Z jednej strony wynika to z użycia zwrotu „w jakiegokolwiek formie”, z drugiej przyjęta konstrukcja definicji odrywa się od form reklamy, a odnosi się do rodzaju przekazywanych treści. Dodatkowo zawarte w definicji wyliczenie w zasadzie można uznać za wyczerpujące, ponieważ uwzględnia ono nie tylko powszechnie uznane za przedmiot reklamy: przedsiębiorstwa, towary i usługi, ale również osoby, ruchy społeczne i przedsięwzięcia. Można nawet odnieść wrażenie, że taki dobór treści powoduje nakładanie się pojęć, bowiem przedsięwzięcie w wielu przypadkach będzie miało na celu wypromowanie osoby, towaru lub usługi, czego przykładem są wszelkiego rodzaju kampanie reklamowe, a nawet kampanie wyborcze. Ponadto wyrażenie „przedsięwzięcie” odnosi się również do wielu aspektów niekoniecznie reklamowych, gdyż może to być budowa szkoły czy remont ulicy. Zatem zgodnie z definicją reklamy, upowszechnianie informacji o utrudnieniach dla mieszkańców (tablice informujące o objeździe czy przewidywanym terminie zakończenia prac) mogłoby zostać uznane za reklamę. W tym miejscu należy zwrócić uwagę na postawiony w definicji wymóg promocji, czyli zachęcenia odbiorcy do podjęcia określonych działań, co przynajmniej częściowo łagodzi okoliczności, w których podstawowe komunikaty ułatwiające codzienne funkcjonowanie będą traktowane jako reklamy. Daleko idącą swobodę interpretacyjną daje również odniesienie się do ruchu społecznego jako przedmiotu reklamy, ponieważ w tym przypadku chodzi nie tylko o promocję samej organizacji, lecz także jej działalności, co dobrze można zobrazować na przykładzie

promocji kampanii charytatywnych, imprez sportowych, czy nawet informowania o działalności władz lokalnych (np. budżet obywatelski, konsultacje społeczne). Wydaje się, że jedynym ograniczeniem definicji jest określenie sposobu przekazu reklamy, który zakłada wyłącznie formę wizualną, choć już nie doprecyzowuje sposobu ekspozycji treści. W efekcie za reklamę trzeba będzie uznać wszystkie widoczne przejawy informowania o jakiegokolwiek aktywności, choć – jak wcześniej wspomniano – nie bez znaczenia jest element promocyjny, czyli zachęcenia odbiorcy do podjęcia określonych działań.

Tak szerokie zdefiniowanie reklamy wymusza przyjęcie koncepcji, że praktycznie każda informacja promująca jest reklamą. Z tego powodu ustawodawca wyłączył spod działania uchwały krajobrazowej (art. 37c UoPiZP) upowszechnianie informacji:

- trwałe upamiętniającej osoby, instytucje lub wydarzenia,
- o charakterze religijnym, związanym z działalnością kościołów lub innych związków wyznaniowych, jeżeli tablica reklamowa lub urządzenie reklamowe sytuowane są w granicach terenów użytkowanych jako miejsca kultu i działalności religijnej oraz cmentarzy.

W pierwszym przypadku chodzi o tzw. tablice pamiątkowe. Istotne jest, aby ich forma była trwała, a treść dotyczyła osób, instytucji lub wydarzeń (a nie towarów, usług, przedsiębiorstw, przedsięwzięć, ruchów społecznych)¹⁰. W drugim przypadku muszą być spełnione łącznie trzy warunki: informacja musi mieć charakter religijny, być związana z działalnością kościołów lub innych związków wyznaniowych (a nie np. organizacji społecznych) i tablica lub urządzenie reklamowe musi znajdować się na terenie będącym miejscem kultu i działalności religijnej lub cmentarza. W praktyce oznacza to, że w zasadzie wszelkie informacje zamieszczane przez kościoły (lub inne związki wyznaniowe) na obszarach kultu lub cmentarzach będą wyłączone spod działania uchwały krajobrazowej.

Trudno sobie wyobrazić, aby w ramach prac nad uchwałą krajobrazową była racjonalna potrzeba uregulowania wszystkich możliwych aspektów reklamy wizualnej. Z tego względu należy zwrócić uwagę na kolejne dwie definicje odnoszące się do problematyki reklam, czyli tablicy reklamowej i urządzenia reklamowego. W obu przypadkach ustawodawca określił, że musi występować wymiar materialny, który pozwoli na ekspozycję treści reklamowej. Może to być zarówno samodzielna konstrukcja służąca wyłącznie do zamieszczania reklam, jak i ściana budynku, która będzie okresowo wykorzystywana do przekazywania treści reklamowych. Przepis nie wymaga przy tym, aby reklama istniała w sposób ciągły, co w zasadzie oznacza, że nawet czasowe wyświetlenie jakichkolwiek treści promocyjnych za pomocą dowolnych urządzeń (laser, projektor, ekran LED) przesądza o zakwalifikowaniu danego obiektu jako tablicy reklamowej lub urządzenia reklamowego. W odniesieniu do tablicy reklamowej należy podkreślić, że ustawodawca zdecydował się na wprowadzenie do definicji przykładowego katalogu tablic, które zostały wskazane jako nośniki reklamowe. Wydaje się, że wyliczenie to ma

¹⁰ Choć pojęcie instytucji może być w niektórych przypadkach tożsame z przedsiębiorstwami czy organizacjami społecznymi.

raczej charakter pomocniczy i służebny wobec podstawowej interpretacji pojęcia tablicy reklamowej, bowiem pomija billboardy czy reklamy na ścianach budynków, a odnosi się do nośników, które z założenia są mniej trwałe i podlegają częstszemu zmianom. Dodatkowo, poprzez wskazanie na miejsce występowania: folii, banerów czy siatek reklamowych (na oknach, ogrodzeniach lub rusztowaniach), ustawodawca najprawdopodobniej zamierzał określić najważniejszy problem w przestrzeni publicznej, który należy rozwiązywać w pierwszej kolejności, pomimo że intuicyjne rozumienie tablicy reklamowej może być odmienne.

Co istotne, w definicji określono, że tablica reklamowa stanowi przedmiot materialny o płaskiej powierzchni, dlatego podstawowa (i chyba jedyna) różnica w stosunku do urządzenia reklamowego sprowadza się do wymiaru przestrzennego przedmiotu służącego ekspozycji reklamy¹¹. Prawdopodobnie z tego powodu w przypadku urządzenia reklamowego nie wprowadzono przykładów jego występowania, choć takie z całą pewnością występują w otaczającej nas przestrzeni. Urządzeniem reklamowym jest zatem obiekt, który nie jest tablicą reklamową.

Analizę pojęć tablicy reklamowej oraz urządzenia reklamowego należy jeszcze uzupełnić o zastrzeżenie, które wyłącza z zakresu ich normowania drobne przedmioty codziennego użytku, które są wykorzystywane zgodnie z przeznaczeniem. Oczywiście otwiera to kolejną płaszczyznę interpretacji, kiedy drobny przedmiot utraci niewielki rozmiar oraz kiedy uznać, że nie jest on wykorzystywany zgodnie ze swoim przeznaczeniem. Wydaje się jednak, że trudno wymagać w tym przypadku precyzyjnych wytycznych. Za drobny przedmiot uznać można np. telefon służący do rozmowy. Podobnie rower w przypadku dojazdów do pracy jest przedmiotem codziennego użytku, który w porównaniu do telefonu komórkowego trudno uznać za drobny. Z drugiej strony, ten sam rower może zostać uznany za urządzenie reklamowe. Wystarczy, że znajdzie się na nim jakakolwiek informacja o towarach, usługach, wydarzeniu, a nawet producencie i przez kilka tygodni będzie zaparkowany w popularnym miejscu – wówczas z całą pewnością utraci on walor przedmiotu codziennego użytku. Podobnych przykładów można znaleźć znacznie więcej, ponieważ branża reklamy cechuje się wysokim stopniem kreatywności i przynajmniej niektóre z pomysłów na promocję trudno będzie ograniczyć i skutecznie wyegzekwować.

Warto natomiast podkreślić, że ustawodawca, przyjmując szerokie definicje tablicy reklamowej i urządzenia reklamowego, wyraźnie stwierdził, że są to przedmioty materialne „**przeznaczone lub służące**” ekspozycji reklamy. Innymi słowy, aby jakiś przedmiot uznać za tablicę lub urządzenie reklamowe, wystarczy, by znajdowała się na nim reklama, nawet jeśli z natury rzeczy nie jest on przeznaczony na reklamy, np. ściana budynku, okno, chodnik, ogrodzenie itp. Z drugiej strony za tablicę lub urządzenie reklamowe należy uznać konstrukcję przeznaczoną na ekspozycję reklamy, nawet jeśli ta reklama nie jest tam eksponowana, np. billboard, konstrukcja na ścianie budynku itp. **Innymi słowy, za tablicę lub**

¹¹ Innymi słowy, można przyjąć, że tablica reklamowa jest rodzajem urządzenia reklamowego – jest płaskim urządzeniem reklamowym. Takie wyróżnienie wynika prawdopodobnie z powszechności tablic reklamowych i faktu, że to głównie one są kojarzone jako nośniki reklam.

urządzenie reklamowe należy uznać każdy przedmiot, na którym znajduje się reklama lub którego konstrukcja służy ekspozycji reklamy.

W każdej miejscowości występują punkty handlowe, usługowe czy produkcyjne. Często są one oznaczane w rozmaity sposób, począwszy od podstawowej informacji o rodzaju prowadzonej działalności (np. apteka, przedszkole, restauracja, sklep spożywczy), poprzez informowanie o asortymencie, a na znakach kierunkowych kończąc. Nie ulega wątpliwości, że istnieje potrzeba (a czasami i obowiązek) umożliwienia w przestrzeni publicznej informowania o rodzaju prowadzonej działalności. Niestety w wielu przypadkach nadmiar informacji oraz ich przypadkowe rozmieszczenie zamiast przedstawić podstawowe treści i ułatwić orientację, wprowadza dodatkowe, zbędne komunikaty, które powodują chaos, a często także, ze względu na niską jakość wykonania, są nieestetyczne. Z tego względu ustawodawca zdefiniował również szyld, który w naturalny sposób jest powiązany z wcześniejszymi pojęciami i w zasadzie stanowi ich doprecyzowanie co do umiejscowienia tablicy reklamowej lub urządzenia reklamowego na nieruchomości, na której prowadzona jest działalność. Oznacza to zatem, że podstawowym kryterium decydującym o uznaniu danej tablicy lub urządzenia reklamowego za szyld będzie usytuowanie go w ramach tej samej nieruchomości, na której dany przedsiębiorca prowadzi działalność. Wszelkie inne umiejscowienie, w szczególności znaki określające kierunek lub odległość do danego przedsiębiorstwa, które znajdują się nawet w pobliżu, ale już na innych nieruchomościach, będą stanowiły reklamę.

Innymi słowy, aby tablica lub urządzenie reklamowe mogło być uznane za szyld, musi spełniać jednocześnie dwa warunki:

- zakresu treści – musi informować o działalności prowadzonej na nieruchomości,
- lokalizacyjny – musi znajdować się na nieruchomości, o której informuje.

Każdy szyld jest tablicą lub urządzeniem reklamowym. Z tego powodu należy pamiętać, że wszelkie zapisy dotyczące tablic lub urządzeń reklamowych odnoszą się również do szyldów. W praktyce oznacza to, że jeśli chcemy, by jakieś zapisy uchwały krajobrazowej odnosiły się wyłącznie do tablic i urządzeń reklamowych, a nie do szyldów¹², musi to być wyraźnie w przepisie zaznaczone (np. poprzez zapis „z wyłączeniem szyldów”).

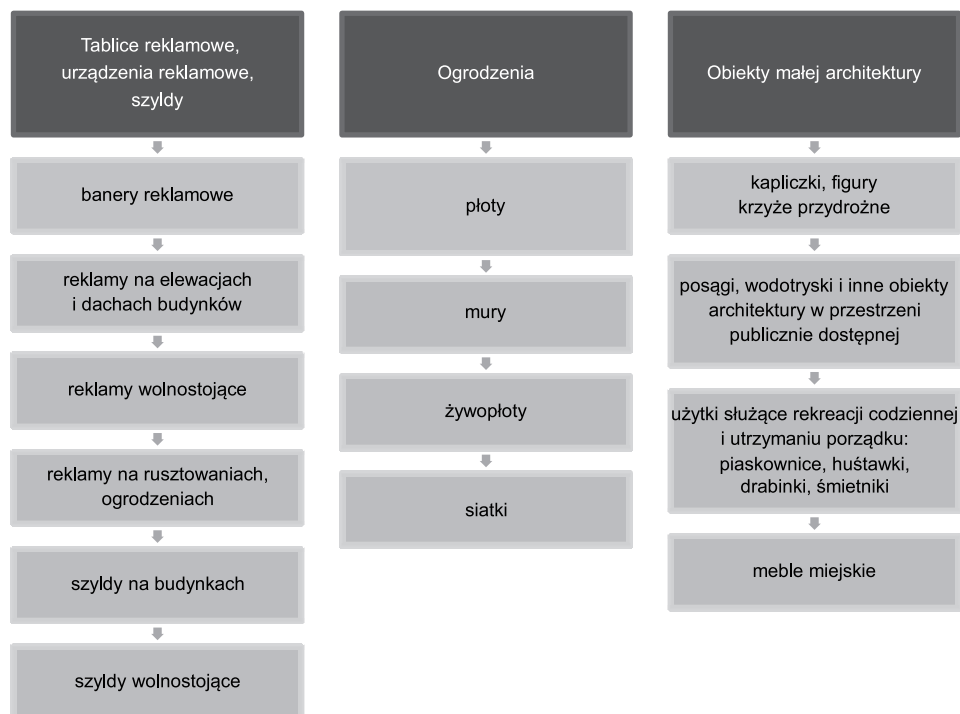
Nowy akt prawa miejscowego, zwany dalej uchwałą krajobrazową, może regulować ład przestrzenny w trzech aspektach, co przedstawiono na rycinie poniżej. Najprawdopodobniej najszerszy zakres regulacji będzie dotyczył kwestii tablic i urządzeń reklamowych oraz szyldów, gdyż jest to obecnie jeden z najpoważniejszych problemów związanych z „zaśmiecaniem” przestrzeni publicznej. Niemniej w opinii ustawodawcy na lokalny krajobraz wpływ mają również ogrodzenia oraz obiekty małej architektury, ponieważ w istotny sposób mogą zasłaniać widoki czy też dzielić przestrzeń publiczną. W niektórych przypadkach można mieć zastrzeżenia do poziomu ich estetyki, aczkolwiek należy mieć na uwadze, że w opinii osób, które je wykonały – są oczywiście najładniejsze.

¹² Np. zakazy, które nie mogą dotyczyć szyldów, a mogą dotyczyć pozostałych tablic i urządzeń reklamowych.

Można być pewnym, że głównym obszarem interwencji w ramach przygotowywania uchwał krajobrazowych będzie sprawa reklam. Wynika to zapewne z faktu, że od momentu, kiedy reklama zaczęła występować w polskiej przestrzeni publicznej, w zasadzie nie podlegała żadnym powszechnym regulacjom. W efekcie przez blisko 30 lat przedsiębiorcy wytworzyli niezliczoną liczbę obiektów reklamowych, które często w żaden sposób nie były dopasowane do otoczenia i powodowały narastanie problemu. Dodatkowo korzystając z reklamy zewnętrznej, można było osiągać wyższe zyski, co intensyfikowało wykorzystanie przestrzeni publicznej i mnożyło kolejne reklamy.

Następny z obszarów uchwał krajobrazowych również odnosi się do drażliwej, aczkolwiek poddanej wcześniejszej regulacji dziedziny ogrodzeń. Niemniej w tym przypadku źródłem konfliktów w zakresie ładu przestrzennego są przede wszystkim ogrodzenia na granicy z przestrzenią publiczną zarówno w odniesieniu do ich lokalizacji, jak i wyglądu. Jednakże wcześniejsze przepisy, które normowały tę problematykę, w wielu sytuacjach zapobiegły powstaniu tak silnej jak w przypadku reklam patologii, choć z całą pewnością nadal występuje potrzeba dbania o ten wycinek planowania przestrzennego.

Zdecydowanie najmniej kontrowersji wzbudzają obiekty małej architektury. Prawdopodobnie wynika to przede wszystkim z aspektów lokalizacyjnych. Mała



Ryc. 1. Zakres regulacji uchwały krajobrazowej

Źródło: opracowanie własne.

architektura jest sytuowana w szczególności na terenach publicznych. Wcześniej wspomniano, że problem nadmiaru reklam czy niewłaściwych ogrodzeń w głównej mierze odnosi się do nieruchomości prywatnych, ponieważ w ich przypadku władza samorządu doznaje silnych ograniczeń. W efekcie trudno było wyegzekwować przestrzeganie nawet podstawowych zapisów prawa budowlanego czy miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego (o ile zawierały stosowne regulacje), nie wspominając o ich wyglądzie. Natomiast większość pomników, mebli miejskich czy placów zabaw lokalizowana jest na terenach, do których prawo mają jednostki samorządu terytorialnego. Ponadto w wielu przypadkach to właśnie władze lokalne są najczęściej wykonawcą oraz finansującym obiekty małej architektury, co sprawia, że na ogół decyzje o ich wyglądzie i lokalizacji podejmowane są z uwzględnieniem oczekiwań społecznych i zapewne dlatego obszar ten nie budzi większych emocji.

Ustawa krajobrazowa wdrożyła narzędzie, które pozwala gminom stworzyć przepisy obejmujące swoim zasięgiem nie tylko obiekty znajdujące się w przestrzeni publicznej, ale również te, które są umieszczone na terenach prywatnych.

Przedstawiony powyżej zakres regulacji uchwały krajobrazowej dotyczy wyłącznie rodzajów poszczególnych obiektów reklamowych, ogrodzeń czy obiektów małej architektury. W kolejnych częściach przybliżony zostanie zakres normowania poszczególnych obszarów z uwzględnieniem parametrów, które powinna zawierać uchwała krajobrazowa.

Istotna uwaga odnosi się do faktu, że uchwała krajobrazowa musi obejmować cały obszar gminy. Jakiegokolwiek częściowe uchwalenie regulacji spowoduje uchylenie uchwały. Niemniej należy podkreślić, że ustawodawca dał możliwość podziału gminy na obszary, co pozwala zróżnicować regulacje w zależności od zdiagnozowanych potrzeb, lokalnych uwarunkowań, przeznaczenia terenów, stanu istniejącego oraz polityk zapisanych w obowiązujących dokumentach strategicznych.

Ponadto w ramach uchwały krajobrazowej konieczne jest ustalenie okresu dostosowawczego, czyli terminu na dostosowanie istniejących obiektów reklamowych do wymagań nowego prawa. Natomiast odnośnie do ogrodzeń i obiektów małej architektury określenie terminu na dostosowanie stanowi czynność fakultatywną.

Możliwość wprowadzenia uchwały krajobrazowej wynika wprost z art. 37a ust. 1 UoPiZP, co niewątpliwie czyni tę ustawę podstawową i najważniejszą w rozważaniach o ochronie estetyki przestrzeni publicznej. Jednakże zgodnie z wcześniejszymi poczynionymi uwagami, narzędzia związane z ochroną krajobrazu zostały wprowadzone do kilku ustaw, spośród których istotną rolę odgrywa ustawa o podatkach i opłatach lokalnych, która wprowadziła nieistniejący dotąd w polskim systemie prawnym instrument oddziaływania na reklamy – opłatę reklamową.

Opłata reklamowa stanowi swoistego rodzaju należność za możliwość ekspozycji reklamy, która jest widoczna z przestrzeni dostępnej publicznie, choć wydaje się, że lepsze byłoby sformułowanie odnoszące się do widzialności z przestrzeni publicznej. Istota opłaty reklamowej sprowadza się do stworzenia mechanizmu

regulującego występowanie reklam zewnętrznych. Chodzi przy tym nie tylko o ich liczbę (choć zapewne przede wszystkim), ale również powierzchnię, rodzaj nośnika, czas ekspozycji czy lokalizację. To właśnie opłata reklamowa ma być narzędziem, które pozwoli na skuteczne egzekwowanie zapisów uchwał krajobrazowych i w znaczący sposób przyczyni się do oczyszczenia przestrzeni miejskich ze zniszczonych, nieaktualnych czy nieskutecznych reklam.

Przed uchwaleniem ustawy krajobrazowej w zasadzie jedynym kosztem umieszczenia reklamy w przestrzeni publicznej był koszt jej wykonania. Na pierwszy rzut oka wydaje się, że nic w tym dziwnego, ponieważ trudno oczekiwać jakiegokolwiek płatności od osoby, która umieszcza tablicę reklamową na swojej działce, a jeżeli ktoś inny ją postawił, to najczęściej ponosi co najwyżej koszty dzierżawy części nieruchomości. Jednakże po przemyśleniu tej zasady można dojść do wniosku, że reklama zewnętrzna jest jedynym rodzajem reklamy, w którym w zdecydowanej większości przypadków nie ponosi się kosztów związanych z emisją. W przypadku reklamy w prasie, telewizyjnej, radiowej czy internetowej praktycznie nie istnieje możliwość darmowego przedstawienia jakiegokolwiek komunikatu reklamowego – w każdym z podanych mediów trzeba opłacić możliwość emisji reklamy. Co więcej, koszty związane z emisją w mediach czy Internecie znacząco przewyższają koszty jej wykonania. Natomiast w odniesieniu do reklamy zewnętrznej sytuacja wygląda odmiennie, ponieważ obecnie jedynym ograniczeniem jest dostępna przestrzeń. W efekcie występuje wiele miejsc, w których nasycenie tablicami i urządzeniami reklamowymi jest zbyt duże i istniejące mechanizmy nie są w stanie skutecznie zaradzić temu problemowi.

Dodatkowym problemem reklamy zewnętrznej jest budżet, jaki przedsiębiorcy są skłonni przeznaczyć na ten rodzaj promocji. Powoduje to znaczące różnice, zarówno w projekcie, jak i jakości materiałów użytych do wykonania nośnika reklamy. Niestety w zdecydowanej większości przypadków ograniczone środki finansowe negatywnie odbijają się na poziomie wykonania reklamy. Znacznie częściej liczy się jej wielkość, ponieważ w opinii wielu przedsiębiorców estetyczna i dobrze zaprojektowana reklama słabo się wyróżnia i nie przynosi zakładanych efektów. Ponadto brak dodatkowych kosztów związanych z emisją niejednokrotnie prowadzi do braku umiaru i całkowitego zaśmiecenia wielu miejsc reklamami, które często są nieskuteczne lub dawno straciły aktualność. Tymczasem wprowadzenie odpłatności uzależnionej od powierzchni i czasu ekspozycji zmusi przedsiębiorców do kalkulacji korzyści z reklamy zewnętrznej i podejmowania racjonalnych decyzji uwarunkowanych możliwością osiągnięcia zysku.

Przedmiotem opłaty reklamowej są tablice i urządzenia reklamowe, rozumiane tak jak definiuje je UoPiZP (art. 17a ust. 1 UoPiOL). Jednakże nie pobiera się tej opłaty od kilku rodzajów tablic i urządzeń reklamowych (art. 17a ust. 5 UoPiOL):

- Przede wszystkim nie podlegają opłacie te tablice lub urządzenia reklamowe, które nie są widoczne z przestrzeni dostępnej publicznie. Jest to zapis logicznie wynikający z konstrukcji opłaty, która, jak wcześniej zaznaczono jest opłatą za prawo uzyskiwania korzyści z faktu ekspozycji reklamy w przestrzeni publicznej. W praktyce problematyczne może być precyzyjne ustalenie, jak ro-

zumieć przestrzenie **dostępne** publicznie. Niewątpliwie są to wszystkie przestrzenie publiczne, w rozumieniu własności, takie jak: place, drogi, publiczne tereny zielone, ale także takie tereny innych właścicieli, na które wstęp nie jest ograniczony, np. drogi wewnętrzne. **Innymi słowy, opłacie podlegają te tablice i urządzenia reklamowe, które są widoczne z przestrzeni, co do której dostęp nie jest limitowany.**

- Również szyldy nie podlegają opłacie reklamowej, ale tylko te, które są zgodne z zasadami określonymi w uchwale krajobrazowej. **Pozostałe szyldy (czyli te, które nie spełniają warunków uchwały krajobrazowej, np. co do wielkości, liczby, materiału, z jakiego są wykonane itp.) tej opłacie podlegają.**
- Opłacie nie podlegają także tablice i urządzenia reklamowe, jeśli wynikają one z obowiązku nałożonego przepisami prawa.
- Podobnie opłacie nie podlegają te tablice i urządzenia reklamowe, co do których nie stosuje się zapisów uchwały krajobrazowej, czyli trwale upamiętniające osoby, instytucje lub wydarzenia oraz o charakterze religijnym, związanym z działalnością kościołów lub innych związków wyznaniowych, jeżeli usytuowane są w granicach miejsc kultu lub cmentarzy.

Opłata może być pobierana jedynie na tych obszarach, czyli jedynie w tych gminach, dla których obowiązuje uchwała krajobrazowa (art. 17a ust. 2 UoPiOL). Warunkiem poboru opłaty reklamowej jest więc wcześniejsze wprowadzenie uchwały krajobrazowej.

Opłacie reklamowej podlegają praktycznie te same podmioty, na których spoczywa obowiązek uiszczania podatku od nieruchomości (podatnicy tego podatku). Są to zatem (art. 17a ust. 3 UoPiOL):

- właściciele nieruchomości lub obiektów budowlanych, z wyłączeniem nieruchomości gruntowych oddanych w użytkowanie wieczyste,
- użytkownicy wieczystości nieruchomości gruntowych,
- posiadacze samoistni nieruchomości lub obiektów budowlanych,
- posiadacze nieruchomości lub ich części albo obiektów budowlanych lub ich części, stanowiących własność Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego, jeżeli posiadanie:
 - wynika z umowy zawartej z właścicielem, Agencją Nieruchomości Rolnych lub z innego tytułu prawnego,
 - jest bez tytułu prawnego.

Ponieważ gminy mają dobrze rozpoznanych podatników podatku od nieruchomości, a są to te same podmioty, które zobowiązane są uiszczać opłatę reklamową, nie powinno być w tym zakresie żadnych wątpliwości czy problemów interpretacyjnych (oczywiście poza tymi, które ewentualnie występują w podatku od nieruchomości).

Jeśli tablica lub urządzenie reklamowe podlega opodatkowaniu podatkiem od nieruchomości, to w takim przypadku kwotę zapłaconego podatku od nieruchomości zalicza się na poczet opłaty reklamowej (art. 17a ust. 6 UoPiOL). W praktyce może to dotyczyć jedynie budowli.

Opłata reklamowa składa się z dwóch części (art. 17b): stałej niezależnej od pola powierzchni i zmiennej zależnej od pola powierzchni tablicy lub urządzenia

reklamowego. Podstawą opłaty jest zatem liczba tablic lub urządzeń reklamowych oraz ich powierzchnia. Ponieważ z wyjątkiem tablic reklamowych jednoznaczne określenie pola powierzchni może nastręczać problemy, ustawodawca doprecyzował, że w takim przypadku jest to pole powierzchni bocznej prostopadłościanu opisanego na urządzeniu reklamowym.

Stawka opłaty reklamowej jest stawką dzienną i nie może przekroczyć w części stałej 2,47 zł i w części zmiennej 0,20 zł od 1 m² pola powierzchni (art. 19 ust. 1 pkt g i h)¹³. Stawki te mogą być zróżnicowane z uwzględnieniem: lokalizacji oraz wielkości lub rodzaju tablicy reklamowej lub urządzenia reklamowego. Jest to katalog zamknięty możliwości różnicowania stawek. Nie ma zatem możliwości ich różnicowania z innych przyczyn (np. materiału, z jakiego są wykonane). Pobór opłaty reklamowej może następować w drodze inkasa lub na podstawie deklaracji.

Szerszy komentarz prawny jest dostępny np. w opracowaniu pod redakcją naukową Anny Fogel (Goleń 2016).

Schemat postępowania

Proces przygotowania uchwały krajobrazowej jest zbliżony do prac nad przygotowaniem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego¹⁴. Obejmuje on:

- podjęcie przez radę gminy uchwały o przygotowaniu przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) uchwały krajobrazowej,
- podanie do publicznej wiadomości faktu przystąpienia do prac nad uchwałą,
- sporządzenie projektu uchwały,
- zebranie opinii,
- uzgodnienia,
- ogłoszenie o wyłożeniu projektu uchwały,
- rozpatrzenie zgłoszonych uwag przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta),
- uchwalenie uchwały wraz z rozstrzygnięciem sposobu rozpatrzenia uwag nieuwzględnionych przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta).

Uchwała krajobrazowa jako akt prawa miejscowego podlega ogłoszeniu w dzienniku urzędowym województwa.

Przy tak określonej procedurze prac nad uchwałą krajobrazową jej sporządzenie (od podjęcia uchwały inicjującej do opublikowania) trwa minimum 10 miesięcy. W praktyce okres ten jest dłuższy i rzadko trwa mniej niż rok, co często wynika również z dodatkowych prac, które dobrze jest przeprowadzić, zanim projekt uchwały krajobrazowej zostanie pokazany mieszkańcom.

¹³ Stawki te ulegają zmianie odpowiadającej zmianie wskaźnika cen towarów i usług konsumpcyjnych i są corocznie ogłaszane przez ministra właściwego do spraw finansów publicznych.

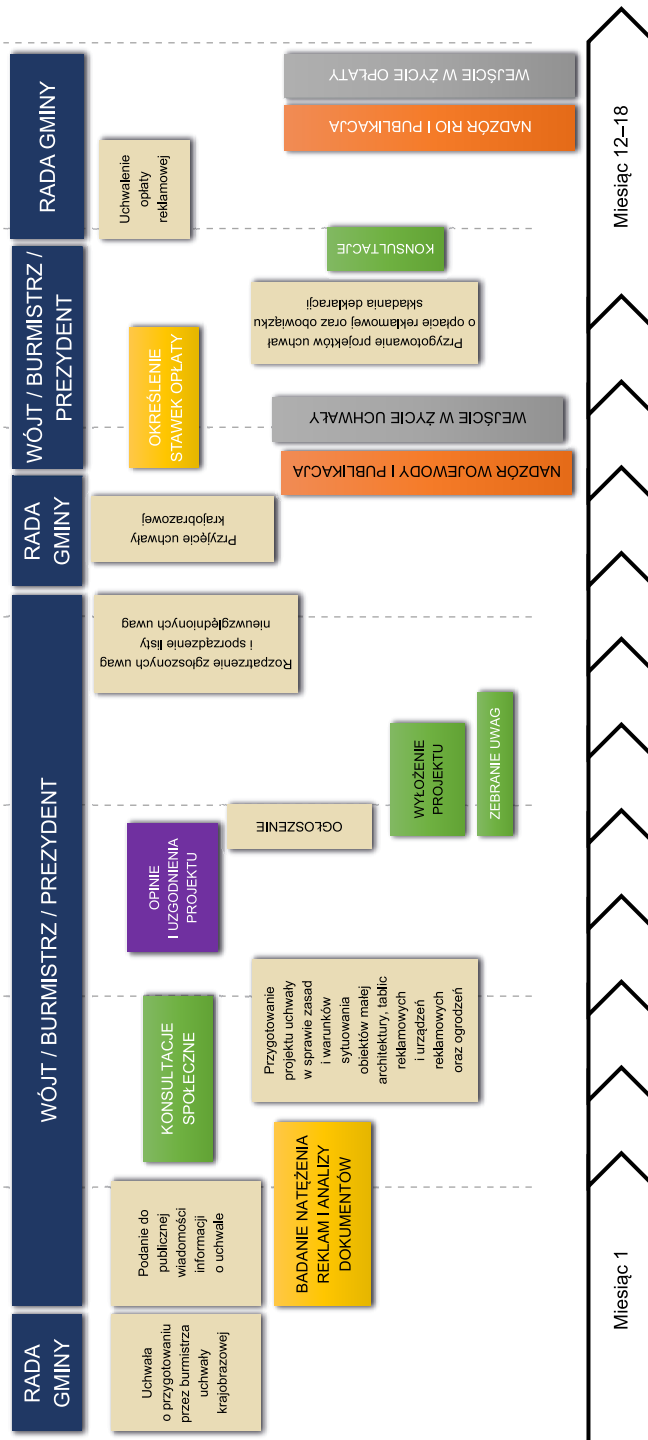
¹⁴ W praktyce nie ma jednego istotnego elementu, który występuje w przypadku prac nad mpzp, a mianowicie zbierania wniosków.

Opisana powyżej obligatoryjna procedura prac nad uchwałą krajobrazową zakłada poznanie opinii mieszkańców dopiero w ramach zbierania uwag do projektu uchwały. Jednakże wydaje się, że warto znacznie wcześniej zapytać mieszkańców o ich oczekiwania względem estetyki przestrzeni publicznej, a przede wszystkim o zasadność wprowadzenia nowych regulacji. Dlatego przed podjęciem uchwały intencyjnej lub po zasadne jest przeprowadzenie wstępnych konsultacji społecznych, które pozwolą zarówno na ocenę skali występowania problemów krajobrazowych na obszarze gminy, jak i na zbadanie nastawienia mieszkańców do proponowanych działań. W ramach tego etapu prac warto też zaangażować lokalne organizacje czy stowarzyszenia, które są zainteresowane poprawianiem estetyki przestrzeni publicznych.

Podstawowym pytaniem, na jakie należy sobie odpowiedzieć, przystępując do prac nad uchwałą krajobrazową, jest obiektywna ocena skali problemu. Choć zapewne każdy mieszkaniec gminy potrafi indywidualnie wskazać miejsca, których wizerunek zdecydowanie odbiega od oczekiwań, to rozpoznanie problemu i skali jego nasilenia w całej gminie może już stanowić wyzwanie. Ponadto trudno wyobrazić sobie przygotowanie dobrej uchwały krajobrazowej, jeśli wcześniej (choćby wstępnie) nie określono najważniejszych problemów występujących w przestrzeni publicznej oraz narzędzi, za pomocą których zamierza się je rozwiązywać. W tym celu prace nad uchwałą krajobrazową warto poprzedzić analizami i badaniami w terenie, które pozwolą przygotować obiektywny materiał stanowiący podstawę dalszych działań i znacząco ułatwiający rozstrzygnięcie wielu wątpliwości, które występują na kolejnych etapach. Jak wcześniej podkreślono, procedura określona w art. 37a i następnych UoPiZP nie wymaga przeprowadzenia analiz, niemniej opracowanie uchwały krajobrazowej warto poprzedzić uproszczonym badaniem natężenia reklam oraz analizą zapisów zawartych w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego. Dodatkowe informacje związane z zalecanym sposobem postępowania zostaną przybliżone w kolejnych częściach niniejszego podręcznika.

Powyższe uwagi dotyczące sposobu i kolejności prac przy uchwale krajobrazowej przedstawiono na rycinie 2. Proponowany harmonogram działań uwzględnia nie tylko kolejność etapów określonych w art. 37a ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ale także został uzupełniony o dodatkowe elementy, które ułatwią prezentację założeń nowego aktu prawa miejscowego oraz pozwolą na skuteczne promowanie działań poprawiających wygląd miast i gmin.

W ramach prac nad uchwałą krajobrazową warto również korzystać z dobrych praktyk, udostępnionych przez miasta, które pracowały bądź nadal pracują nad stworzeniem zasad związanych z ładem reklamowym, ogrodzeniami oraz małą architekturą. Niewątpliwie ich doświadczenia są bogatym źródłem informacji i materiałów o sposobie wdrażania rozwiązań dotyczących ładów reklamowych. Spore doświadczenie w zakresie poprawy estetyki przestrzeni publicznej ma Kraków. To miasto pierwsze wprowadziło na swoim terenie park kulturowy, a tym samym pokazało mieszkańcom wymierne korzyści z ograniczenia liczby reklam.



Ryc. 2. Procedura uchwalania uchwały krajobrazowej i wprowadzenia opłaty reklamowej
 Źródło: opracowanie własne.

Z tego względu w trakcie analizy prac nad uchwałami krajobrazowymi nie sposób pominąć stolicy małopolski, która w ramach badania opinii mieszkańców uzyskała bardzo wyraźne poparcie dla zajęcia się sprawami reklam, ogrodzeń oraz małej architektury.

Na szczególną uwagę zasługują również analizy prowadzone w Łodzi oraz Opolu. Co prawda wojewódzkie sądy administracyjne zakwestionowały zapisy zawarte w tych uchwałach, niemniej warto zapoznać się z wykonanymi opracowaniami poprzedzającymi przygotowanie treści uchwały.

Oczywiście nie wszystkie gminy są w stanie prowadzić kosztowne analizy lub konsultacje, dlatego warto też korzystać z doświadczeń mniejszych samorządów, które prowadzą prace nad uchwałami krajobrazowymi. W takim przypadku szczególnie istotne jest bieżące informowanie mieszkańców o podejmowanych działaniach lub nawet zaangażowanie grupy mieszkańców do wsparcia całego procesu, co przykładowo miało miejsce w położonym w aglomeracji warszawskiej Milanówku.

Praktycznie każda z gmin, która pracuje nad uchwałą krajobrazową, realizuje to w zindywidualizowany sposób. Część samorządów chce bardzo szczegółowo uregulować zasady krajobrazowe, podczas gdy inne zamierzają się skupić na głównych problemach. Jednakże w ramach dotychczas prowadzonych procedur można zauważyć także wspólne elementy, które pojawiają się niemal w każdym przypadku. Są to różne formy inwentaryzacji reklam, konsultacje społeczne zarówno w formie badań ankietowych, jak i warsztatów czy spotkań z mieszkańcami, ale też prowadzenie szerokiej polityki informacyjnej za pośrednictwem mediów. Bardzo często spotykane są wizualizacje obrazujące obecny wygląd przestrzeni publicznej i możliwe do osiągnięcia efekty wynikające z wdrożenia rozwiązań zawartych w projektach uchwał krajobrazowych.

Działania społeczne

Wprowadzenie uchwały krajobrazowej i opłat reklamowych jest działaniem społecznym. Z jednej strony, odpowiada ono na zapotrzebowanie społeczne. Jak wspomniano, mieszkańcy coraz częściej i coraz intensywniej domagają się uporządkowania przestrzeni polskich gmin i ograniczenia reklam. Potwierdzają to nie tylko aktywności różnego typu organizacji społecznych, ale także przeprowadzone na terenie Polski badania opinii mieszkańców¹⁵. Z drugiej strony, inicjatywy podejmowane w tym zakresie przez władze gminne ograniczają prawo własności i tym samym oddziałują na interesy i prawa mieszkańców i podmiotów gospodarczych funkcjonujących na terenie gminy. Z powyższych powodów w trakcie prac nad wprowadzeniem narzędzi ochrony krajobrazu warto wykorzystywać działania z zakresu public relations. Działania te mają 3 podstawowe cele:

¹⁵ Wiele miast i gmin przeprowadziło już tego typu badania.

- poznanie opinii mieszkańców,
- uzyskanie wsparcia dla podejmowanych działań,
- optymalizację przyjmowanych rozwiązań.

Idea przewodnia

Ponieważ przy wprowadzaniu uchwały krajobrazowej i opłaty reklamowej warto podejmować szerokie spektrum działań społecznych, korzystne jest ich włączenie w całość komunikacji gminy z mieszkańcami. Wówczas nowe rozwiązania stają się jednym z cykli działań – spójnym z innymi podejmowanymi przez władzę.

Aby skupić uwagę mieszkańców, ułatwić komunikację oraz przekazywać „pozytywne emocje”, warto pokusić się o wprowadzenie idei – myśli przewodniej, wyrażonej stosownym hasłem. Hasło takie powinno być konsekwentnie stosowane i spójne z innymi przekazami wykorzystywanymi przez gminę w komunikacji z mieszkańcami.

W takim przekazie warto położyć nacisk na trzy aspekty. Pierwszym jest cel. Skoro jest nim uporządkowanie i ograniczenie reklam, to warto stosować takie słowa, jak: uporządkujemy, posprzątajmy, upiększajmy (porządkujemy, sprzątamy, upiększamy) itp. Mają one pozytywne konotacje i jednocześnie dość wyraźnie przekazują, że podstawowym celem jest wprowadzenie elementów ładu przestrzennego. Drugim aspektem jest wskazanie, że podejmowane działania są prowadzone **razem z mieszkańcami**, przy ich pełnym poparciu i aktywności. Chodzi tu o to, by wyraźnie podkreślić, że nie są to przedsięwzięcia władzy skierowane przeciw jakimś grupom społecznym, a podejmowane dla dobra ogółu. Dlatego warto stosować liczbę mnogą i podkreślać zaimek MY (uporządkujMY, posprzątajMY, upiększajMY) lub takie określenia, jak: razem, wspólnie itp. Po trzecie, należy wykorzystywać istniejące i zakorzenione w świadomości mieszkańców elementy przekazu, takie jak hasło promocyjne, logo, hasła ważniejszych akcji (szczególnie tych związanych z estetyką) itp.

Wprowadzenie idei przewodniej – hasła przewodniego bardzo ułatwia kontakty z mieszkańcami i pracę nad przygotowywanymi rozwiązaniami.

Oczywiście poszczególne działania społeczne władz miejskich w zakresie wdrażania nowych rozwiązań powinny być poprzedzone stosownymi kampaniami informacyjnymi, wykorzystującymi ustalony motyw przewodni.

Badanie opinii publicznej

Podstawowym celem badania opinii publicznej jest poznanie opinii mieszkańców na temat najważniejszych problemów, które mogą być regulowane w przygotowywanych rozwiązaniach. Dzięki dobrze sformułowanym pytaniom możemy uzyskać informacje, jakie są oczekiwania mieszkańców i jak w związku z tym powinniśmy kształtować poszczególne zapisy.

Konsultacje mogą być przeprowadzone jeszcze przed formalnym przystąpieniem do prac nad uchwałą krajobrazową lub bezpośrednio po podjęciu uchwały inicjującej.

Korzystniejsze jest to pierwsze rozwiązanie. Przede wszystkim informujemy w ten sposób mieszkańców o rozpoczęciu działań przygotowujących nowe regulacje. Jednocześnie wskazujemy, że zarówno fakt przystąpienia do prac, jak i możliwe rozwiązania uzależniamy od ich opinii. Wynik takich konsultacji może stanowić istotny argument uzasadniający podjęcie uchwały intencyjnej.

Ponieważ celem badań jest uzyskanie opinii mieszkańców oraz ich wsparcia w procesie przygotowania nowych rozwiązań, nie ma konieczności stosowania bardzo drogiej metody opartej na profesjonalnych badaniach socjologicznych z wykorzystaniem próby reprezentatywnej. Jest to oczywiście możliwe i zalecane, jednak stosunkowo drogie. Takie rozwiązanie warto stosować, jeśli podobne badania są już prowadzone, a pytania dotyczące problematyki uchwały krajobrazowej można dołączyć do zestawu już przygotowanych pytań. W praktyce zupełnie wystarczające są badania opinii publicznej realizowane w sposób uproszczony, np. poprzez stworzenie internetowej ankiety na stronie gminy. Warto takie działania uzupełnić poprzez wyłożenie pisemnych ankiet w obiektach użyteczności publicznej, zamieszczenie ich w lokalnej gazetce czy też zbieranie w czasie gminnych wydarzeń. Konieczne jest oczywiście odpowiednie rozreklamowanie faktu prowadzenia badań ankietowych (rozpoczęcia konsultacji).

Ciekawym rozwiązaniem w tym zakresie może być zastosowanie geoportalu, wspierającego partycypację społeczną w planowaniu przestrzennym. Jest to metoda opracowana przez Uniwersytet im. Adama Mickiewicza, a wdrażana przez Centrum Badań Metropolitalnych. Jej wielką zaletą jest powiązanie zadawanych pytań z lokalizacją respondenta oraz możliwość geograficznej lokalizacji analizowanych problemów. Taki geoportal może stanowić nie tylko podstawę do przeprowadzenia badania opinii publicznej, ale także być wsparciem dla pozostałych działań w ramach komunikacji z mieszkańcami przy wprowadzaniu rozwiązań uchwały krajobrazowej i opłaty reklamowej¹⁶.

W pytaniach podczas badania opinii publicznej warto poruszyć kilka podstawowych problemów¹⁷. Pozwalają one rozpoznać, jakie jest wsparcie społeczne dla przygotowywanych zmian i w jakim kierunku te zmiany powinny pójść. Najważniejsze problemy sformułowano w postaci następujących pytań:

- Jakie jest znaczenie reklam w przestrzeni publicznej?
- Czy reklamy stanowią problem w przestrzeni publicznej?
- Jakie najistotniejsze problemy w przestrzeni publicznej generują reklamy?
- Co przeszkadza w reklamach?
- Czy potrzebne są lokalne przepisy regulujące reklamy w przestrzeni publicznej?
- Co takie przepisy powinny regulować?

¹⁶ Z zasadami funkcjonowania geoportalu można zapoznać się na stronach internetowych UAM i CBM: <http://cbm.amu.edu.pl/geoportal-wspierajacy-partycypacje-spoeczna-w-planowaniu-przestrzennym/>, <http://geoplan.amu.edu.pl/>.

¹⁷ Przykładowa ankieta zaprezentowana jest w aneksie.

- Na co powinny być przeznaczone środki z ewentualnej opłaty reklamowej?
- Jakie problemy stwarza mała architektura w przestrzeni publicznej?
- Jakie problemy stwarzają ogrodzenia w przestrzeni publicznej?

W ankiecie warto poruszyć także kilka problemów szczegółowych, aby rozpoznać, czy są one istotne dla mieszkańców i jakiego typu rozwiązań oni oczekują. Przykładowymi pytaniami szczegółowymi mogą być:

- o tzw. LEDY,
- o reklamy wyklejane w oknach,
- o reklamy na ogrodzeniach,
- o ważniejsze lokalizacje (np. reklamy na rondach, obiektach sportowych, głównych skrzyżowaniach),
- o reklamy na terenach zielonych,
- o tzw. potykacze,
- o reklamy na siatkach maskujących remonty.

Bardzo korzystne jest ilustrowanie poszczególnych pytań zdjęciami, a w niektórych przypadkach nawet dokonywanie wyboru spośród zamieszczonych ilustracji (czy bardziej akceptowana jest przestrzeń na zdjęciu A czy B).

Dotychczasowe badania opinii publicznej w polskich miastach (jest ich już co najmniej kilkanaście, m.in. Częstochowa, Gdańsk, Kalisz, Kraków, Leszno, Łomianki, Łódź, Milanówek, Nysa, Olsztyn, Opole, Tarnowo Podgórne, Tarnów, Żory) pozwalają przewidywać uzyskiwane wyniki. Tym bardziej że mimo różnic w stosowanej metodologii i odmiennych uwarunkowaniach lokalnych, wyniki te są bardzo zbliżone (różnią się od siebie w procentach, ale ogólne przesłania są zbliżone). Można zatem sądzić, że mieszkańcy Polski mają bardzo podobne opinie na temat problemów z reklamami w przestrzeni publicznej.

Na podstawie przeprowadzonych badań można stwierdzić, że mieszkańcy Polski uważają, iż:

- reklamy są problemem w przestrzeni publicznej;
- najbardziej przeszkadza im:
 - nadmiar reklam,
 - chaos w lokalizacji,
 - niedostosowanie do architektury obiektu,
 - wielkość reklam,
 - niska jakość reklam (uszkodzone, byle jakie),
 - błędne lokalizacje (na zabytkach, na terenach zielonych, w obrębie skrzyżowań)¹⁸;
- należy wprowadzić lokalne przepisy porządkujące reklamy w mieście;
- dochody z opłaty reklamowej powinny być przeznaczone na szeroko rozumianą poprawę estetyki (doposażenie miasta w małą architekturę, urządzenie skwerów i placów, urządzenie i utrzymanie zieleni, poprawę czystości, drobne remonty np. chodników);
- mała architektura nie jest problemem w przestrzeni publicznej;

¹⁸ Mniej przeszkadza np. kolorystyka czy nieczytelność.

- ogrodzenia nie są problemem w przestrzeni publicznej (część respondentów zwraca uwagę na konieczność ograniczenia pełnych ogrodzeń wykonanych z prefabrykatów betonowych).

Z dużym prawdopodobieństwem można stwierdzić, że podobnych wyników można spodziewać się we wszystkich miejscowościach na terenie Polski.

Warsztaty

Uzupełniającą formą komunikacji z mieszkańcami przy wprowadzaniu uchwały krajobrazowej mogą być warsztaty z mieszkańcami. Ich celem jest wciągnięcie obywateli w projektowanie miasta, uzyskanie ich opinii w kwestiach szczegółowych. Głównym jednak zadaniem warsztatów jest wskazanie, że głos mieszkańców jest istotny dla administracji. Dlatego niezwykle ważne jest odpowiednie nagłośnienie organizowanych spotkań.

Warsztaty należy prowadzić na etapie przygotowywania tekstu uchwały, wówczas, gdy ma się już wykonaną inwentaryzację i zidentyfikowane główne problemy.

Warsztaty warto prowadzić w grupach tematycznych, np. osoby starsze, młodzież, mieszkańcy starego miasta, organizacje deklarujące działania na rzecz ochrony krajobrazu lub lokalnego środowiska, przedsiębiorcy, właściciele nieruchomości (zarządcy). Zwłaszcza spotkania z dwoma ostatnimi grupami są niezwykle istotne. Z jednej strony, pozwalają one na poznanie ich stanowiska, a z drugiej, umożliwiają wskazanie korzyści, które mogą uzyskać przedsiębiorcy i właściciele nieruchomości dzięki uporządkowaniu reklam. Korzyściami tymi są przede wszystkim łatwiejsze dotarcie do klienta (poprzez poprawę czytelności informacji) i wzrost dochodowości pojedynczej reklamy.

Bardzo ważne jest spotkanie, może ono odbyć się także w formie warsztatowej, z głównymi firmami dysponującymi nośnikami reklamowymi (AMS, Stroer itp.). Ze względu na ich doświadczenie i skalę działalności, wysłuchanie ich uwag pozwala lepiej skonstruować uchwałę i uniknąć konfliktu z największymi graczami na rynku.

Spotkania z mieszkańcami

Spotkania z mieszkańcami nie są obligatoryjne w procesie przygotowywania uchwały krajobrazowej i opłaty reklamowej. Warto je jednak organizować, aby podkreślić otwartość władzy na opinie mieszkańców. Spotkania takie mogą odbyć się dwukrotnie: po przystąpieniu do prac nad uchwałą krajobrazową oraz przed wyłożeniem uchwały do publicznego wglądu. To pierwsze zastępuje niejako zbieranie wniosków do planu¹⁹, natomiast drugie pozwala uniknąć niektórych sytuacji konfliktowych.

¹⁹ Etap ten występuje w procesie przygotowywania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, a nie ma go w przygotowywaniu uchwały krajobrazowej. Jest to podstawowa różnica w procedurze opracowywania obu dokumentów.

Upublicznienie poszczególnych etapów prac

Niezwykle ważne jest, aby poszczególne etapy prac nad uchwałą krajobrazową i opłatą reklamową były podawane do publicznej wiadomości. Dlatego korzystne jest przygotowanie odpowiedniej zakładki na stronach urzędowych gminy i umieszczanie tam wszelkich informacji i dokumentów. Dzięki temu zapewniona jest pełna jawność i transparentność prac. Można również na bieżąco uzyskiwać opinie mieszkańców.

Przy okazji spełniony jest warunek upublicznienia przygotowywanych projektów uchwał.

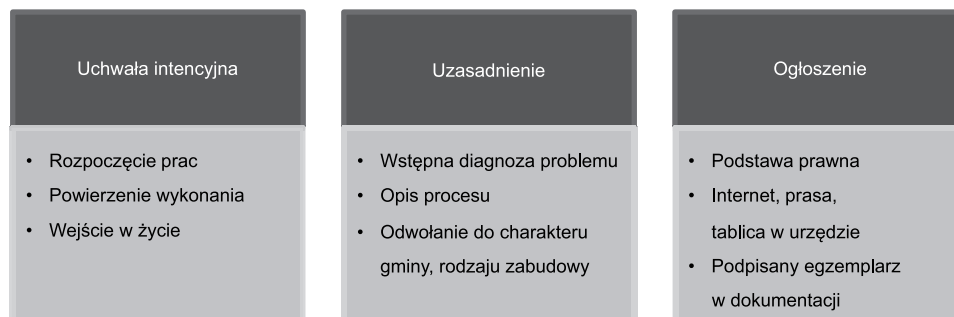
Uchwała intencyjna

Formalnym początkiem prac nad uchwałą krajobrazową jest opracowanie i podjęcie uchwały o przygotowaniu przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) projektu uchwały określającej 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, którą w skrócie nazywa się uchwałą intencyjną.

Wymóg uzyskania zgody organu stanowiącego (rady) został określony w art. 37b ust. 1 UoPiZP. Mając na uwadze zakres oraz czasochłonność prac przy uchwale krajobrazowej, należy uznać to za działanie konieczne, nie tylko ze względu na brzmienie przepisu, ale również na poznanie nastawienia radnych do regulacji tej niezwykle wrażliwej materii. Oczywiście podjęcie uchwały intencyjnej nie stanowi żadnej gwarancji uchwalenia uchwały krajobrazowej, tym bardziej że w momencie rozpoczęcia prac trudno określić, w którym kierunku i w jaki sposób zostanie przygotowana uchwała krajobrazowa. Trzeba też mieć na uwadze, że działania związane z wprowadzeniem ograniczeń, które powinny skutkować oczyszczeniem przestrzeni publicznej z nadmiaru reklam czy szpecących ogrodzeń lub obiektów małej architektury, mogą być opatrnie zrozumiane, dlatego aby zapobiec zaskoczeniu radnych i mieszkańców, warto zadbać o ich przychylność już na etapie uchwały początkującej prace.

Treść uchwały intencyjnej jest prosta i w zasadzie ogranicza się do trzech paragrafów, w ramach których kolejno postanawia się o przygotowaniu projektu uchwały krajobrazowej, powierzeniu wykonania uchwały oraz określeniu terminu wejścia w życie.

Charakter prawny uchwały intencyjnej sprowadza się do wyrażenia zamiaru uporządkowania przestrzeni publicznej na terenie gminy i jest zaledwie pierwszym krokiem, będącym formalnym rozpoczęciem prac nad uchwałą krajobrazową. Dopiero po jej podjęciu możliwe jest przystąpienie do opracowania zasad regulujących parametry i warunki sytuowania tablic reklamowych, urządzeń reklamowych, ogrodzeń oraz obiektów małej architektury, które zostaną ujęte w formie kolejnej uchwały, tym razem będącej aktem prawa miejscowego.



Ryc. 3. Konstrukcja uchwały intencyjnej, uzasadnienia i ogłoszenia
Źródło: opracowanie własne.

Przygotowując uchwałę intencyjną, warto poświęcić więcej czasu na opracowanie dobrego uzasadnienia dla rozpoczęcia prac²⁰. Co prawda, na tym etapie trudno jeszcze przedstawić skalę występowania problemów i raczej istnieje potrzeba bazowania na ogólnych przekonaniach i postrzeganiu otoczenia. Jednakże chcąc przekonać radnych do rozpoczęcia prac, dobrze będzie odwołać się do charakteru gminy, głównych zamierzeń, uwarunkowań historycznych, rodzaju zabudowy czy celów określonych w podstawowych dokumentach strategicznych. Ważne jest również przedstawienie sposobu, w jaki zamierza się pracować nad uchwałą krajobrazową, w szczególności określenie zakresu konsultacji społecznych oraz sposobu identyfikacji problemów występujących w gminie²¹. O ile sama uchwała krajobrazowa stanowi akt prawa miejscowego i podlega ogłoszeniu w dzienniku urzędowym województwa, to uchwała intencyjna jest podejmowana na potrzeby wewnętrzne, ponieważ w zasadzie nie nakłada żadnych obowiązków na mieszkańców i z tego powodu nie jest publikowana w oficjalnym trybie przewidzianym dla wszystkich aktów prawa miejscowego. Niemniej fakt powierzenia przez radę wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi miasta) prac nad uchwałą krajobrazową wymaga podania do publicznej wiadomości informacji o podjęciu uchwały intencyjnej. Zgodnie z art. 37b ust. 2 pkt 1 UoPiZP obowiązek ten powinien zostać spełniony przez wykonawcę uchwały niezwłocznie. Wskazany przepis nie określa formy poinformowania opinii publicznej, dlatego przynajmniej teoretycznie notka prasowa czy ogłoszenie zamieszczone na stronie internetowej powinno zostać uznane za spełnienie obowiązku. Jednakże w świetle późniejszego nadzoru wojewody pragmatycznym podejściem może okazać się również przygotowanie dodatkowej, formalnej informacji wraz z podaniem tytułu i podstawy prawnej, a także podpisem wójta (burmistrza, prezydenta miasta), następnie wywieszenie jej na tablicy ogłoszeń w urzędzie oraz załączenie do dokumentacji prowadzonej w ramach prac nad uchwałą krajobrazową²².

²⁰ Przy przygotowaniu uzasadnienia przydatne mogą być ustalenia z wcześniej przeprowadzonych badań opinii publicznej.

²¹ Przykładowa uchwała intencyjna wraz z proponowanym uzasadnieniem została przedstawiona w aneksie.

²² Przykładowa treść ogłoszenia prezentowana jest w aneksie.

Badanie natężenia reklam i szyldów

Uchwała krajobrazowa powinna normować zagadnienia związane z reklamami, ogrodzeniami oraz małą architekturą. Jednak nie ulega wątpliwości, że najpoważniejsze wyzwanie z punktu widzenia stworzenia regulacji będą stanowiły zapisy dotyczące tablic i urządzeń reklamowych. Przede wszystkim wynika to z wielości reklam i ich znacznego zróżnicowania. Jak wiele jest reklam i jak bardzo są zróżnicowane, trudno jest określić, nawet z wykorzystaniem danych z systemów informacji przestrzennej. O ile bowiem, dysponując dostępem do danych miejskich, jesteśmy w stanie przygotować wstępną analizę regulacji ogrodzeń czy obiektów małej architektury, to już obszar reklam jest zbyt skomplikowany niemal pod każdym względem. Sprawia to, że aby ocenić rodzaj i nasilenie problemów reklamowych w przestrzeni publicznej, a następnie odpowiednio wybrać sposoby ich rozwiązania, potrzebne będzie zbadanie natężenia reklam i szyldów.

Wcześniej wspomniano o procedurze postępowania przy pracach nad uchwałą krajobrazową. Zgodnie z nią, kolejnym etapem po podjęciu uchwały intencyjnej i poinformowaniu o tym fakcie opinii publicznej jest sporządzenie projektu uchwały określającej 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. Jednakże naiwne byłoby stwierdzenie, że działanie to uda się przeprowadzić równie łatwo i szybko jak dwa poprzednie. W rzeczywistości opracowanie treści uchwały krajobrazowej jest najważniejszym, najtrudniejszym i najbardziej czasochłonnym zadaniem całej procedury. Z tego względu zadanie określone w art. 37b ust. 2 pkt 2 zdecydowanie należy podzielić na etapy, z których pierwszym jest wstępne przeprowadzenie badania natężenia reklam.

Od razu należy jednak zwrócić uwagę, że jest to punkt wyjścia, w oparciu o który powinny zostać wybrane sposoby rozwiązania poszczególnych problemów. Istnieje bowiem ryzyko, że opracowując uchwałę krajobrazową, można się zbyt przywiązać do analizy stanu obecnego. Efektem takiego podejścia będzie stworzenie uchwały, która usankcjonuje występujące w przestrzeni publicznej niepożądane zjawiska i nie spowoduje żadnej wyraźnej poprawy wyglądu miast i gmin.

Badanie natężenia reklam powinno stanowić dla osób pracujących nad uchwałą krajobrazową podstawową informację o rodzaju i skali występowania poszczególnych zjawisk reklamowych na terenie gminy. Istnieje kilka metod prowadzenia takich badań, które różnią się pomiędzy sobą czasem wykonania, zakresem gromadzonych danych oraz kosztami. Stosowane techniki badania natężenia reklam przedstawiono na rycinie 4.

Najwyższej jakości dane otrzymamy w przypadku przeprowadzenia badania natężenia reklam z wykorzystaniem fotogrametrii, która pozwala na odtworzenie położenia, wymiarów i kształtów obiektów reklamowych na podstawie zdjęć przestrzennych, wykonanych najczęściej z samochodu. Dzięki temu możliwe jest stosunkowo dokładne odwzorowanie występowania reklam w danym momencie,

łącznie z przypisaniem obiektów do poszczególnych nieruchomości, a nawet zbudowanie interaktywnej mapy, która pozwoli na swobodne określanie powierzchni i liczby reklam, nie tylko na całym zbadanym obszarze, ale również na wybranych fragmentach dróg. Ponadto samorządy, które zdecydują się na takie rozwiązanie, otrzymają wiarygodną i popartą kompleksową dokumentacją fotograficzną bazę, mogącą stanowić punkt wyjścia do mierzenia skutków wdrożonej uchwały krajobrazowej, w ramach której oprócz informacji o reklamie, istnieje możliwość wczytania do systemu informacji przestrzennej szczegółowych danych, dotyczących powierzchni, wysokości, rodzaju, a nawet zdjęcia reklamy. Z drugiej strony, należy zwrócić uwagę na znaczny koszt przeprowadzenia badania w tej formie, ponieważ wymaga ono zastosowania specjalistycznego sprzętu wykonującego zdjęcia panoramiczne, a następnie przetworzenia zebranego materiału przez zaawansowane oprogramowanie komputerowe. Ponadto wątpliwa wydaje się potrzeba posiadania szczegółowej wiedzy o każdej reklamie, ponieważ podejmowane działania związane z opracowaniem i wdrożeniem uchwały krajobrazowej mają właśnie doprowadzić do zmniejszenia ich liczby. W efekcie stworzona baza danych stosunkowo szybko przestanie być aktualna, ponieważ kolejne obiekty reklamowe będą znikły bądź z powodu braku dostosowania do uchwały krajobrazowej, bądź konsekwencji ekonomicznych wynikających z wprowadzenia opłaty reklamowej. Spowoduje to konieczność ponownego przeprowadzania badania z wykorzystaniem tej samej technologii, co będzie się wiązało z podwojeniem kosztów całej procedury. Wątpliwości związane z potrzebą tworzenia szczegółowej bazy reklam powinny pojawić się również, jeśli weźmie się pod uwagę fakt, że wprowadzając opłatę reklamową, można nałożyć na właścicieli nieruchomości obowiązek składania deklaracji o charakterze podatkowym, co przynajmniej w założeniu powinno ułatwić budowanie bazy danych obiektów reklamowych już na etapie działania uchwały krajobrazowej.

Fotogrametria	Uproszczona inwentaryzacja	Pomiar obszarów problemowych
<ul style="list-style-type: none"> • oparta na technologii zdjęć panoramicznych • indywidualny pomiar • określenie dokładnej liczby obiektów reklamowych • szczegółowe informacje o powierzchni i lokalizacji tablic reklamowych 	<ul style="list-style-type: none"> • zbudowanie warstwy do systemu informacji przestrzennej • diagnoza rodzajów obiektów reklamowych • określenie przybliżonej liczby obiektów reklamowych i ich lokalizacja • oszacowanie powierzchni reklam 	<ul style="list-style-type: none"> • określenie nasilenia reklam wyłącznie na badanym terenie • prowadzona dla centrów miast i głównych dróg • diagnoza najważniejszych problemów

Ryc. 4. Metody prowadzenia badania natężenia reklam

Źródło: opracowanie własne.

Niemniej nie ulega wątpliwości, że potrzeba diagnozy nasilenia reklam jest wysoce pożądana, zwłaszcza w kontekście identyfikacji problemów i wyboru odpowiednich sposobów ich rozwiązania w ramach uchwały krajobrazowej. Dlatego oprócz fotogrametrii zaproponowano dwie inne metody zbadania natężenia reklam, których istota jest zbliżona do budowania szczegółowej bazy danych, jednak dostarczają mniejszej ilości informacji. Decyzja, którą z metod wybrać, powinna być uwarunkowana wielkością gminy lub miasta. Z całą pewnością badanie całego obszaru może sprawdzić się w niewielkich samorządach lub takich, w których tereny silnie zurbanizowane są w mniejszości. Natomiast w dużych miastach powinno się ono skupiać na obszarach reprezentacyjnych oraz takich, na których wystąpiło wyjątkowe nasilenie problemu (np. okolice centrów handlowych czy targowisk).

Uproszczona inwentaryzacja polega na wstępnym określeniu i pogrupowaniu obiektów reklamowych na kategorie, które należy uwzględnić w trakcie badania. Dobór kryteriów powinien być związany z rodzajem problemów, na które najczęściej zwraca się uwagę. Oprócz określenia rodzaju obiektu reklamowego (nazwania formy reklamy), warto także odnieść się do sposobu mocowania nośnika reklamy. Ponadto istotne są wymiary obiektów reklamowych, dlatego w tabeli zaproponowano podział reklam z punktu widzenia ich powierzchni na 7 grup, które pozwolą na ocenę nasilenia problemu na poszczególnych obszarach gminy lub miasta.

Dotychczasowe badania wskazują, że w przypadku tablic i urządzeń reklamowych na potrzeby analizy można wyodrębnić kategorie szyldów i reklam, które zostały przedstawiono w tabeli 1.

Tabela 1. Kategorie grupowania obiektów reklamowych w ramach badania natężenia reklam

Rodzaj obiektu	Miejsce instalacji	Powierzchnia
Baner	Dach	poniżej 1 m ²
Billboard	Drzewo	1–2 m ²
Gablota	Elewacja budynku	2,1–4 m ²
Kaseton	Ogrodzenie	4,1–6 m ²
Litery przestrzenne	Okno	6,1–10 m ²
Maszt flagowy	Słup energetyczny	10,1–20 m ²
Mural/graffiti	Wolnostojące	powyżej 20 m ²
Neon		
Reklama LED		
Semafor		
Słup ogłoszeniowy		
Tablica reklamowa		
Tablica informacyjna (np. UE)		
Totem/pylon		

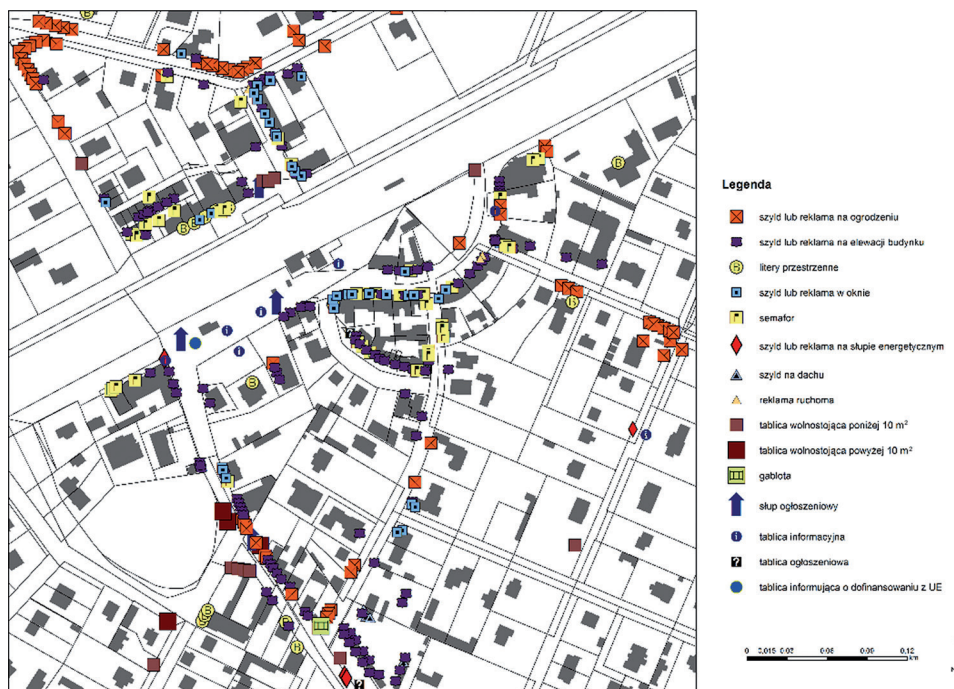
Źródło: opracowanie własne.

Już na pierwszy rzut oka da się zauważyć, że liczba wyróżnionych rodzajów obiektów reklamowych jest znaczna, choć z całą pewnością nie wyczerpująca.

Przedstawiony sposób grupowania stanowi podstawę do rozpoczęcia pracy w terenie, która pozwoli ocenić i zaklasyfikować poszczególne obiekty reklamowe, a następnie wprowadzić je do programu do wizualizacji danych przestrzennych (GIS).

Mnogość rodzajów reklamy będzie powodowała liczne trudności na etapie prac nad uchwałą krajobrazową, ponieważ w wielu przypadkach konieczne będzie wprowadzenie zakazu stosowania określonej formy reklamy. Wówczas niezwykle pomocne będą wyniki badania natężenia reklam, ponieważ dzięki nim łatwa i stosunkowo szybka w wykonaniu będzie ocena obszaru występowania problemu oraz skali jego nasilenia. Z tego względu wyniki prac powinny zostać naniesione na mapę numeryczną, która będzie mogła być wczytana do systemu informacji przestrzennej. Co więcej, przedstawiony w tabeli 1 sposób grupowania pozwoli na identyfikację nasilenia problemów w trzech obszarach, dotyczących najczęściej stosowanych rodzajów obiektów reklamowych, sposobu ich umiejscowienia oraz powierzchni. Rycina 5 obrazuje efekt badania natężenia reklam w jednej z polskich miejscowości.

Dzięki takiemu przedstawieniu badania natężenia reklam niemal natychmiast jesteśmy w stanie zauważyć obszary wymagające interwencji. Ponadto przyjęta



Ryc. 5. Przykładowa mapa z naniesieniem obiektów reklamowych

Źródło: opracowanie własne.

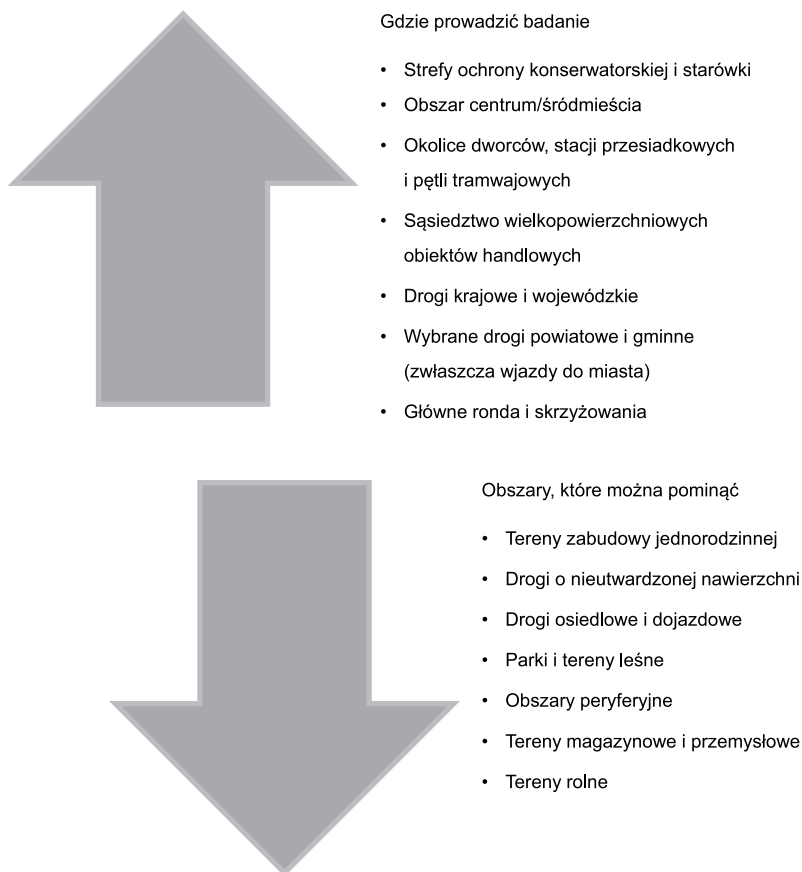
klasyfikacja pozwala nam z łatwością określić główne problemy reklamowe, które sprowadzają się do instalowania reklam na ogrodzeniach oraz w oknach budynków. Spora część obiektów reklamowych mocowana jest również na budynkach, jednak w wielu przypadkach stanowią one niewielkich rozmiarów szyldy. Podobne ilustracje można generować z każdego programu do wizualizacji danych przestrzennych.

Niestety omawiany sposób badania natężenia reklam ma istotną wadę związaną z czasem trwania, jaki należy na nie zarezerwować. Dlatego jest on zalecany dla niewielkich gmin. Wydaje się przy tym, że decydującym kryterium powinna być długość dróg, ponieważ to właśnie przy nich umieszcza się wszelkiego rodzaju obiekty reklamowe, gdyż główne tędy trafiają do odbiorcy. Stosując się do tego kryterium, za granicę, powyżej której prowadzenie badania natężenia reklam w oparciu o model uproszczonej inwentaryzacji będzie uciążliwe i zbyt czasochłonne, należy uznać 100 km dróg. Z drugiej strony, badanie natężenia reklam stanowi zadanie, które bez większych problemów może zostać zleczone zewnętrznemu wykonawcy. W ten sposób można znacząco przyspieszyć prace, a także zyskać dodatkowe spojrzenie na problematykę reklam występujących na terenie gminy.

Są jednak miasta, w których, ze względu na ich powierzchnię, ale przede wszystkim długość dróg, przeprowadzenie nawet uproszczonej inwentaryzacji może okazać się zbyt czasochłonnym zadaniem. Nie należy też ukrywać, że w ich przypadku nasilenie problemu reklamowego nie jest równe we wszystkich częściach miasta. Dlatego trudno będzie uzasadnić potrzebę wykonania uproszczonej inwentaryzacji dla wszystkich ulic. Wówczas rozsądnym podejściem będzie określenie obszarów, które cechują się szczególnymi walorami funkcjonalnymi (np. centra miast, okolice turystyczne, osie widokowe, główne drogi) i które powinny zostać objęte ochroną przed chaosem reklamowym. Wskazane miejsca, ze względu na ich przeznaczenie i wzmógłony ruch mieszkańców, są najczęściej wybieranymi miejscami ekspozycji reklamy, co uzasadnia poświęcenie im szczególnej uwagi w badaniu natężenia reklam.

Założenia dotyczące pomiaru obszarów problemowych są analogiczne, jak w przypadku inwentaryzacji uproszczonej. Jedyną różnicą odnosi się do wyboru miejsc, dla których badanie ma zostać przeprowadzone. Propozycje lokalizacji, które powinny zostać objęte badaniem w przypadku braku możliwości wykonania uproszczonej inwentaryzacji przedstawiono na rycinie 6. Ponadto określono rejon, które w ramach pomiaru obszarów problemowych można pominąć, ponieważ w ich przypadku istnieje wysokie prawdopodobieństwo, że nasilenie reklam jest niewielkie.

Wybór miejsc, w których proponowane jest przeprowadzenie badania, uzasadniony jest z jednej strony wzmógłonym ruchem, gwarantującym liczne grono adresatów reklamy, a z drugiej potrzebą zapewnienia szczególnej dbałości o wskazane tereny, która wynika zarówno ze względów estetycznych (obszary zabytkowe), jak i bezpieczeństwa (drogi i skrzyżowania). Dodatkowo warto zauważyć, że nawet pomimo nieuwzględnienia w badaniu wytypowanych obszarów, które mogą stanowić większość powierzchni miasta, z dużym prawdopodobieństwem uda się



Ryc. 6. Obszary prowadzenia pomiaru natężenia reklam

Źródło: opracowanie własne.

określić podstawowe problemy dotyczące obiektów reklamowych, ponieważ ich główne nasilenie występujące na badanym obszarze odpowiada za przynajmniej 70% reklam znajdujących się w przestrzeni publicznej. W efekcie opracowany materiał pozwoli nie tylko na wiarygodną ocenę stanu krajobrazu z punktu widzenia natężenia reklam, ale również umożliwi zastosowanie odpowiednich rozwiązań w ramach walki o poprawę estetyki przestrzeni miejskich.

Analiza miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego i wydanych decyzji administracyjnych

Uchwała krajobrazowa stanowi akt prawa miejscowego, który będzie oddziaływał na politykę przestrzenną gminy w perspektywie wielu lat. Dotychczas gminy formułowały politykę w zakresie ładu przestrzennego w dokumentach strategicznych i ze względu na brak uregulowań prawnych były to w znacznym stopniu polityki życzeniowe. Podstawowymi dokumentami strategicznymi na poziomie gminy są: strategia rozwoju (społeczno-gospodarczego) oraz studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, które przypisuje lokalizację przestrzenną celom zdefiniowanym w strategii rozwoju.

Należy podkreślić, że oba dokumenty nie są aktami prawa miejscowego i nie są wiążące dla mieszkańców, a jedynie dla władz gminy przy sporządzaniu planów miejscowych. Zgodnie z zapisami ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady ochrony i kształtowania ładu przestrzennego, zasady ochrony krajobrazu czy wymagania wynikające z konieczności kształtowania przestrzeni publicznej. W zależności od potrzeb w planie miejscowym do czasu uchwalenia ustawy krajobrazowej można było określić zasady i warunki sytuowania obiektów małej architektury, tablic i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabaryty, standardy jakościowe oraz rodzaje materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane.

W związku z możliwością wprowadzenia przepisów krajobrazowych wydawać by się mogło, że powstanie sytuacja dublowania się zasad dotyczących obiektów małej architektury, reklam czy ogrodzeń, które wcześniej zostały objęte przepisami planów miejscowych. W tym momencie należy przytoczyć zapisy art. 12 ustawy krajobrazowej, które mówią, że ustalenia planów miejscowych odnośnie do obiektów małej architektury, ogrodzeń czy reklam zachowują moc, ale jedynie do czasu uchwalenia przez gminę uchwały krajobrazowej. Plany, które są w trakcie sporządzania lub zmiany, zostaną uchwalone na mocy przepisów dotychczasowych, z takim samym zastrzeżeniem, jak w przypadku planów już obowiązujących. Wyraźnie należy podkreślić, że z dniem wejścia w życie ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu (ustawy krajobrazowej) nie ma już możliwości regulowania problematyki reklam, ogrodzeń i małej architektury w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego.

Możliwość tworzenia w planach miejscowych lokalnych przepisów dotyczących obiektów małej architektury, ogrodzeń oraz tablic reklamowych i urządzeń reklamowych przed wejściem w życie ustawy krajobrazowej wynikała z art. 15 ust. 3 pkt 9 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Zgodnie z przywołanym przepisem, rada gminy w zależności od potrzeb mogła w planie miejscowym określić m.in. zasady i warunki sytuowania obiektów małej architektury, tablic i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabaryty, standardy jakościowe i rodzaje materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane.

Należy zwrócić uwagę na fakultatywność regulacji tej materii, co oznacza, że nie w każdym planie była potrzeba wprowadzania tego rodzaju ustaleń.

Niemniej w ustawie z dnia 24 kwietnia 2015 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu w art. 7 pkt 3 lit. b uchylono art. 15 ust. 3 pkt 9 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Tym samym obecnie jedyną formą wprowadzania ustaleń dotyczących obiektów małej architektury, ogrodzeń oraz tablic reklamowych i urządzeń reklamowych jest uchwała krajobrazowa (mająca również charakter fakultatywny). Pogląd ten potwierdzają liczne rozstrzygnięcia nadzorcze w odniesieniu do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, które zawierają jakiegokolwiek ustalenia związane z analizowaną materią. Organy nadzoru najczęściej wskazują, że po wspomnianej wyżej nowelizacji ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym zasady sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabaryty, standardy jakościowe oraz rodzaje materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane, mogą być określane jedynie w odrębnej uchwale podjętej na podstawie art. 37a (przy zachowaniu trybu określonego w art. 37b). Dlatego podjęcie uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, która zawiera jakiegokolwiek elementy określone w art. 37a ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, stanowi wykroczenie poza przyznane radzie gminy kompetencje, co w istotny sposób narusza art. 7 Konstytucji RP, zgodnie z którym organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Podobne stanowisko zajął również Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu, który w wyroku z dnia 13 września 2017 r.²³ stwierdził, że umieszczenie w ustaleniach planu miejscowego postanowień dotyczących lokalizacji obiektów reklamowych to wyjście poza materię, która zgodnie z przepisami ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym mogła być objęta ustaleniami uchwalanego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. W ocenie sądu wykroczenie przez organ stanowiący gminy poza katalog spraw określonych w art. 15 ust. 2 i ust. 3 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oznacza wydanie aktu normatywnego z przekroczeniem granic ustawowego upoważnienia i powoduje, że taki plan dotknięty jest w tej części wadą nieważności²⁴.

Mając na uwadze powyższe kwestie, należy dokonać przeglądu obecnych dokumentów strategicznych gminy oraz planów miejscowych w celu wskazania aktualnej polityki w zakresie kształtowania ładu przestrzennego i wymagań kształtowania przestrzeni publicznych. Mimo że rada gminy ustala termin dostosowania obiektów do warunków zapisanych w uchwale krajobrazowej (nie

²³ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 13 września 2017 r. II SA/Wr 422/17.

²⁴ W tym miejscu warto dodać, że we wrześniu przedstawiono projekt ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku z uproszczeniem procesu inwestycyjno-budowlanego, który zakłada również nowelizację przepisów dotyczących kodeksów krajobrazowych. Najważniejsza proponowana zmiana ma polegać na wprowadzeniu obligatoryjności uchwał krajobrazowych. Jeśli proponowane zmiany wejdą w życie, jakiegokolwiek wątpliwości co do zakazu regulowania w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego spraw dotyczących ogrodzeń, małej architektury oraz tablic reklamowych i urządzeń reklamowych, nie powinny mieć miejsca.

krótszy niż 12 miesięcy), przy tworzeniu nowych zasad pożądanym jest uwzględnianie istniejących przepisów. Spowoduje to ciągłość obowiązywania prawa w tej dziedzinie. Brak podstawy prawnej do nakładania na mieszkańców ograniczeń, obowiązków i opłat skutkowało tym, że ustalenia planów miejscowych w praktyce były i są przepisami martwymi, niemniej jednak część mieszkańców dobrowolnie się im podporządkowywała.

Na rycinie 7 przedstawiono najważniejsze aspekty analizy dokumentów planistycznych pod kątem przygotowania i wdrożenia uchwały krajobrazowej.

Pierwszym ze wskazanych dokumentów, który należy poddać analizie, jest studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. W ramach jego oceny, z punktu widzenia wprowadzenia uchwały krajobrazowej, warto zwrócić uwagę na elementy takie, jak: ocena stanu ładu przestrzennego, główne elementy kształtujące strukturę przestrzenną, wskazania w zakresie ochrony przyrody i krajobrazu, zasady ochrony dziedzictwa kulturowego. Często już na tym etapie okazuje się, że istniejące w studium zapisy stanowią silną podstawę do wprowadzania istotnych regulacji chroniących krajobraz. Co więcej, wielokrotnie w strategiach rozwoju oraz studiach uwarunkowań podkreśla się dysfunkcje krajobrazu spowodowane przytłaczającym nadmiarem reklam.

Kolejny etap analizy dokumentów powinien dotyczyć ustaleń miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, które jako akty prawa miejscowego przed wejściem w życie ustawy krajobrazowej były dokumentami, w których można było regulować sprawy związane z tablicami i urządzeniami reklamowymi, ogrodzeniami oraz obiektami małej architektury. Ze względu na wiążący charakter zawartych w nich norm, warto tę analizę przeprowadzić przede wszystkim pod kątem możliwości przeniesienia poszczególnych zapisów do uchwały krajobrazowej, ponieważ w takim przypadku przeciwnikom uchwały krajobrazowej trudno będzie uzasadnić sprzeciw do podjęcia uchwały, która zawiera analogiczne regulacje do dotychczas obowiązujących miejscowych planów zagospodarowania

Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego

- ocena stanu ładu przestrzennego
- główne elementy kształtujące strukturę przestrzenną
- wskazania w zakresie ochrony przyrody i krajobrazu
- zasady ochrony dziedzictwa kulturowego

Miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego

- wszelkie ustalenia dotyczące reklam, ogrodzeń i obiektów małej architektury
- ograniczenia wymiarów (powierzchnia, wysokość)
- nakazy lub ograniczenia dotyczące stosowania określonych materiałów
- wytyczne związane ze sposobem rozmieszczania lub mocowania szyldów i obiektów reklamowych

Ryc. 7. Główne aspekty analizy dokumentów

Źródło: opracowanie własne.

przestrzennego. Znaczącym ułatwieniem pracy z planami miejscowymi będzie przygotowanie tabeli, której wzór zaproponowano poniżej (tab. 2). Dzięki takiemu ujęciu stosunkowo łatwo będzie można zauważyć istniejący stopień regulacji problematyki uchwały krajobrazowej i ocenić brakujące elementy.

Przy okazji można dodatkowo ocenić skuteczność obowiązujących ustaleń i ewentualne przyczyny trudności podczas ich egzekucji. Podkreślić trzeba, że uchwalenie uchwały krajobrazowej, poza usystematyzowaniem w ramach jednego dokumentu lokalnych przepisów obejmujących obiekty reklamowe, umożliwi wprowadzenie skutecznych – opartych na dolegliwości pieniężnej – narzędzi egzekucji.

Rzadko się zdarza, że miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego zostały opracowane dla całego obszaru gminy. Jednocześnie na terenach nieobjętych planami miejscowymi budowa reklamy wolnostojącej – przede wszystkim billboardu, totemu, pylonu reklamowego – wymaga uzyskania decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu Z tego względu w ramach analizy dokumentów, nie można pominąć decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu na urządzenia reklamowe, zwłaszcza jeśli zostały wydane w ostatnim czasie, ponieważ wówczas mogą one być jedynym źródłem informacji o planach wzniesienia obiektu reklamowego. Istota analizy decyzji o warunkach zabudowy sprowadza się do oceny legalności działań w odniesieniu do reklam będących budowlami. Jest to szczególnie istotne w kontekście rozważenia ewentualnej odpowiedzialności odszkodowawczej w przypadku wprowadzenia silniejszych ograniczeń dla obiektów reklamowych. Trzeba bowiem mieć na uwadze, że urządzenia reklamowe będące budowlami z jednej strony cechują się wysokim kosztem budowy, z drugiej właściciele nieruchomości, którzy godzą się na ich postawienie, czerpią z tego tytułu określony dochód. Stąd wniosek, że wprowadzenie ograniczeń w odniesieniu do obiektów reklamowych, które zostały wykonane zgodnie z prawem, naraża samorząd na ryzyko sporu sądowego o wyrównanie szkody wynikającej z utraty wartości nieruchomości. Należy jednak zwrócić uwagę, że w tej sytuacji nie ma zastosowania art. 36 UoPiZP, ponieważ dotyczy on wyłącznie przypadków uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Niemniej powstały spór będzie rozstrzygany na zasadach ogólnych, dlatego sensowna jest ocena potencjalnej skali problemu, który może wystąpić po podjęciu

Tabela 2. Zestawienie zakresu analizy miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego

Lp.	Tytuł mpzp	Rok podjęcia	Ustalenia mpzp odnoszące się w sposób bezpośredni do:		
			małej architektury	reklam	ogrodzeń
1	mpzp nr 1	1997	–	–	–
2	mpzp nr 2	2004	+	–	+
...	–	–	+
X	mpzp nr X	2012	+	+	+

Źródło: opracowanie własne.

uchwały, i wcześniejsze przyjęcie rozwiązań minimalizujących opisane ryzyko. Należy zwrócić uwagę, że w wielu przypadkach wydano stosunkowo małą liczbę decyzji o warunkach zabudowy na obiekty reklamowe, co przemawia za tezą, że tylko nieliczne z nich są urządzeniami legalnymi.

Identyfikacja głównych problemów

Identyfikacja głównych problemów opiera się na wcześniej przeprowadzonych analizach. Badania opinii mieszkańców, wsparte ewentualnymi spotkaniami i warsztatami, pozwalają zidentyfikować te problemy, które widzą obywatele. Inwentaryzacja wskazuje na główne obszary koncentracji reklam i szyldów z uwzględnieniem ich wielkości i rodzajów. Pozwala na zidentyfikowanie obszarów problemowych. Co nie mniej istotne, pozwala również zidentyfikować te obszary, w których reklamy i szyldy nie występują lub występują w ograniczonym zakresie. Są to tereny, na których ingerencja nie jest pożądana lub nie będzie istotna²⁵. Analiza miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego pozwala wskazać na te obszary, które już miały ograniczenia co do lokalizacji reklam, i jaki był ich charakter, nawet jeśli zapisy tych planów praktycznie nie zostały wprowadzone w życie. Natomiast sprawdzenie zapisów w wydanych decyzjach administracyjnych dotyczących reklam pozwala ocenić, które z nich są legalne i w odniesieniu do których można spodziewać się roszczeń odszkodowawczych.

W sytuacji zidentyfikowania głównych problemów korzystna jest ich ocena bezpośrednio w terenie²⁶.

Przygotowując zapisy uchwały krajobrazowej, należy się skupić na najistotniejszych problemach, a nie dążyć do rozwiązań całościowych, eliminujących każdy przypadek, który uznajemy za niepożądany. **Częstym błędem jest dążenie do drobiazgowego rozstrzygnięcia każdego problemu, wówczas zapisy uchwały muszą być nadmiernie szczegółowe, a ich opracowanie w praktyce okazuje się niemożliwe.**

Najczęściej identyfikowanymi na tym etapie podstawowymi problemami są:

- nadmierna liczba reklam na niektórych obszarach,
- wielość szyldów na poszczególnych nieruchomościach,
- nadmierne zróżnicowanie szyldów,
- reklamy o zróżnicowanych gabarytach i wyglądzie (chaos reklamowy),
- reklamy na obszarach chronionych: zabytkowych, ochrony zieleni,
- gabloty informacyjne,
- szyldy i reklamy na płotach,
- szyldy i reklamy w oknach,
- problem tzw. potykaczy,

²⁵ Często prowadzone są dyskusje o ograniczeniu reklam na obszarach, na których one praktycznie nie występują.

²⁶ W niektórych przypadkach analiza zdjęć jest wystarczająca.

- reklamy na lawetach,
- reklamy zawieszane na lampach oświetleniowych,
- reklamy okazjonalne (tymczasowe),
- reklamy wydarzeń kulturalnych i sportowych.

Do każdego z problemów warto podejść indywidualnie, zaznaczając, czy i w jaki sposób chce się go rozwiązać. Zestawienie problemów i propozycji rozwiązań można zrobić w formach tabelarycznych, o których mowa w kolejnym rozdziale.

Zestawienie głównych problemów i propozycji rozwiązań

Wcześniej wielokrotnie podkreślano, że prace nad uchwałą krajobrazową dotyczą niezwykle drażliwych kwestii, które przez blisko 30 lat rozwijały się w sposób niekontrolowany. W efekcie skala problemów występujących w przestrzeni publicznej powoduje konieczność zaproponowania konkretnych działań. Jednak przedtem problemy trzeba zdiagnozować i wybrać odpowiedni sposób ich rozwiązania. W rzeczywistości, zestawienie głównych problemów i propozycji ich rozwiązań sprowadza się do podsumowania wniosków z badania natężenia reklam oraz analizy miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego i wydanych decyzji administracyjnych. Badanie natężenia reklam daje nam informację o podstawowych problemach występujących w przestrzeni publicznej, podczas gdy analiza dokumentów planistycznych powinna być podstawowym źródłem informacji o dotychczasowym sposobie ich rozwiązania.

Warto w tym miejscu wskazać, że uchwała krajobrazowa cechuje się konkretnym zakresem regulacji, który został określony w art. 37a ust. 1 UoPiZP i oprócz wskazania grup obiektów, które może regulować (reklamy, ogrodzenia, mała architektura), obejmuje również parametry poszczególnych urządzeń. Niemniej opracowane normy mogą dotyczyć wyłącznie zasad i warunków sytuowania, gabarytów, standardów jakościowych oraz rodzajów materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane, co w istocie determinuje narzędzia uchwały, jakie można zastosować do rozwiązania poszczególnych problemów.

Gminy, które dotychczas pracowały nad uchwałami krajobrazowymi w celu identyfikacji najważniejszych problemów dotyczących sztyldów oraz obiektów reklamowych, najczęściej określały parametry, które pozwalały na ich grupowanie, a w następnym etapie – na ich skuteczne uregulowanie w ramach uchwały krajobrazowej. Pierwszym krokiem klasyfikacji obiektów reklamowych jest ich kategoryzacja²⁷, która została wykonana na potrzeby badania natężenia reklam. Podstawowymi stosowanymi w niej kryteriami są:

²⁷ Propozycja kategoryzacji reklam na potrzeby przygotowania uchwały krajobrazowej zawarta jest w aneksie.

1. rodzaj urządzenia reklamowego – określenie sposobu wykonania obiektu reklamowego (warunków, jakim odpowiada) oraz rodzajów materiałów, z których najczęściej jest wykonany,
2. sposób mocowania – określenie zasad sytuowania obiektów reklamowych z punktu widzenia miejsca przymocowania, a także rozmieszczenia względem elewacji budynku bądź otaczającej go przestrzeni,
3. wymiary – określenie gabarytów takich, jak powierzchnia i wysokość.

Z uwzględnieniem analogicznych kryteriów powinna zostać przeprowadzona analiza planów miejscowych, które zawierają ustalenia w zakresie reklam, ogrodzeń oraz obiektów małej architektury. Dzięki temu przede wszystkim uzyskamy odpowiedź na pytanie, jaka była wizja kształtowania krajobrazu na terenach objętych miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego. Niestety w wielu przypadkach może się okazać, że wnioski płynące z analizy planów miejscowych będą niewystarczające do podjęcia decydujących rozstrzygnięć o konkretnych rozwiązaniach, które należy przyjąć w uchwale krajobrazowej. Dlatego zaleca się przygotowanie ostatniego zestawienia, z uwzględnieniem kryteriów analogicznych do przyjętych w przypadku badania natężenia reklam oraz analizy planów miejscowych, które będzie przedstawiało preferowane rozwiązania dla

Tabela 3. Przykładowy wynik badania natężenia reklam

Badanie natężenia reklam		
rodzaj obiektu	miejsce instalacji	powierzchnia
Baner	drzewo, elewacja budynku, ogrodzenie, okno, słup energetyczny, wolnostojący	zróżnicowane, często ponad 20 m ²
Billboard	dach, elewacja budynku, wolnostojące	12, 18, 36, 48 m ²
Gablota	elewacja budynku, ogrodzenie, słup energetyczny, wolnostojący	do 3 m ²
Kaseton	elewacja budynku, ogrodzenie	do 8 m ²
Litery przestrzenne	elewacja budynku	do 5 m ²
Maszt flagowy	drzewo, słup energetyczny, wolnostojące	do 8 m wys.
Mural/Graffiti	elewacja budynku, ogrodzenie, słup energetyczny	cała ściana
Neon	dach, elewacja budynku	do 5 m ²
Reklama LED	dach, elewacja budynku, ogrodzenie, wolnostojące	do 10 m ²
Semafor	elewacja budynku	do 0,6 m ²
Słup ogłoszeniowy	wolnostojące	do 4 m wys.
Tablica reklamowa	dach, elewacja budynku, ogrodzenie, okno, słup energetyczny, wolnostojący	zróżnicowane, często ponad 20 m ²
Tablica informacyjna (np. UE)	elewacja budynku, wolnostojące	do 4 m ²
Totem/pylon	wolnostojące	do 20 m wys.

Źródło: opracowanie własne.

poszczególnych obszarów regulacji. Proponowany przykład podejścia do zestawienia głównych problemów i propozycji rozwiązań przedstawiają poniższe tabele, które kolejno zawierają wyniki badania natężenia reklam, syntezę zapisów planów miejscowych oraz proponowane kierunki wprowadzenia ładu reklamowego.

Przedstawione przykładowe badanie natężenia reklam obrazuje podstawowy problem gminy, który sprowadza się do silnego zróżnicowania miejsc instalacji każdego rodzaju obiektu reklamowego, które w dodatku często nie powinny znajdować się na danym obiekcie (np. słup energetyczny lub drzewo). Nieład reklamowy dodatkowo powodowany jest przez dużą liczbę rodzajów obiektów, spośród których najwięcej zostało wykonanych na niskiej jakości banerach. Natomiast powierzchnia reklam, pomimo że zróżnicowana nie stanowi najpoważniejszego problemu.

Analiza zapisów w planach miejscowych wskazuje, że część spraw związanych z ładem reklamowym była już wcześniej regulowana. Dodatkowo występują przypadki, w których dany rodzaj obiektu reklamowego nie został opisany w ramach postanowień miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. W kontekście prac nad uchwałą krajobrazową, należy zwrócić uwagę na zakres obowiązywania zapisów w planach miejscowych, gdyż te dotyczą wyłącznie obszarów w granicach planów, podczas gdy w ramach uchwały krajobrazowej powstanie akt prawa miejscowego, stosowany jednocześnie na obszarze całej gminy. Niemniej tabela 4 zawierająca ustalenia planów miejscowych, stanowi dobrą podstawę do

Tabela 4. Przykładowy wynik analizy mpzp

rodzaj obiektu	Analiza planów miejscowych	
	miejsce instalacji	powierzchnia
Baner	zakaz	zakaz
Billboard	elewacja budynku, wolnostojący	do 48 m ²
Gablota	elewacja budynku, wolnostojąca	do 5 m ²
Kaseton	brak zapisów	brak zapisów
Litery przestrzenne	elewacja budynku	do 5 m ²
Maszt flagowy	brak zapisów	brak zapisów
Mural/graffiti	brak zapisów	brak zapisów
Neon	dach, elewacja budynku	do 5 m ²
Reklama LED	dach, elewacja budynku	do 10 m ²
Semafor	elewacja budynku	do 1 m ²
Słup ogłoszeniowy	wolnostojący	do 4 m wys.
Tablica reklamowa	elewacja budynku, ogrodzenie, okno, wolnostojąca	do 15 m ²
Tablica informacyjna (np. UE)	brak zapisów	brak zapisów
Totem/pylon	wolnostojący	do 15 m wys.

Źródło: opracowanie własne.

Tabela 5. Przykładowy zestawienie proponowanych rozwiązań uchwały krajobrazowej

Propozycja zmian reklamowych		
rodzaj obiektu	miejsce instalacji	powierzchnia
Baner	zakaz	zakaz
Billboard	wolnostojący	12, 18, 36, 48 m ²
Gablota	elewacja budynku	do 3 m ²
Kaseton	zakaz	zakaz
Litery przestrzenne	elewacja budynku	do 3 m ²
Maszt flagowy	wolnostojący	do 5 m wys.
Mural/graffiti	elewacja budynku	cała ściana
Neon	dach, elewacja budynku	do 5 m ²
Reklama LED	zakaz	zakaz
Semafor	elewacja budynku	do 0,6 m ²
Słup ogłoszeniowy	wolnostojący	do 4 m wys.
Tablica reklamowa	elewacja budynku, wolnostojąca	do 8 m ²
Tablica informacyjna (np. UE)	elewacja budynku, wolnostojąca	do 4 m ²
Totem/pylon	wolnostojący	do 12 m wys.

Źródło: opracowanie własne.

przyjęcia generalnych założeń służących do opracowania uchwały krajobrazowej, które po uzupełnieniu opisu dla brakujących rodzajów obiektów reklamowych pozwolą na przedstawienie kompleksowej propozycji zmian reklamowych.

Ostatnie zestawienie stanowi bardzo dobrą podstawę do pracy nad tekstem uchwały, ponieważ stosunkowo łatwo i szybko można z niego wywnioskować, jakie są oczekiwania względem wdrażanej regulacji. Oczywiście pewnym kłopotem może być ustalenie podziału gminy na obszary czy określenie zasad rozmieszczenia wolnostojących obiektów reklamowych. Jednak należy podkreślić, że uchwała krajobrazowa jest jedną z dwóch uchwał oddziałujących na problem nadmiaru reklam, dlatego oprócz regulacji opracowanej na podstawie badania natężenia reklam, analizy planów miejscowych oraz propozycji zmian reklamowych ważne będzie wprowadzenie rozwiązania stanowiącego bodziec ekonomiczny dla ograniczenia liczby reklam – opłaty reklamowej. Wówczas powstanie naturalny mechanizm wpływający na zmniejszenie chaosu reklamowego, ponieważ zmusi on właścicieli nieruchomości do kalkulacji, czy umieszczenie reklamy na budynku lub nieruchomości będzie opłacalne, co zwłaszcza w kontekście słabnącej siły reklamy zewnętrznej może stanowić istotniejszy sposób oddziaływania na rynek reklamowy niż uchwała krajobrazowa, która w swej treści zawiera wyłącznie narzędzia o charakterze nakazu lub zakazu.

Podział gminy na strefy

Ustawodawca przyjął zasadę, że regulacje objęte uchwałą krajobrazową muszą obejmować cały obszar gminy, z wyłączeniem terenów zamkniętych, ustalonych przez inne organy niż ministra właściwego do spraw transportu (art. 37a ust. 5 UoPiZP)²⁸. W wielu przypadkach jest to bardzo trudne zadanie, ponieważ w ramach jednej uchwały istnieje potrzeba stworzenia kompleksowych regulacji dla całej gminy. Jednocześnie dopuszczony jest podział gminy na strefy. W każdej ze stref mogą obowiązywać inne uregulowania.

Strefy powinny być spójne przestrzennie. Choć nie ma takiego obowiązku, to jednak strefy niespójne przestrzennie (rozcłonkowane, z enklawami) nadmiernie komplikują uchwałę i utrudniają jej opracowanie. Niewątpliwie też powodują, że uchwała jest mało czytelna i będzie trudna w stosowaniu. Dlatego niełatwo trudno jest określić strefy jednolite funkcjonalnie²⁹, np. na podstawie studium uwarunkowań i zagospodarowania przestrzennego lub miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Innymi słowy, niełatwo jest ustalić odrębne uregulowania dla obszarów przemysłowych, mieszkaniowych, usługowych, komunikacyjnych itp. w rozumieniu zapisów Studium... lub miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.

Granice stref powinny być jednoznacznie wyznaczone zarówno na mapie, jak i w formie opisowej. Z punktu widzenia ładu reklamowego ważniejsza jest dostępność wizualna (widok) niż granice działek. Dlatego można stosować granice niepokrywające się z granicami nieruchomości, np. 15 m od osi jezdni, 10 m od granicy pasa drogowego, 80 m od środka ronda itp.

Stref nie powinno być zbyt wiele, gdyż duża ich liczba nadmiernie komplikuje uchwałę. Wydaje się, że maksymalna sensowna liczba stref to 6–7. Należy raczej dążyć do minimalizowania liczby stref.

Najczęściej wydziela się następujące strefy:

- ściślej ochrony konserwatorskiej – z reguły w tej strefie ustalenia są najbardziej restrykcyjne, zarówno w przypadku reklam, jak i szyldów, we wszystkich aspektach (ilość, wielkość, materiały, lokalizacja itp.); wymagają pełnej akceptacji przez konserwatora zabytków;
- śródmieście – restrykcyjne ustalenia; wymagane bardzo ścisłe ustalenia dotyczące szyldów;
- główne trasy komunikacyjne – restrykcyjne ustalenia dotyczące wielkości i gęstości reklam;
- tereny chronione – zakaz reklam (z ewentualnymi wyjątkami);
- pozostałe tereny – większa dowolność; ograniczenia wynikać będą przede wszystkim z wprowadzenia opłaty reklamowej (czynnik ekonomiczny).

Podział gminy na strefy winien wynikać ze zidentyfikowanych podstawowych problemów oraz przewidywanych instrumentów ich rozwiązywania.

²⁸ W praktyce oznacza to, że objęte uchwałą krajobrazową są także tereny zamknięte o charakterze komunikacyjnym.

²⁹ Niestety funkcje w studium uwarunkowań..., a tym bardziej w mpzp są bardzo wymieszane i tworzą swoistą mozaikę na terenie gminy.

Przygotowanie zapisów uchwały krajobrazowej

Uchwałę krajobrazową przygotowuje wójt (burmistrz, prezydent miasta) – zgodnie z art. 37b ust. 2 UoPiZP³⁰. Jak zaznaczono, procedura opracowania tej uchwały jest zbliżona do przygotowania projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Pierwszym krokiem, o którym również wcześniej wspomniano, jest niezwłoczne podanie do publicznej wiadomości faktu podjęcia przez radę gminy uchwały intencyjnej. Ponieważ nie ma ustawowych wymogów co do formy, w jakiej należy to zrobić, wystarczające jest ogłoszenie w sposób zwyczajowo przyjęty. Zaleca się jednak, aby przyjąć te same formy ogłaszania jak w przypadku miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego³¹, gdyż przyjęcie innych rozwiązań może rodzić zbyteczne napięcia społeczne.

Również niezwłocznie wójt (burmistrz, prezydent miasta) winien opracować projekt uchwały krajobrazowej. Przystąpienie do prac nad uchwałą nie jest poprzedzone zbieraniem wniosków. Dlatego, przygotowując projekt uchwały, wójt (burmistrz, prezydent miasta) winien kierować się wyłącznie przeprowadzonymi analizami i wynikami konsultacji społecznych, które zostały opisane we wcześniejszych częściach niniejszego opracowania.

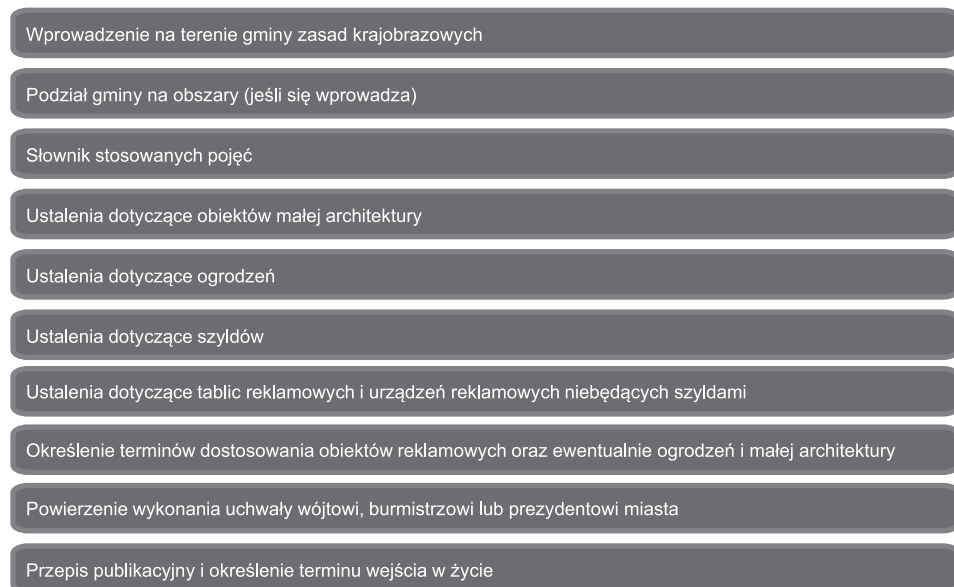
Jednym z poważniejszych zadań w ramach prac nad uchwałą krajobrazową jest opracowanie treści, czyli przełożenie wcześniejszych analiz i ustaleń na język aktu prawa miejscowego. Nie ulega wątpliwości, że przygotowując taki dokument, należy stosować się do zasad techniki prawodawczej. Co więcej, opracowywane zasady muszą być jednoznaczne i spójne. Jakiegokolwiek niedookreślenia z jednej strony utrudnią stosowanie uchwały, z drugiej narażają nas na uchylenie jej zapisów w ramach postępowania nadzorczego prowadzonego przez wojewodę.

Dysponując wcześniejszymi analizami oraz zakładanymi kierunkami (propozycjami) zmian w odniesieniu do tablic reklamowych, urządzeń reklamowych, ogrodzeń oraz obiektów małej architektury, z całą pewnością znamy założenia, jakie powinna spełniać uchwała krajobrazowa. Jednak chcąc przygotować jej treść w sposób przejrzysty i przystępny, warto zastanowić się nad strukturą samego dokumentu, którą przedstawiono na rycinie 8.

Oczywiście niezbędny jest zapis dotyczący uchwalenia zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, który najlepiej jest uwzględnić w ramach pierwszego paragrafu. Niestety kolejne elementy uchwały nie są już tak proste i oczywiste, ponieważ zakres opracowywanych przepisów pozwala na stosowanie różnych podejść do regulowanej problematyki, zarówno pod kątem struktury uchwały, jak i rodzajów zapisów, które są do niej wprowadzane.

³⁰ Przykład treści uchwały krajobrazowej zawarty jest w aneksie.

³¹ W przypadku przystąpienia do prac nad mpzp jest obowiązek ogłoszenia w prasie oraz w sposób zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości.



Ryc. 8. Proponowana struktura uchwały krajobrazowej

Źródło: opracowanie własne.

Kolejne zapisy uchwały powinny dotyczyć podziału na obszary (jeśli jest wprowadzany). Warto w tym miejscu podkreślić, że art. 37a ust. 7 stanowi, iż w przypadku opracowania do uchwały krajobrazowej załącznika graficznego, zawierającego podział gminy na obszary, wymaganym elementem jest jednoznaczny opis granic tych obszarów. Niewątpliwie taki wymóg w istotny sposób komplikuje ten fragment uchwały, ponieważ w zasadzie nakłada na jej twórcę obowiązek dokładnego opisanie przebiegu granic obszarów, które można wykonać co najmniej na kilka sposobów.

Pierwszym jest odniesienie się do ulic, na których znajduje się dany obszar. Ale wówczas może wystąpić problem stosowania różnych regulacji po obu stronach ulicy (jedna strona znajdzie się na obszarze A, druga na obszarze B), dlatego trudno uznać takie rozwiązanie za satysfakcjonujące.

Sposobem zaradzenia temu może być uzupełnienie o zapis rozszerzający obszar na cały pas drogowy. Jednak nawet wówczas na nieruchomościach prywatnych położonych po przeciwnych stronach ulicy będą obowiązywały inne wymagania, dlatego wydaje się, że granica strefy powinna zostać dodatkowo przesunięta np. o 15 m od granicy pasa drogowego. Proponowana odległość powinna w zasadzie zrównać pod względem regulacji nieruchomości znajdujące się po przeciwnych stronach ulicy.

W ramach dotychczas prowadzonych prac w niektórych miastach rozważano również wyznaczenie granicy obszarów poprzez odniesienie się do granic nieruchomości przyległych. Jednak wówczas trudno było opisać ich przebieg. Dodatkowo problemem mogły okazać się podziały nieruchomości po wejściu w życie uchwały. Z tego względu wydaje się, że najlepszym, aczkolwiek niepozbawionym

wad, sposobem wyznaczania granic obszarów jest określenie go za pomocą konkretnej odległości od pasa drogowego. Warto nadmienić, że istnieją przykłady podjętych już uchwał krajobrazowych, w których pomimo wydzielenia obszarów i objęcia ich różnymi regulacjami, nie opisano granic poszczególnych stref (np. Lubin, Nowy Sącz, Opole).

Jedną z ważniejszych rzeczy, którą należy mieć na uwadze przy konstruowaniu zapisów uchwały krajobrazowej, jest fakt, że stanowi ona akt prawa miejscowego i zawarte w niej nakazy, zakazy i ograniczenia są kierowane do ogółu mieszkańców gminy, dlatego należy zadbać o zrozumiały język uchwały. Nie zawsze będzie to łatwe, ponieważ w wielu przypadkach istnieje potrzeba posługiwania się specjalistycznym słownictwem. Dodatkowo część określeń może mieć kilka znaczeń, które utrudnią stosowanie przepisów zawartych w uchwale. Z tego względu istotnym elementem każdej uchwały krajobrazowej powinien być słownik stosowanych pojęć. W ramach tej części uchwały trzeba w precyzyjny sposób wyjaśnić, co należy rozumieć pod każdym z definiowanych wyrażen. Wydaje się, że do najczęściej definiowanych pojęć należeć będą: meble miejskie, gabloty, słupy ogłoszeniowe, ogródki gastronomiczne, reklamowe siatki ochronne czy urządzenia grupujące szyldy. Niemniej w ramach słownika stosowanych pojęć istnieje również możliwość określania kolorystyki czy nawet stawiania wymogów co do materiałów, z jakich mają być wykonane określone typy szyldów. Należy jednak pamiętać, aby ani w ramach słownika, ani jakiegokolwiek elementu uchwały nie powielać lub nie modyfikować pojęć, które zostały określone w ustawie, ponieważ takie działanie z całą pewnością spowoduje reakcję organów nadzoru. Dlatego przykładowo jakakolwiek próba doszczegółowienia pojęć, takich jak reklama, tablica reklamowa, urządzenie reklamowe, szyld czy krajobraz, nie powinna mieć miejsca.

Przepisy ogólne stanowią swoistego rodzaju wprowadzenie do zasad, które mają obowiązywać w odniesieniu do tablic i urządzeń reklamowych, ogrodzeń oraz obiektów małej architektury, to bowiem dopiero zapisy szczegółowe przesądzą o kształcie przygotowywanej uchwały. Zasadniczo można wyróżnić podejście nakazowe (dopuszczające) do regulacji albo zakazowe (eliminujące). W ramach pierwszego z nich, tworząc regulację wybranego podobszaru, dopuszcza się sytuowanie wyłącznie obiektów, które zostaną wymienione w danym paragrafie. Przykładowo decydując się na otoczenie obiektów zabytkowych szczególną ochroną, można postanowić, że na ich elewacjach dopuszcza się wyłącznie stosowanie szyldów w formie liter przestrzennych wykonanych z metaloplastyki. Oznacza to, że wszystkie inne formy szyldów (np. semaforowy, neon, kaseton) będą zakazane. Co więcej, także stosowanie innej niż metaloplastyka techniki wykonania nie będzie mogło mieć miejsca. Podobne zapisy mogą dotyczyć ogrodzeń i obiektów małej architektury (np. dopuszczenie stosowania wyłącznie tworzyw naturalnych). Należy jednak wskazać, że przy takim podejściu występuje ryzyko, iż w ramach regulacji wyeliminujemy rozwiązania, które wydają się właściwe, ale poprzez dopuszczenie wyłącznie konkretnego sposobu podejścia do problemu wszystkie inne będą zakazane.

Podejście nakazowe może się sprawdzić jedynie na obszarach, które wymagają szczególnej ochrony ze względu na unikalne walory architektoniczne lub

przyrodnicze. W pozostałych przypadkach należy zastosować podejście, które pozwoli wyeliminować z przestrzeni publicznej określone rodzaje problemów. Dlatego prawdopodobnie w zdecydowanej większości przypadków w ramach poszczególnych zapisów uchwał krajobrazowych będą tworzone zapisy zakazujące stosowania określonych rodzajów obiektów reklamowych, przekraczania wskazanych rozmiarów czy używania wybranych materiałów. Przykładami takich zapisów mogą być: zakaz sytuowania banerów reklamowych, zakaz wykonywania ogrodzeń z prefabrykowanych elementów betonowych oraz ograniczenia wysokości dla obiektów małej architektury. Takie formułowanie zapisów jest mniej inwazyjne, ponieważ służy usunięciu wyłącznie opisanego problemu. Z drugiej strony, nie można wykluczyć sytuacji, że właściciele nieruchomości znajdą inny sposób podejścia do problemu, którego nie jesteśmy w stanie przewidzieć, i wówczas konieczne będzie poprawienie uchwały. Z tego względu podczas prac nad uchwałą krajobrazową warto cały czas mieć na uwadze wprowadzenie opłaty reklamowej jako mechanizmu regulującego liczbę reklam w przestrzeni publicznej.

Stosując jedno ze wskazanych powyżej podejść lub ich kombinację, trzeba przystąpić do regulacji poszczególnych kwestii dla tablic reklamowych i urządzeń reklamowych niebędących szyldami, szyldów, ogrodzeń oraz obiektów małej architektury. Praktyczne przy tym może być przyjęcie zasady, że za każdy ze wskazanych obszarów odpowiada jeden paragraf uchwały, co znacząco powinno ułatwić czytelność uchwały. Jednakże w przypadku stosowania tej samej regulacji dla kilku obszarów (np. jednakowy limit wysokości ogrodzeń) można mieć wątpliwości, czy należy ten sam zapis powtarzać w ramach ustaleń dla kolejnych obszarów, czy może jednak lepiej przedstawić go do przepisów ogólnych. Oba rozwiązania są prawidłowe, wydaje się jednak, że lepiej będzie ustalać zasady odrębnie dla każdego obszaru, nawet jeśli część z nich się powtarza. Uzasadnieniem takiego podejścia jest czytelne przedstawienie w jednym miejscu (w kolejnych następujących bezpośrednio po sobie punktach) właścicielom nieruchomości znajdujących się na danym obszarze, jakie ograniczenia istnieją w stosunku do ich działek i budynków. Wydzielenie części zapisów do innego fragmentu uchwały może stanowić utrudnienie i w efekcie ograniczyć skuteczność uchwały krajobrazowej.

Uchwała krajobrazowa cechuje się konkretnym i ograniczonym zakresem regulacji dotyczących wszystkich obszarów poddawanych interwencji. Oznacza to, że te same parametry można regulować zarówno w odniesieniu do tablic i urządzeń reklamowych, jak i ogrodzeń oraz obiektów małej architektury. Zgodnie z art. 37a ust. 1 rada gminy może wprowadzić ograniczenia (nakazy lub zakazy) w odniesieniu do następujących parametrów:

1. zasady i warunki sytuowania;
2. gabaryty;
3. standardy jakościowe;
4. rodzaje materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane.

Pierwszy ze wskazanych parametrów dotyczy przede wszystkim określenia rodzajów obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, jakie zamierza się dopuścić, choć w zdecydowanej większości przypadków będzie on dotyczył właśnie reklam i szyldów. Przykładowo można wskazać,

że dopuszcza się wyłącznie reklamy wolnostojące w formie billboardu o powierzchni 18 m², sytuowane w odległościach nie mniejszych niż 75 m od siebie.

Przez gabaryty należy rozumieć każdy z wymiarów zewnętrznych przedmiotu. Dlatego kolejny parametr nie powinien budzić większych wątpliwości, ponieważ można go określić w stosunku do każdego z obszarów poddawanych regulacji w ramach uchwały krajobrazowej. Może to być maksymalna powierzchnia tablicy reklamowej czy nieprzekraczalna ogrodzenia lub wysokość obiektu małej architektury. Oczywiście jako wymiar należy też rozumieć szerokość, głębokość czy objętość, jednak zwłaszcza w przypadku dwóch ostatnich parametrów jest mało prawdopodobne, aby istniała potrzeba wprowadzania w ramach postanowień uchwał krajobrazowych aż tak szczegółowych wytycznych.

Więcej trudności będzie powodowało określenie kryterium standardów jakościowych. Należy bowiem mieć na uwadze, że wprowadzając zapisy w tym zakresie, trzeba precyzyjnie ustalić, jaka powinna być jakość obiektu reklamowego czy ogrodzenia. Z całą pewnością określenie wymogu stosowania trwałych materiałów, nakaz użycia wysokiej jakości konstrukcji pozostawiają zbyt dużo wątpliwości. Natomiast dobrym przykładem określenia standardów jakościowych może być wyznaczenie maksymalnej jasności obrazu, która po zmroku nie może przekroczyć 350 cd/m². Innym przykładem zapewne częściej stosowanym w ramach uchwał krajobrazowych, będą ustalenia kolorystyki, zwłaszcza dla ogrodzeń lub obiektów małej architektury, np. zakaz stosowania jaskrawych odcieni różowego, rozumianych jako kolory oznaczone na palecie RAL CLASSIC: RAL 3012 (różowobrazowy lub różowy brudny), RAL 3014 (różowy antyczny), RAL 3015 (różowy jasny), RAL 3017 (różany lub różowy ciemny), RAL 3018 (truskawkowy).

Ostatnim z parametrów poddawanych regulacji w ramach uchwały krajobrazowej dla wszystkich typów obiektów objętych uchwałą krajobrazową są materiały budowlane, które mogą posłużyć do wykonania tablic reklamowych i urządzeń reklamowych, ogrodzeń oraz obiektów małej architektury. Wydaje się jednak, że w przypadku określenia wymagań dla tej kategorii należy zachować daleko idącą ostrożność. Oczywiście mogą wystąpić przypadki, w których zasadne będzie wprowadzenie nakazu stosowania określonego rodzaju tworzywa (np. stopów miedzi dla obiektów zabytkowych, drewna dla ławek w parkach), to jednak zdecydowanie lepszym podejściem będzie wyeliminowanie wyłącznie wybranych materiałów uznanych za nieodpowiednie dla danych obszarów (np. zakaz stosowania drewnianych elementów konstrukcyjnych dla tablic reklamowych).

Szczególną grupą tablic i urządzeń reklamowych są szyldy, ponieważ w odniesieniu do nich ustawodawca przewidział dodatkowe regulacje. Po pierwsze wykluczona jest możliwość wprowadzenia na terenie gminy zakazu obejmującego sytuowanie szyldów (zakaz może dotyczyć tylko ogrodzeń oraz tablic reklamowych i urządzeń reklamowych niebędących szyldami). Podejście takie uzasadnione jest koniecznością zagwarantowania przedsiębiorcom możliwości przedstawienia w przestrzeni publicznej informacji o rodzaju prowadzonej działalności. Po drugie w odniesieniu do szyldów rada gminy jest zobowiązana określić w ramach uchwały krajobrazowej zasady i warunki ich sytuowania, gabaryty oraz liczbę, która może być umieszczona na danej nieruchomości przez podmiot

prowadzący na niej działalność. Zatem w każdej uchwale krajobrazowej dla sztyldów należy określić co najmniej rodzaj lub sposób zamocowania, powierzchnię oraz liczbę, które przypadają na każdego przedsiębiorcę. Nie ma przy tym wymogu, aby gwarantować każdemu przedsiębiorcy przynajmniej jeden sztyld, co oznacza, że w przypadku wielu działalności prowadzonych pod tym samym adresem można nałożyć obowiązek stosowania urządzenia grupującego sztyldy. Wówczas liczba sztyldów jest ustalona poprzez relację liczby urządzeń grupujących sztyldy do liczby przedsiębiorców prowadzących działalność w tym samym budynku (pod tym samym adresem) – nie ma przy tym konieczności precyzyjnego określania tej relacji.

Okres dostosowawczy

W każdej uchwale krajobrazowej należy podać termin dostosowania istniejących w dniu jej wejścia w życie obiektów małej architektury, ogrodzeń oraz tablic reklamowych i urządzeń reklamowych do zakazów, zasad i warunków, które są wdrażane w ramach teŝe uchwały. Zgodnie z art. 37a ust. 9 UoPiZP, minimalny okres, jaki musi zostać zagwarantowany, wynosi 12 miesięcy. Wydaje się, że jest to termin stosunkowo krótki i choć wcześniej wspomniano, że w przypadku brazylijskiego miasta São Paulo wynosił on zaledwie 3 miesiące, to skala problemów, które mogą wystąpić w Polsce, jest na tyle istotna, że warto rozwaŝyć przyjęcie dłuższego okresu na dostosowanie do wymogów narzuconych w uchwale, a w niektórych przypadkach być może zrezygnować z niego całkowicie, na co pozwala art. 37a ust. 10 UoPiZP.

O ile można zrezygnować z nakładania obowiązku dostosowania do wymogów uchwały krajobrazowej dla obiektów małej architektury i ogrodzeń, co skądinąd należy uznać za działanie pragmatyczne, to w przypadku tablic reklamowych i urządzeń reklamowych (również sztyldów) uchwała musi określić termin, po upływie którego wszystkie obiekty reklamowe niespełniające wymagań uchwały zostaną uznane za nielegalne. Dlatego warto poważnie się zastanowić nad możliwością wydłużenia minimalnego okresu do 36 miesięcy, a w niektórych przypadkach być może nawet 5 lat. Podejście takie uzasadnione jest potrzebą zagwarantowania ochrony interesów nabytych, zwłaszcza w odniesieniu do nieruchomości, na których istnieją legalne obiekty reklamowe (mają pozwolenia na budowę). W ich przypadku wymóg dostosowania się w czasie 12 miesięcy spowoduje poniesienie straty zarówno bezpośredniej, wynikającej z potrzeby rozbiórki obiektu, jak i utracenia korzyści z wynajęcia miejsca na reklamę (zakontraktowanego w określonym horyzoncie czasowym). Istnieje ryzyko, że zwłaszcza w odniesieniu do legalnych nośników reklamowych zbyt krótki okres dostosowawczy może spowodować próby dochodzenia wyrównania uszczerbku w majątku przez podmioty, które w wyniku wejścia w życie uchwały poniosą konkretne i możliwe do wyliczenia straty.

Ocena ryzyka odszkodowawczego

Ustawa krajobrazowa określa termin dostosowania istniejących tablic i urządzeń reklamowych, ogrodzeń oraz obiektów małej architektury nie krótszy niż 12 miesięcy od dnia wejścia w życie uchwały krajobrazowej. Oznacza to, że właściciele istniejących i legalnie wybudowanych tablic i urządzeń reklamowych (na podstawie pozwolenia na budowę) mogą być zmuszeni do dostosowania się do nowych przepisów.

Na skutek ograniczeń w zagospodarowaniu terenów w wielu przypadkach dla właścicieli nieruchomości przewiduje się odszkodowanie, które wynika z treści ustawy. Przykładowo, odszkodowanie za wywłaszczenie następuje na podstawie art. 128–135 ustawy o gospodarce nieruchomościami, art. 129 ustawy prawo ochrony środowiska stanowi o możliwości żądania odszkodowania za poniesioną szkodę, gdy korzystanie z nieruchomości w związku z ochroną środowiska stało się ograniczone.

Ustawa krajobrazowa nie określa jednak przepisów, które przewidywałyby odszkodowania związane z ograniczeniami, jakie wprowadzi uchwała krajobrazowa.

Należy wyjaśnić, że w przypadku szkód powstałych na skutek przyjęcia przez radę gminy uchwały krajobrazowej ustawa krajobrazowa nie daje podstaw do zastosowania art. 36 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, który przewiduje odszkodowanie lub żądanie wykupu nieruchomości, jeżeli w związku z uchwaleniem lub zmianą planu miejscowego korzystanie z nieruchomości lub jej części w dotychczasowy sposób lub zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem stało się niemożliwe bądź istotnie ograniczone. Przepis ten reguluje tylko roszczenia wynikające z uchwalenia lub zmiany planu miejscowego, dlatego też przepisów określających ewentualną odpowiedzialność odszkodowawczą w przypadku uchwały krajobrazowej należy szukać w innych aktach prawnych.

O odpowiedzialności odszkodowawczej administracji publicznej stanowią przepisy takie, jak:

- art. 77 Konstytucji RP,
- art. 417 i 417¹ Kodeksu cywilnego.

Art. 77. Konstytucji RP

1. Każdy ma prawo do wynagrodzenia szkody, jaka została mu wyrządzona przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej.

2. Ustawa nie może nikomu zamykać drogi sądowej dochodzenia naruszonych wolności lub praw.

Przesłanką odpowiedzialności odszkodowawczej władzy publicznej zgodnie z art. 77 Konstytucji RP jest zatem powstanie szkody, której źródłem jest działanie sprzeczne z prawem bądź zaniechanie działania. Działanie to musi mieć również związek przyczynowo-skutkowy z powstałą szkodą. Kodeks cywilny precyzuje wyżej przytoczony art. 77, rozstrzygając, jaka szkoda ma zostać naprawiona oraz jaki organ powinien tę szkodę naprawić.

Przepisy Kodeksu cywilnego

Art. 417. § 1. Za szkodę wyrządzoną przez niezgodne z prawem działanie lub zaniechanie przy wykonywaniu władzy publicznej ponosi odpowiedzialność Skarb Państwa lub jednostka samorządu terytorialnego lub inna osoba prawna wykonująca tę władzę z mocy prawa.

Art. 417¹. § 1. Jeżeli szkoda została wyrządzona przez wydanie aktu normatywnego, jej naprawienia można żądać po stwierdzeniu we właściwym postępowaniu niezgodności tego aktu z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą.

Z powyższych przepisów wynika, że odpowiedzialność jednostki samorządu terytorialnego może nastąpić, jeżeli szkoda została wyrządzona przez wydanie aktu normatywnego niezgodnego z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą. Aktami normatywnymi są również akty prawa miejscowego ustanowione przez radę gminy.

Wynika z tego, że możliwością roszczenia odszkodowania przez właściciela reklamy, który przed wydaniem uchwały krajobrazowej usytuował ją zgodnie z prawem, jest stwierdzenie niezgodności tej uchwały z aktami wyższego rzędu lub w przypadku, gdy uchwała została wydana w sposób sprzeczny z procedurą. W tej sytuacji odpowiedzialność odszkodowawczą ponosi jednostka samorządu terytorialnego, która ją uchwaliła. Poszkodowany powinien wtedy dowieść, że uchwała została wydana niezgodnie z prawem oraz wykazać przesłanki odpowiedzialności odszkodowawczej.

Opierając się na wyżej wymienionych przepisach, można stwierdzić, że prawdopodobieństwo wystąpienia ryzyka odszkodowawczego w przypadku podjęcia uchwały krajobrazowej jest niewielkie. Maleje ono również ze względu na okres, jaki ustawodawca przewidział na dostosowanie istniejących tablic i urządzeń reklamowych do warunków określonych w uchwale krajobrazowej. W takim przypadku można by uwzględniać jedynie koszty poniesione na adaptację legalnych reklam do nowych przepisów.

Powyższe przepisy nie wykluczają jednak możliwości dochodzenia przez właścicieli swoich roszczeń w wyniku ograniczenia sposobu korzystania z nieruchomości lub pozbawienia praw nabytych. Należy tu wziąć pod uwagę art. 361 KC, w myśl którego „w braku odmiennego przepisu ustawy lub postanowienia umowy, naprawienie szkody obejmuje straty, które poszkodowany poniósł, oraz korzyści, które mógłby osiągnąć, gdyby mu szkody nie wyrządzono”.

Dlatego też ważne jest określenie ryzyka odszkodowawczego, jakie niesie ze sobą wprowadzenie przepisów, które ograniczałyby korzystanie z dotychczasowych legalnych reklam.

Ryzyko odszkodowawcze może także wynikać z konieczności dostosowania do uchwały krajobrazowej ogrodzeń i małej architektury. Dostosowanie to może wiązać się ze znacznymi nakładami ze strony właścicieli.

W celu ograniczenia ryzyka odszkodowawczego należy unikać zapisów w istotny sposób zmieniających legalnie usytuowane tablice lub urządzenia reklamowe oraz ogrodzenia i małą architekturę lub znacząco wydłużać okres dostosowawczy, a nawet rezygnować z jego ustalenia w przypadku ogrodzeń i małej architektury.

Uchwała krajobrazowa a katalog dobrych praktyk

Uchwała krajobrazowa obok swojej funkcji normatywnej ma również funkcje edukacyjne. Powinna wskazywać na rozwiązania, które są preferowane na danym obszarze. Stworzenie takiej uchwały jest jednak bardzo trudne. Jak wcześniej zaznaczono, ujęcie wszystkich możliwych przypadków jest w praktyce niemożliwe. Byłaby ona wówczas zbyt skomplikowana i nadmiernie restrykcyjna, co mogłoby ją narazić na brak akceptacji społecznej. Dodatkowo warto pamiętać, że konieczność regulacji normami uchwały odnosi się do gruntów niebędących własnością gminy. Uporządkowanie nieruchomości komunalnych może odbywać się inną metodą, bez konieczności stosowania regulacji uchwały krajobrazowej. Właściciel (a w tym przypadku jest nim gmina) może wprowadzić własne, bardziej restrykcyjne ustalenia dotyczące swoich nieruchomości.

Z powyższych powodów warto przyjąć swoisty **kodeks dobrych praktyk – zestawienie proponowanych do wprowadzenia rozwiązań**. Ma on dwa cele. Po pierwsze powinien obowiązywać wszystkie jednostki miejskie. Można go wprowadzić zarządzeniem wójta/burmistrza. Po drugie, powinien służyć jako wskazówka dla planujących rozwiązania na swoich nieruchomościach. W tym znaczeniu kodeks dobrych praktyk jest zbiorem przykładów, których stosowanie zapewnia zgodność z przyjętymi unormowaniami uchwały krajobrazowej.

Kodeks dobrych praktyk powinien posługiwać się bardziej przykładami niż konstrukcją normy prawnej. Z tego powodu jest łatwiejszy do sporządzenia i bardziej czytelny dla odbiorców. Może zawierać zarówno opisy, jak i zdjęcia lub rysunki.

Ustalenia w nim zawarte muszą być zgodne z uchwałą krajobrazową, ale mogą być bardziej restrykcyjne. Powinny skupiać się na wybranych problemach³², także tych, których nie udało się rozwiązać uchwałą krajobrazową. Przy tym mogą być stopniowo uzupełniane. Zmiana kodeksu dobrych praktyk jest łatwiejsza niż modyfikacja uchwały krajobrazowej³³, zatem może to być dokument bardziej elastyczny, uzupełniany czy też zmieniany w kolejnych miesiącach stosowania uchwały krajobrazowej.

Tak **rozumiany kodeks dobrych praktyk staje się normą na nieruchomościach gminnych i wskazówką (sugestią, przykładem) na nieruchomościach innych właścicieli**. Z jednej strony zapewnia on, że struktury gminne będą przestrzegać ustaleń uchwały krajobrazowej, a co za tym idzie – będą przykładem dla innych. Z drugiej strony, właściciele nieruchomości, planując na swoim terenie lokalizację sztyldów, reklam, małej architektury, a czasem i ogrodzeń, mogą zająć do kodeksu dobrych praktyk i przyjąć zawarte tam rozwiązania, mając pewność, że są one zgodne z gminnymi regulacjami.

³² Nie muszą zawierać wszystkich ustaleń ujętych w uchwale krajobrazowej.

³³ Nie wymaga zastosowania żadnej szczególnej procedury.

Prace nad kodeksem dobrych praktyk prowadzi się z reguły równolegle z przygotowaniem uchwały krajobrazowej. Bardzo przydatne są tu warsztaty z mieszkańcami. Wyniki tych warsztatów mogą być wprowadzane do kodeksu, nawet jeśli nie ma możliwości wprowadzenia ich do uchwały.

Przykłady zawarte w kodeksie dobrych praktyk powinny odnosić się do wyznaczonych stref.

Najczęściej prezentowane są:

- szyldy na elewacji,
- urządzenia grupujące szyldy,
- szyldy semaforowe,
- szyldy i reklamy w oknach,
- gabloty informacyjne,
- tzw. potykacze,
- szyldy i reklamy na obiektach zabytkowych,
- szyldy i reklamy w ogródkach gastronomicznych,
- ogródki gastronomiczne,
- ławki,
- kosze na śmieci,
- elementy systemu informacji miejskiej.

Opiniowanie, uzgadnianie, zbieranie uwag, rozstrzygnięcie uwag uchwały krajobrazowej

Jak wcześniej zaznaczono, przygotowany projekt uchwały krajobrazowej podlega uzgodnieniom, opiniowaniu³⁴ oraz wyłożeniu do publicznego wglądu.

Niewłócznie po przygotowaniu wójt (burmistrz, prezydent miasta) ma obowiązek przekazać projekt uchwały do uzgodnień:

- wojewódzkiemu konserwatorowi zabytków w zakresie kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu (art. 37b ust. 2 pkt 4),
- ministrowi do spraw zdrowia w zakresie zagospodarowania obszarów ochrony uzdrowiskowej (art. 37b ust. 2 pkt 5).

Brak zajęcia stanowiska przez te instytucje w terminie miesiąca od dnia otrzymania projektu uchwały krajobrazowej uznaje się za uzgodnienie uchwały w przedłożonym brzmieniu (art. 37b ust. 4).

W praktyce szczególnie ważne jest uzgodnienie z wojewódzkim konserwatorem zabytków, tym bardziej że z reguły najistotniejsze i najbardziej restrykcyjne zapisy uchwały dotyczą obszarów zabytkowych. Jego funkcje może pełnić powiatowy (miejski) konserwator zabytków. Ma on uprawnienia do wypowiedzania się w stosunku do wszystkich obiektów o charakterze zabytkowym, zarówno tych indywidualnie wpisanych do rejestru zabytków, jak i znajdujących się na obszarach podlegających ochronie.

³⁴ Wzory wniosków o dokonanie uzgodnień i uzyskanie opinii zawarte są w aneksie.

Pamiętać należy, że przyjęcie uchwały krajobrazowej i jej uzgodnienie z konserwatorem zabytków nie wyłącza stosowania ustawy o ochronie zabytków. Zatem wszystkie tablice i urządzenia reklamowe, mała architektura i ogrodzenia zlokalizowane na obiektach lub terenach zabytkowych nie tylko muszą być zgodne z uchwałą krajobrazową, ale również odrębnie uzgodnione z konserwatorem zabytków. Z tego powodu nie ma podstaw, by wpisywać do projektu obowiązek uzgadniania reklam, małej architektury czy ogrodzeń z konserwatorem zabytków³⁵, bo jest to powtórzenie norm ustawowych. Zapisy tego typu powinny być uchylone w trybie nadzoru.

W praktyce warto przekazać konserwatorowi zabytków nie tylko treść uchwały, ale także opis ważniejszych ustaleń na obiektach lub obszarach zabytkowych. Pozwala to w trakcie uzgadniania lepiej zrozumieć treść i intencję zapisów oraz uniknąć uwag niemożliwych lub niecelowych do wprowadzenia do uchwały krajobrazowej. Przyspiesza tym samym proces uzgadniania.

Również niezwłocznie po przygotowaniu wójt (burmistrz, prezydent miasta) ma obowiązek przekazać projekt uchwały do opiniowania:

- regionalnemu dyrektorowi ochrony środowiska (art. 37b ust. 2 pkt 3),
- właściwemu organowi Państwowej Straży Pożarnej (art. 37b ust. 2 pkt 6),
- marszałkowi województwa (art. 37b ust. 2 pkt 7).

Powyższe organy mają miesiąc na wyrażenie swojej opinii. Jeśli tego nie zrobią w tym terminie, to wymóg zasięgnięcia opinii uznaje się za spełniony (art. 37b ust. 5).

Wójt (burmistrz, prezydent miasta) wprowadza zmiany wynikające z uzyskanych opinii i dokonanych uzgodnień do projektu uchwały krajobrazowej. Jeśli dokonane zmiany tego wymagają, to należy projekt uchwały przekazać do ponownego uzgadniania i opiniowania.

Następnie wójt (burmistrz, prezydent miasta) ogłasza w prasie lokalnej oraz przez obwieszczenie, a także w sposób zwyczajowo przyjęty na danym terenie, informację o wyłożeniu projektu uchwały krajobrazowej do publicznego wglądu na co najmniej 7 dni przed terminem wyłożenia. Podobnie jak w przypadku miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, okres wyłożenia trwa minimum 21 dni.

W trakcie wyłożenia projektu uchwały krajobrazowej do publicznego wglądu i przez okres 14 dni po jego zakończeniu zbierane są do niego uwagi. Innymi słowy, czas na składanie uwag to minimum 35 dni.

Nie ma obowiązku zorganizowania w trakcie wyłożenia dyskusji publicznej na temat projektu uchwały krajobrazowej³⁶. Jednakże zorganizowanie takiego spotkania jest bardzo wskazane. Pozwala ono zainteresowanym podmiotom i osobom uzyskać wyjaśnienia dotyczące intencji przyjętych w projekcie uchwały krajobrazowej zapisów i ich interpretacji. Dzięki temu można ograniczyć liczbę zgłaszanych uwag. Praktyka wskazuje, że znaczna część uwag wynika z niezrozumienia zapisów projektu uchwały krajobrazowej. Ponadto część osób, a szczególnie

³⁵ Czego często konserwatorzy się domagają.

³⁶ Jest to kolejna różnica w stosunku do procedury prac nad przygotowaniem mpzp.

organizacji zainteresowanych uczestnictwem w procedurach planistycznych, jest przyzwyczajona do dyskusji publicznych, organizowanych na etapie wyłożenia projektu, i brak tego elementu może potraktować jako ograniczenie, co dalej może wywołać niepotrzebne napięcia społeczne.

Po zebraniu uwag wójt (burmistrz, prezydent miasta) winien niezwłocznie je rozpatrzyć i sporządzić listę nieuwzględnionych uwag³⁷.

Choć nie jest to jednoznacznie określone³⁸, należy przyjąć, że wójt (burmistrz, prezydent miasta) wprowadza zmiany do projektu uchwały krajobrazowej, wynikające z przyjętych uwag, i jeśli jest to konieczne, w niezbędnym zakresie ponawia etap uzgodnień i zbierania opinii. Przede wszystkim może to mieć miejsce wtedy, gdy w wyniku przyjęcia uwag nastąpi zmiana zapisów dotyczących ochrony obiektów lub obszarów zabytkowych. Natomiast jeśli w efekcie przyjętych uwag nastąpi ograniczenie praw własności, należy ponowić etap wyłożenia i zbierania uwag.

Uchwalenie uchwały krajobrazowej

Uchwałę krajobrazową podejmuje rada gminy zwykłą większością głosów. Jednocześnie rada gminy rozstrzyga o sposobie rozpatrzenia uwag nieuwzględnionych przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta).

Wydawać by się mogło, że jeśli rada gminy uwzględni uwagi, może wystąpić konieczność powtórzenia procedury w niezbędnym zakresie. Taki pogląd sugeruje analogia z procedurą uchwalania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Jednakże przepisy o konieczności ponowienia procedury planistycznej są określone w stosunku do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego (art. 19 ust. 1), a nie ma ich w procedurach prac nad uchwałą krajobrazową. Na tej podstawie Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi uznał, że nie ma konieczności ponownego wykładania projektu uchwały³⁹. I choć to rozstrzygnięcie może budzić pewne wątpliwość, to można je przyjąć jako obowiązującą wykładnię.

Nadzór administracyjny oraz kontrola sądowa

Podobnie jak pozostałe akty prawa miejscowego, również uchwały krajobrazowe podlegają nadzorowi wojewody oraz w każdym czasie mogą być poddane kontroli

³⁷ Nie ma w tej sytuacji określonego terminu 21 dni na rozpatrzenie uwag, jak to jest w przypadku uwag do mpzp.

³⁸ Jak to ma miejsce w przypadku prac nad mpzp.

³⁹ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 11 sierpnia 2017 r., II SA/Łd 523/17.

sądowej. Co prawda przez dwa lata od nowelizacji ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym uchwalono zaledwie 10 uchwał krajobrazowych. Wskazać należy, że podjęte uchwały krajobrazowe spotkały się ze zróżnicowaną reakcją organów nadzoru. Wojewodowie wydali dotychczas cztery rozstrzygnięcia nadzorcze (Ciechanów – dwukrotnie, Wyszaków, Kołbaskowo). Zapadły także dwa wyroki unieważniające uchwały (Łódź, Opole). Pozostałe uchwały krajobrazowe jak na razie obowiązują w treści uchwalonej przez organy stanowiące.

Niewątpliwie obecnie najważniejszym rozstrzygnięciem w kwestii zgodności z prawem uchwał krajobrazowych jest wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi⁴⁰, który w sierpniu 2017 r. unieważnił uchwałę krajobrazową podjętą przez Radę Miejską w Łodzi. Sprawa sądowa była prowadzona ze skargi wojewody łódzkiego, który wcześniej nie wydał do uchwały żadnego rozstrzygnięcia nadzorczego.

Podstawą uchylenia uchwały było zapewne stwierdzenie uwzględnienia w uchwale wyłącznie określenia terminów dostosowania tablic reklamowych i urządzeń reklamowych, podczas gdy art. 37a ust. 9 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nakłada również obowiązek określenia warunków dostosowania. W tym zakresie sąd podzielił stanowisko wojewody łódzkiego, a tym samym uznał, że brakuje niezbędnego elementu uchwały, który powinien określać, w jaki sposób odbiorcy mają dostosować się do jej warunków. Z tego samego powodu we wrześniu 2017 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Opolu⁴¹ uchylił uchwałę krajobrazową Opola. W tym miejscu warto też wspomnieć, że problematyka warunków dostosowania budzi poważne wątpliwości, ponieważ w potocznym rozumieniu warunkiem dostosowania się do zapisów uchwały jest uwzględnienie stanowionych przez nią wymogów. Dlatego wydaje się, że w tym zakresie samorządy mogą mieć spore problemy, co w przyszłości zapewne będzie skutkowało kolejnymi rozstrzygnięciami nadzorczymi lub wyrokami.

Ponadto sąd wskazał, że uchwała ingeruje w pojęcia ustawowe, definiując je w odmienny sposób, ponieważ brakuje podstaw prawnych do regulacji m.in. reklam na pojazdach komunikacji publicznej, a także niedopuszczalne jest przyjmowanie ustaleń dla zagadnień regulowanych w ustawach, czym rada miejska wykroczyła poza swoje kompetencje.

Sąd zwrócił też uwagę na problematykę opisu granic poszczególnych obszarów. Na marginesie warto zaznaczyć, że opis w legendzie załącznika został uznany za niewystarczający, ponieważ art. 37a ust. 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wymaga, aby uchwała zawierała jednoznaczne określenie granic obszarów.

Łódzkiej uchwale krajobrazowej zarzucono również stosowanie pojęć nieostrych i niejednoznacznych, które mogą być dowolnie interpretowane, takich jak należyty stan, odpowiednie proporcje, zapewnienie właściwej ekspozycji. Sąd

⁴⁰ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 11 sierpnia 2017 r., II SA/Łd 523/17.

⁴¹ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 5 października 2017 r., II SA/Op 196/17.

uznał, że w kontekście późniejszego stosowania uchwały krajobrazowej będzie to powodowało zbyt wiele wątpliwości i może prowadzić do dowolności interpretacji po stronie urzędników.

Z drugiej strony, sąd wskazał na aspekty, które w jego ocenie, pomimo zarzutu wojewody, nie stanowiły złamania prawa. Pierwszy z nich dotyczył naruszenia procedury uchwalania poprzez brak ponownego wyłożenia projektu uchwały po wprowadzeniu zmian wynikających z uwag złożonych w trakcie pierwszego wyłożenia. W tym zakresie sąd stwierdził, że procedura przyjmowania uchwały krajobrazowej jest autonomiczna w stosunku do planów miejscowych i w żadnym z przepisów nie wymaga się ponownego wyłożenia projektu uchwały.

Wojewoda zarzucił uchwale również naruszenie zasady ochrony praw nabytych dotyczące legalnych nośników reklamowych. Także w tym wypadku sąd odrzucił argumentację organu nadzoru, ponieważ art. 37a stawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie daje podstaw do wprowadzania regulacji ochronnych czy też rozróżniania w uchwale sytuacji nośników legalnych i nielegalnych.

Podobnie zarzut odnośnie do naruszenia równości praw przedsiębiorców poprzez ustalenie różnej dozwolonej liczby szyldów uzależnionej od charakteru budynku, a także lokalizacji obiektu, w ocenie sądu nie zasługiwał na uwzględnienie, ponieważ rada miejska miała prawo do podjęcia wskazanych ustaleń, gdyż rozróżnienie miało charakter przedmiotowy, a nie podmiotowy.

Ostatnią kwestią rozstrzyganą przez sąd była możliwość ingerowania w kolorystykę reklam oraz nakaz odwzorowania wyglądu elewacji w ramach reklamowych siatek ochronnych. Sąd nie podzielił stanowiska organu nadzoru w tym zakresie, ponieważ ustalenia te nie stanowią przekroczenia upoważnienia ustawowego, a nadto wydają się uzasadnione z punktu widzenia ochrony krajobrazu miejskiego.

Istotne wskazówki, pozwalające na uniknięcie niektórych błędów w zapisach uchwały krajobrazowej, wynikają również z rozstrzygnięć nadzorczych. Wśród nich warto zwrócić uwagę na zasadność odrębnego uregulowania szyldów oraz tablic reklamowych i urządzeń reklamowych niebędących szyldami. Ponadto niedopuszczalne jest określanie granic za pomocą takich sformułowań, jak „zachowanie odpowiednich ciągów komunikacyjnych” czy „przestrzeganie osi widokowych”. Wynika z tego, że konieczne jest precyzyjne wyznaczanie obszarów i jednoznaczne opisywanie ich granic. Nie ulega też wątpliwości, że uchwały krajobrazowe nie powinny powtarzać przepisów ustaw ani ich w jakikolwiek sposób modyfikować.

Większość zastrzeżeń organów nadzoru dotyczyła tablic reklamowych i urządzeń reklamowych. Niemniej warto zauważyć, że uchwała krajobrazowa nie powinna odnosić się do pomników, ponieważ te zgodnie z prawem budowlanym są zaliczane do budowli (art. 3 pkt 3), a nie obiektów małej architektury (art. 3 pkt 4). Co prawda, choć na tle obowiązujących przepisów różnica pomiędzy pomnikiem a np. posągami, figurą czy rzeźbą dla przeciętnego człowieka wydaje się nieistotna, to na gruncie ustaw ma znaczenie.

Przygotowanie uchwały o opłacie reklamowej

Uchwalenie ustawy krajobrazowej daje gminom podstawę nie tylko do wprowadzenia uchwał krajobrazowych, ale również opłaty reklamowej. Należy zaznaczyć, że jest to nowy rodzaj dochodu własnego jednostek samorządu terytorialnego na szczeblu gminnym, który został unormowany w ramach nowelizacji ustawy o podatkach i opłatach lokalnych. Opłata reklamowa dotyczy tablic reklamowych oraz urządzeń reklamowych umieszczonych na terenie gminy. Co ważne, opłata reklamowa może być wprowadzona na tych obszarach, dla których zostały ustalone zasady i warunki sytuowania takich urządzeń, czyli w gminach, w których obowiązuje uchwała krajobrazowa. W tym miejscu wypada wyraźnie zaznaczyć, że podstawową funkcją nowego instrumentu finansowego jest pomoc w egzekwowaniu zasad kształtowania przestrzeni publicznej, poprawy estetyki gminy oraz uporządkowania i ochrony krajobrazu przed nadmiarem reklam. Natomiast aspekt dochodowy ma wyłącznie charakter służebny. Co prawda, nie można wykluczyć, że część samorządów będzie chciała zarobić na nowym instrumencie prawnym i zdecyduje się na wdrożenie uchwał krajobrazowych jedynie w celu przyjęcia w następnym kroku opłaty reklamowej, co będzie miało w założeniu poprawiać sytuację finansową gminy, to jednak postępowanie takie zapewne będzie stanowiło margines.

Choć uchwała krajobrazowa dotyczy reklam, ogrodzeń i obiektów małej architektury, ustawodawca zdecydował się umożliwić jednostkom samorządu terytorialnego wprowadzenie narzędzia ekonomicznego regulującego wyłącznie pierwszy ze wskazanych obszarów. Podejście takie wynika zapewne z przekonania o zarobkowym charakterze reklamy i w związku z tym możliwości wdrożenia instrumentu oddziałującego na jej występowanie w przestrzeni publicznej.

Jak każdy akt prawa miejscowego, także uchwała o opłacie reklamowej powinna zostać przygotowana z uwzględnieniem zasad techniki prawodawczej. Jednakże niezależnie od powyższego wymogu istotna jest również jej zawartość merytoryczna, zwana zakresem regulacji. Minimalna zawartość uchwały o opłacie reklamowej wynika z ustawy o podatkach i opłatach lokalnych. Zgodnie z jej zapisami, podstawowymi elementami, które należy uwzględnić w treści tego aktu prawa miejscowego są:

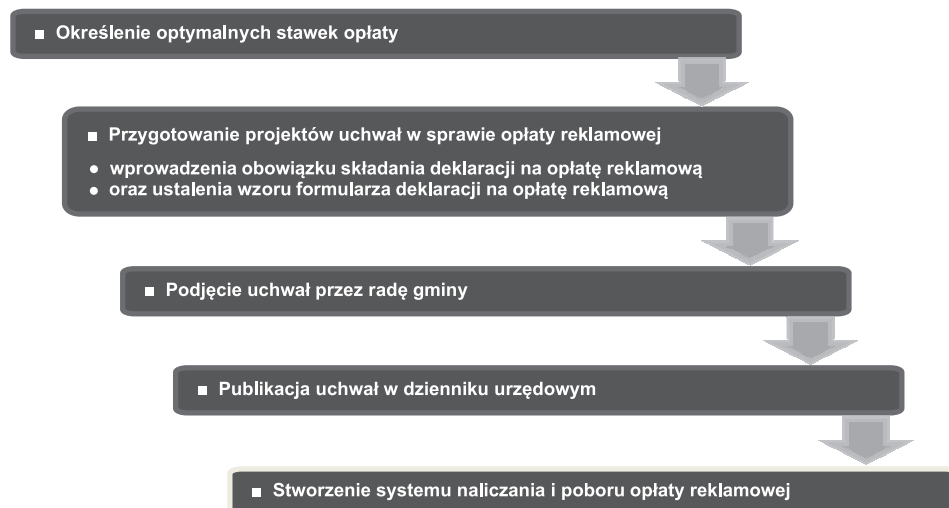
1. wprowadzenie opłaty reklamowej – art. 17 ust. 1 UoPiOL;
2. określenie wysokości stawek opłaty reklamowej – art. 19 pkt 1 lit. g i h UoPiOL;
3. określenie zasad ustalania i poboru oraz terminów płatności opłaty reklamowej – art. 19 pkt 1 UoPiOL.

Z punktu widzenia ważności wszystkich zapisów uchwały, najistotniejszym elementem jest samo postanowienie wprowadzające na terenie gminy opłatę reklamową. Brak takiego zapisu bezsprzecznie będzie dyskwalifikował kolejne jej zapisy i z całą pewnością spowoduje unieważnienie uchwały w toku postępowania nadzorczego, prowadzonego przez regionalną izbę obrachunkową.

Kolejnym koniecznym elementem uchwały o opłacie reklamowej jest określenie jej wysokości. Siła oddziaływania opłaty reklamowej na przestrzeń publiczną wynika z ustalenia dwóch rodzajów stawek – części stałej, niezależnej od powierzchni reklamy, oraz części zmiennej, naliczanej za każdy metr kwadratowy powierzchni ekspozycji. Efektem takiej konstrukcji jest jednocześnie oddziaływanie na liczbę reklam za pomocą różnicowania wysokości stawki stałej oraz ich powierzchnię. W drugim przypadku nawet nie ma potrzeby stosowania stawek uzależnionych od wielkości, ponieważ łączna wartość opłaty reklamowej będzie wynikiem zsumowania opłaty stałej oraz iloczynu opłaty zmiennej i powierzchni reklamy liczonej w metrach kwadratowych. Żeby przekonać się o sile oddziaływania opłaty reklamowej, warto zapoznać się z przykładową kalkulacją opłaty reklamowej dla tablicy o powierzchni 12 m². Zakładając maksymalną wysokość stawek oraz całoroczną ekspozycję reklamy, potencjalny dochód z tego tytułu będzie wynosił:

$$((12 \text{ m}^2 \times 0,20 \text{ zł}) + 2,47 \text{ zł}) \times 365 \text{ dni} = 4,87 \text{ zł} \times 365 \text{ dni} = 1777,55 \text{ zł/rok}$$

Potencjalny dochód będzie rósł razem z powierzchnią reklamy i w przypadku 18-metrowego billboardu wyniesie 2215,55 zł. Natomiast popularne w dużych miastach nośniki o powierzchni 36 i 48 m² będą skutkowały potrzebą uiszczenia opłaty odpowiednio w kwotach 3529,55 zł i 4405,55 zł. Nawet jeśli przyjąć, że pobierana byłaby wyłącznie część stała opłaty reklamowej, to jej wysokość kształtowałaby się na poziomie 900,00 zł rocznie, co z całą pewnością zmusi przedsiębiorców do przeprowadzenia kalkulacji podejmowanych działań reklamowych i prawdopodobnie będzie skutkowało wyeliminowaniem z przestrzeni



Ryc. 9. Rekomendowany harmonogram prac nad uchwałą w sprawie opłaty reklamowej

Źródło: opracowanie własne.

publicznej tych reklam, w przypadku których koszty ich wykonania oraz utrzymania (z uwzględnieniem opłaty reklamowej) będą wyższe niż przewidywane korzyści wynikające z reklamy. Jak widać w zestawieniu w tabeli 6 w przypadku billboardów o powierzchni 12 m² koszty sięgają 20–60%, a w przypadku 18 m² 10–30%, przy czym im mniej atrakcyjny jest rynek reklamowy (mniejsze miasto), tym udział ten jest większy. Prezentowane zestawienie obejmuje reklamy w atrakcyjnych lokalizacjach i ich ceny wywoławcze. W praktyce zapewne dochodowość tych reklam jest niższa, a zatem opłata może nawet w tych atrakcyjnych lokalizacjach przekraczać 50% udziału w dochodach, a w lokalizacjach mniej atrakcyjnych może być nawet wyższa niż dochodowość reklam. Widać również, że udział ten jest większy w mniejszych reklamach. Dlatego można przyjąć, że wprowadzenie opłaty przyczyni się przede wszystkim do likwidacji (znacznego ograniczenia) reklam mniejszych, w mniej atrakcyjnych lokalizacja. Nie będzie miało aż tak znaczącego wpływu na ograniczenie dużych i bardzo dużych reklam na najatrakcyjniejszych rynkach (w dużych miastach).

Powyższe wyliczenia obrazują możliwość oddziaływania samorządu lokalnego na ład reklamowy wyłącznie poprzez fakt wprowadzenia opłaty reklamowej. Tymczasem ustawa o podatkach i opłatach lokalnych daje możliwość znacznie szerszego zakresu regulacji opisywanej materii. Dlatego przygotowując opłatę reklamową, warto zwrócić uwagę nie tylko na poprawność legislacyjną, ale również na możliwe warianty kalkulacji stawek.

Po pierwsze, wprowadzając opłatę reklamową, można podjąć decyzję co do wysokości stawki, ponieważ art. 19 pkt 1 lit. g i h określają wyłącznie górną granicę stawki dziennej. Przed podjęciem stosownej uchwały warto zastanowić się, czy aby osiągnąć oczekiwane zmiany w przestrzeni publicznej, konieczne jest uchwalanie stawek maksymalnych. Być może zakładany efekt można osiągnąć,

Tabela 6. Udział opłaty w miesięcznych dochodach z reklam

Miasto	Billboard 12 m ²			Billboard 18 m ²		
	dochód	maksymalna opłata	udział (w %) opłaty w dochodzie	dochód	maksymalna opłata	udział (w %) opłaty w dochodzie
Bielsko-Biała	300–390	148,13	38–49			
Jarocin	300–350	148,13	42–49			
Kraków	300–690	148,13	21–49	1900	184,63	10
Poznań	690–850	148,13	17–21	1700	184,63	11
Sandomierz	250–350	148,13	42–59			
Śrem	250–300	148,13	42–59			
Tarnobrzeg	250–300	148,13	42–59			
Tarnów	400–490	148,13	30–37	540	184,63	34
Warszawa	750–850	148,13	17–20	1950	184,63	9
Wrocław	690–850	148,13	17–21	1190	184,63	16
Zabrze	350–490	148,13	30–42			

Źródło: obliczenia własne na podstawie ofert internetowych.

decydując się na wprowadzenie i pobór opłaty reklamowej skalkulowanej na niższym poziomie.

Natężenie reklam w poszczególnych częściach miasta lub gminy jest zróżnicowane. Odmienne jest także rodzaj problemów w przestrzeni publicznej. Z tego względu może wystąpić potrzeba zastosowania innych stawek opłaty reklamowej dla poszczególnych części miasta, na co pozwala art. 19 pkt 4 UoPiOL, który dodatkowo stanowi, że rada gminy może różnicować wysokość stawek opłaty reklamowej, uwzględniając nie tylko lokalizację, ale również wielkość lub rodzaj tablicy reklamowej lub urządzenia reklamowego. O ile możliwość różnicowania opłaty reklamowej w zależności od wielkości nie budzi większych wątpliwości – większa reklama bardziej znacząco ingeruje w krajobraz i dlatego powinna zostać objęta wyższą opłatą – to kryteria lokalizacji oraz rodzaju reklamy mogą powodować wątpliwości interpretacyjne. W przypadku uzależnienia wysokości opłaty reklamowej od lokalizacji reklamy, niezbędne jest precyzyjne wskazanie okoliczności, które spowodują zastosowanie innej stawki. Rozwiązanie będzie względnie proste, jeśli tworząc uchwałę krajobrazową, zdecydowano o podziale gminy na obszary o różnych regulacjach. Wówczas będzie można określić, że na obszarze A obowiązują stawki maksymalne, podczas gdy na obszarze B będą one o 50% niższe. Niemniej można sobie też wyobrazić sytuację, w której pomimo braku podziału gminy na obszary będzie istniała możliwość różnicowania stawek w oparciu o kryterium lokalizacyjne. Przykładowo można wskazać, że opłata będzie wyższa wzdłuż dróg krajowych. Wydaje się jednak, że to podejście będzie trudne, zarówno do wprowadzenia, jak i późniejszej egzekucji. Wątpliwości można mieć również co do intencji takiego rozwiązania, ponieważ w jego przypadku na pierwszy plan wysuwa się kryterium dochodowe. Podobne trudności może spowodować różnicowanie stawek w oparciu o rodzaj urządzenia reklamowego. Choć w tym wypadku można rozważyć różne sposoby określenia stawek dla tablic reklamowych oraz urządzeń reklamowych. Przykładowo pierwsze zostałyby objęte niską opłatą stałą i wysoką opłatą zmienną, podczas gdy drugie wyłącznie maksymalną opłatą stałą. Podejście takie uzasadnione jest względami pragmatycznymi, ponieważ w odniesieniu do urządzeń reklamowych mogą wystąpić problemy z określeniem ich powierzchni, podczas gdy w przypadku tablic reklamowej będzie to stosunkowo proste. Co prawda art. 17b ust. 4 UoPiOL wskazuje, że jeśli kształt urządzenia reklamowego uniemożliwia wyznaczenie pola powierzchni służącej ekspozycji reklamy, wówczas wysokość opłaty zależy od pola powierzchni bocznej prostopadłościanu opisanego na urządzeniu reklamowym. Jednak już na pierwszy rzut oka można dostrzec co najmniej dwa problemy związane z przeprowadzeniem pomiaru (kiedy kształt uniemożliwia wyznaczenie pola powierzchni, co będzie powierzchnią służącą ekspozycji reklamy). Wszakże trzeba pamiętać, że przez rodzaj obiektu reklamowego nie należy rozumieć wyłącznie rozróżnienia na tablicę reklamową lub urządzenie reklamowe, ponieważ rodzaj reklamy może wynikać też z faktu jej oświetlenia czy zmiennej formy (np. LED).

Ostatnim z obligatoryjnych elementów uchwały o opłacie reklamowej jest określenie zasad ustalania i poboru oraz terminów jej płatności. Ponieważ zgodnie z art. 19 pkt 1 lit. g i h opłata reklamowa została określona w wymiarze

dziennym, to domyślny termin płatności powinien być analogiczny. Trudno jednak sobie wyobrazić, aby każdego dnia podmiot zobowiązany do uiszczenia opłaty dokonywał stosownej transakcji gotówką lub przelewem na rachunek budżetu. Ponadto, oprócz częstotliwości poboru, rada gminy musi ustalić zasady i terminy płatności. Zaczynając od ostatniego elementu, termin płatności można określić poprzez wskazanie liczby dni od zaistnienia okoliczności (np. 14 dni od umieszczenia tablicy reklamowej) lub poprzez wskazanie nieprzekraczalnych dat uiszczenia opłaty (np. do 20 dnia każdego miesiąca). Oczywiście termin płatności jest ściśle powiązany z częstotliwością uiszczenia opłaty reklamowej, a jak wcześniej wspomniano, ta domyślnie pobierana jest w systemie dziennym. Jednakże ze względu na łatwe do zrozumienia uciążliwość dla właścicieli nieruchomości (codzienne realizowanie przelewu lub wpłaty gotówkowa) oraz oczywiste trudności ewidencyjne (każda wpłata będzie musiała być zaksięgowana w budżecie), zdecydowanie zaleca się zmniejszenie częstotliwości poboru opłaty reklamowej. Rada gminy ma w tym zakresie dość dużą swobodę, ponieważ może wskazać dowolny okres (tygodniowy, miesięczny czy nawet co 134 dni), jednak wydaje się, że rozsądnym kompromisem jest pobór kwartalny lub półroczny, ponieważ z jednej strony, ogranicza on uciążliwość związane ze zbyt częstymi płatnościami, z drugiej, gwarantuje stabilne i regularne wpływy do budżetu. Dodatkowo należy zaznaczyć, że minimalną częstotliwość poboru opłaty reklamowej determinuje cykl budżetowy – nie można założyć poboru opłaty rzadziej niż raz w roku.

Dla skuteczności poboru opłaty reklamowej niezwykle istotne jest także ustalenie reguł jej poboru. Zasadniczo można wyróżnić dwa sposoby, które mają szansę zadziałać w przypadku opisywanej daniny publicznej: model inkasa oraz model deklaracyjny. Wydaje się, że poza nielicznymi przypadkami wynikającymi z okresowego nasilenia reklam (np. w trakcie sezonu wakacyjnego w popularnych miejscowościach turystycznych), większość samorządów powinna zdecydować się na wprowadzenie modelu deklaracyjnego, który pomimo niższej skuteczności, generuje niższe koszty organizacji i późniejszego funkcjonowania.

Jak wspomniano, opłatę reklamową pobiera się od właścicieli nieruchomości lub obiektów budowlanych, użytkowników wieczystych, posiadaczy samoistnych lub posiadaczy zależnych nieruchomości lub obiektów budowlanych, które stanowią własność Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego, jeśli



Ryc. 10. Zawartość uchwały o opłacie reklamowej

Źródło: opracowanie własne.

posiadanie wynika z umowy zawartej z właścicielem, Agencją Nieruchomości Rolnych lub z innego tytułu prawnego lub jeśli posiadanie nie ma tytułu prawnego.

Z drugiej strony, ustawa o podatkach i opłatach lokalnych określa szereg okoliczności, w których opłaty reklamowej się nie pobiera. Pierwszą z nich, która będzie miała najczęstsze zastosowanie praktyczne, jest sytuacja, w której tablica reklamowa lub urządzenie reklamowe będą stanowiły szyld umieszczony zgodnie z uchwałą krajobrazową. Wówczas zgodnie z art. 17a ust. 5 pkt 2 UoPiOL następuje wyłączenie poboru opłaty reklamowej szyldu zgodnego z uchwałą krajobrazową. Uzasadnieniem takiego podejścia jest zagwarantowanie przedsiębiorcom możliwości ekspozycji w przestrzeni publicznej podstawowej informacji o rodzaju działalności prowadzonej w danej nieruchomości. Może się jednak zdarzyć (i zapewne nie będzie to rzadko spotykane), że spora część szyldów będzie podlegała opłacie reklamowej. Wystarczy bowiem, że taka tablica reklamowa lub urządzenie reklamowe nie będą spełniały parametrów szyldu, określonych w uchwale krajobrazowej (liczba, rozmiary, zasady i warunki sytuowania). Wówczas każdy obiekt reklamowy, który nie spełni choćby jednego z wymagań określonych dla szyldu, będzie uznany za reklamę i jako taki będzie podlegał stosownej opłacie.

Zgodnie z art. 17a ust. 5 pkt 1 UoPiOL, opłaty reklamowej nie pobiera się również w przypadku, gdy tablice reklamowe lub urządzenia reklamowe nie są widoczne z przestrzeni dostępnych publicznie. Pomijając dyskusję o interpretacji znaczenia pojęcia „przestrzeni dostępnej publicznie” i jego różnicy od „przestrzeni publicznej”, wskazać należy, że opłata reklamowa będzie pobierana prawdopodobnie wyłącznie od tablic i urządzeń reklamowych znajdujących się na zewnątrz, które dodatkowo są dobrze widziane z terenów o swobodnym dostępie. W praktyce najczęstszym przypadkiem ustalenia obowiązku uiszczenia opłaty reklamowej będzie sytuowanie obiektu reklamowego przy drodze publicznej (zarówno w pasie drogowym, jak i na nieruchomościach przyległych). Z tego względu wyłączenie poboru opłaty reklamowej od tablic reklamowych lub urządzeń reklamowych niewidocznych z przestrzeni dostępnych publicznie obejmuje przede wszystkim reklamy w budynkach centrów handlowych oraz na obiektach sportowych (wnętrza basenów, stadionów, kortów tenisowych itp.).

Kolejne ustawowe wyłączenia poboru opłaty reklamowej odnoszą się do sytuacji, w której dana tablica lub urządzenie reklamowe nie ma w swej istocie komercyjnego charakteru. Zostało to uregulowane odpowiednio w art. 17a ust. 5 pkt 3 i 4 UoPiOL, który wskazuje, że opłaty reklamowej nie pobiera się, jeśli obiekt reklamowy:

1. jest realizacją obowiązku nałożonego przepisami prawa;
2. służy wyłącznie do upowszechniania informacji:
 - a. trwale upamiętniającej osoby, instytucje lub wydarzenia,
 - b. o charakterze religijnym, związanym z działalnością kościołów lub innych związków wyznaniowych, jeżeli tablica reklamowa lub urządzenie reklamowe sytuowane są w granicach terenów użytkowanych jako miejsca kultu i działalności religijnej oraz cmentarzy.

Pierwszy z wymienionych przypadków wyklucza możliwość naliczenia opłaty, jeśli dana tablica lub urządzenie reklamowe zostały wykonane nie w celu

promocji określonych towarów lub usług, ale w wyniku obowiązku ustawowego. Zasadniczo trudno wyobrazić sobie sytuację, w której istnieje przepis zmuszający przedsiębiorców do promocji swoich wyrobów. Nie można jednak zapominać o niezwykle szerokiej definicji reklamy, która pod tym pojęciem nakazuje rozumieć upowszechnianie w jakiegokolwiek wizualnej formie informacji promującej osoby, przedsiębiorstwa, towary, usługi, przedsięwzięcia lub ruchy społeczne. Przykładowo definicja ta obejmuje swym zakresem tablice informacyjne instalowane przy placach budowy. Co prawda, szczegółowe wymagania w tym zakresie zostały zawarte w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 26 czerwca 2002 r. w sprawie dziennika budowy, montażu i rozbiórki tablicy informacyjnej oraz ogłoszenia zawierającego dane dotyczące bezpieczeństwa pracy i ochrony zdrowia, to jest akcie prawnym o randze powszechnie obowiązującego źródła prawa. Dlatego wszystkie tablice informacyjne, których montaż wynika z powszechnie obowiązujących aktów prawa, nie będą podlegały opłacie reklamowej.

Pewien kłopot mogą sprawić natomiast tablice informujące o dofinansowaniu przedsięwzięcia ze środków Unii Europejskiej, które zwłaszcza w ostatnich latach często pojawiają się w przestrzeni publicznej, ponieważ obowiązek ich usytuowania nie wynika bezpośrednio z ustawy lub rozporządzenia, ale z umowy zawartej pomiędzy beneficjentem a instytucją wdrażającą, która dodatkowo szczegółowo określa parametry, jakim tablica powinna odpowiadać. Z tego powodu, tablice informujące o dofinansowaniu projektów ze środków Unii Europejskiej nie będą korzystały ze zwolnienia określonego w art. 17 ust. 5 pkt 3 UoPiOL. Nie oznacza to jednak, że nie będzie można wobec nich zastosować zwolnienia o charakterze przedmiotowym.

Ostatni rodzaj ustawowego zwolnienia z obowiązku odprowadzania opłaty reklamowej dotyczy sytuacji, w której obiekt reklamowy służy wyłącznie promowaniu osób, instytucji lub wydarzeń o charakterze historycznym lub religijnym. Istotne jest przy tym, aby upamiętnienie wynikało z potrzeby utrwalenia rangi określonego wydarzenia bądź roli, jaką odegrała organizacja lub ludzie biorący w nim udział. Natomiast w odniesieniu do związków wyznaniowych określono dwie przesłanki warunkujące zwolnienie z opłaty reklamowej, które dotyczą przedstawiania treści o charakterze religijnym oraz usytuowania obiektu reklamowego wyłącznie w granicach obszarów użytkowanych jako miejsca kultu i działalności religijnej oraz cmentarzy.

Oprócz ustawowych wyłączeń poboru opłaty reklamowej, w każdej gminie, która zdecyduje się wprowadzić opłatę reklamową, istnieje możliwość zastosowania zwolnień przedmiotowych. Rodzaj obiektów reklamowych oraz zakres zwolnień musi być szczegółowo przanalizowany dla każdego przypadku, jednak wydaje się, że podstawowym kryterium ewentualnego stosowania zwolnień powinna być dbałość o jakość przestrzeni publicznej. W tym kontekście można przykładowo rozważyć zwolnienie z opłaty reklamowej wszystkich nośników okazjonalnie wykorzystywanych na cele promocji wydarzeń kulturalnych lub sportowych o regionalnym charakterze, oczywiście pod warunkiem spełniania wymogów określonych w uchwale krajobrazowej. Co więcej, zwolnienie z opłaty reklamowej może posłużyć również jako narzędzie zachęcające do szybszego

dostosowania obiektów reklamowych do wymogów określonych w uchwale krajobrazowej (zwolnienie dla obiektów, które będą spełniały warunki określone w uchwale krajobrazowej przed upływem okresu dostosowania).

Na zakończenie rozważań dotyczących opłaty reklamowej warto też wspomnieć o rozwiązaniu, jakie wprowadziła ustawa o podatkach i opłatach lokalnych w odniesieniu do tablic lub urządzeń reklamowych, od których pobiera się podatek od nieruchomości. W takim przypadku wysokość opłaty reklamowej koryguje się o wysokość podatku od nieruchomości w taki sposób, że kwotę podatku zalicza się na poczet opłaty reklamowej należnej od tej tablicy lub urządzenia reklamowego. W efekcie od opłaty reklamowej będzie trzeba odjąć wartość naliczonego podatku od nieruchomości.

Wydawać by się mogło, że celem opłaty reklamowej jest zapewnienie budżetowi gminy stałych i wysokich wpływów. Tymczasem okazuje się, że powinna ona być traktowana jako istotne narzędzie wspierające proces porządkowania przestrzeni publicznej. Kluczowym aspektem gwarantującym skuteczność opłaty reklamowej jest stworzenie bodźca ekonomicznego zmuszającego reklamodawców do skalkulowania opłacalności prowadzenia reklamy zewnętrznej, bowiem niestety w wielu sytuacjach, nośnik reklamy, który raz zostanie wprowadzony do przestrzeni publicznej, pozostaje w niej na wiele lat, często tracąc aktualność oraz początkowe walory estetyczne. W efekcie powoduje to zaśmieszenie krajobrazu, które należy jak najszybciej ograniczyć. Pierwszym ze stosowanych narzędzi ma być uchwała krajobrazowa. Jednak normy w niej zawarte muszą być egzekwowane. Aby umożliwić pracownikom urzędów realizację podjętej uchwały, zdecydowanie zaleca się wprowadzenie opłaty reklamowej. Dzięki temu wzmocniona zostanie skuteczność działań sprzyjających uporządkowaniu rynku reklamy zewnętrznej.

Stawka opłaty reklamowej zależy od części stałej i zmiennej. Część stała jest kwotą zryczałtowaną, natomiast część zmienna zależy od wielkości pola powierzchni tablicy lub urządzenia reklamowego służącego ekspozycji reklamy.

Wdrażanie uchwał krajobrazowych i o opłacie reklamowej

Wdrożenie uchwał krajobrazowej i o opłacie reklamowej tak, by dobrze funkcjonowały i prawidłowo wypełniały swoje zadania, wymaga odpowiedniej organizacji urzędu gminy. Wymaga także przydzielenia stosownych zasobów: personalnych, finansowych, lokalowych, sprzętowych, informatycznych itp.

Umieszczenie nowych zadań w strukturze organizacyjnej

Realizacją uchwały krajobrazowej winny zająć się jednostki bezpośrednio odpowiedzialne za planowanie i zagospodarowanie przestrzenne (referat ar-

chitektury, plastyk miejski), gdyż to one mają kompetencje pozwalające na ustalenie, czy tablice i urządzenia reklamowe (w tym szyldy) są zgodne z zapisami uchwały krajobrazowej.

Jednostki odpowiedzialne za planowanie i zagospodarowanie przestrzenne powinny zatem kontrolować zgodność tablic i urządzeń reklamowych z zapisami uchwały krajobrazowej, prowadzić postępowania administracyjne na podstawie art. 37d UoPiZP, tj. naliczać karę pieniężną i ustalać obowiązek dostosowania tablic i urządzeń reklamowych do przepisów gminnych.

Rodzi się również pytanie, czy i kto powinien prowadzić ewidencję tablic i urządzeń reklamowych. Z jednej strony, ewidencja taka może być założona (i będzie), jeśli gmina wprowadzi obowiązek składania deklaracji w zakresie opłaty reklamowej. Jednakże ta ewidencja nie będzie ujmowała wszystkich aspektów pozwalających na ustalenie zgodności tablicy czy urządzenia reklamowego z uchwałą krajobrazową. Ewidencja ta będzie ujmowała jedynie nośniki reklamowe podlegające opłacie (nie ujmie szyldów, nośników zwolnionych). Jednocześnie brak jest podstawy prawnej, by nałożyć obowiązek zgłaszania wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi miasta) tablic i urządzeń reklamowych. Z tych powodów ewidencja taka musiałaby być założona przez służby gminne we własnym zakresie, na podstawie obserwacji przestrzeni gminnej, i co ważniejsze, w taki sam sposób aktualizowana. Nakłady na rozpoczęcie i aktualizowanie takiej ewidencji będą stosunkowo wysokie. Dlatego warto rozważyć utworzenie takiej ewidencji przede wszystkim w tych gminach, w których rynek reklamowy jest stosunkowo niewielki i stabilny, tzn. nie wykazuje się częstym pojawianiem się nowych tablic i urządzeń reklamowych. Można także rozważyć wprowadzenie takiej ewidencji już po pewnym czasie obowiązywania uchwały reklamowej, gdy rynek zaakceptuje jej ustalenia. W takim przypadku prowadzeniem i aktualizacją ewidencji tablic i urządzeń reklamowych zajmować się powinny osoby odpowiedzialne za planowanie i zagospodarowanie przestrzenne w gminie.

Realizacją opłaty reklamowej powinny zajmować się służby finansowe urzędu gminy. Ze względu na to, że płatnik tej opłaty jest analogiczny jak w przypadku podatku od nieruchomości, mogą to być te same stanowiska co do obsługi tego podatku.

Służby finansowe powinny zatem prowadzić ewidencję (rejestr) tablic i urządzeń reklamowych podlegających opłacie, organizować pobór opłaty oraz prowadzić niezbędne postępowania administracyjne w tym zakresie.

System poboru opłaty reklamowej

Jak wskazano, pobór opłaty reklamowej może następować w drodze inkasa lub na podstawie składanych deklaracji.

Za wprowadzeniem inkasa przemawia dzienny wymiar opłaty (podobnie jak w przypadku opłaty targowej), natomiast za wprowadzeniem deklaracji powiązanie jej z właścicielem nieruchomości.

Tabela 7. Problemy do rozważenia przy wyborze sposobu poboru opłaty reklamowej

	Pobór w drodze inkasa	Składanie deklaracji
Skuteczność poboru	wysoka	niższa
Dodatkowe zatrudnienie pracownika	należy określić inkasentów i wysokość wynagrodzenia za inkaso	prawdopodobne zatrudnienie dodatkowego pracownika odpowiedzialnego za kontrolę prawidłowości złożonych deklaracji
Koszty poboru	wysokie koszty poboru	niskie koszty poboru (obowiązek składania deklaracji przez płatnika)
Inne przesłanki	konieczność codziennego poboru od największej liczby stabilnych tablic lub urządzeń reklamowych	usprawnienie systemu – możliwość poboru w okresach kwartalnych lub dłuższych w przypadku stabilnych tablic lub urządzeń reklamowych

Źródło: opracowanie własne.

W tabeli 7 przedstawiono argumenty, jakie gmina powinna rozważyć, wybierając sposób poboru opłaty.

W praktyce zalecać należy oparcie systemu poboru opłaty reklamowej na składanych deklaracjach. Taki system jest znacznie tańszy do wprowadzenia, pozwala na stworzenie ewidencji tablic i urządzeń reklamowych podlegających opłacie⁴². Jest on zupełnie wystarczający do osiągnięcia celów wprowadzenia nowych rozwiązań. Jego wadą może być pomijanie reklam okazjonalnych, pojawiających się w przestrzeni publicznej na krótki okres. Jednak wydaje się, że ewentualna chęć wyeliminowania tych reklam nie uzasadnia ponoszenia znacznie wyższych kosztów. W przypadku wprowadzenia obowiązku składania deklaracji gmina określa termin, warunki i tryb ich składania oraz może stworzyć możliwość składania deklaracji za pomocą środków komunikacji elektronicznej.

Pobór opłaty w drodze inkasa wyjątkowo można zalecać jedynie tym gminom, którym zależy na wyeliminowaniu (czy też uporządkowaniu) z przestrzeni publicznej reklam okazjonalnych, pojawiających się na krótki okres. Są to przede wszystkim gminy o charakterze turystycznym, w których występują znaczne ilości reklam sezonowych (np. nadmorskie gminy wypoczynkowe). W takim przypadku istnieje obowiązek wyznaczenia inkasentów i określenia ich wynagrodzenia. Wynagrodzenie to będzie musiało być stosunkowo wysokie, ze względu na dużą pracochłonność oraz możliwe trudności z codziennym dotarciem do płatników.

Niezbędne zasoby

Wdrożenie uchwały krajobrazowej oraz opłaty reklamowej wymaga uruchomienia stosownych zasobów.

⁴² Niebędących sztyldami oraz sztyldów niespełniających warunków ustalonych w uchwale krajobrazowej.

Przed wszystkim konieczne jest zatrudnienie nowych pracowników⁴³. Liczba nowych etatów zależy od liczby znajdujących się na jej terenie tablic i urzędzeń reklamowych, a zatem pośrednio od wielkości gminy i stopnia nasycenia nośnikami reklamowymi. Oczywiście im więcej reklam, tym większy wzrost zatrudnienia. Wielkość dodatkowego zatrudnienia winna wynikać z szacowanej pracochłonności zadań (może się wyrażać również w ułamkach etatu). Część zatrudnienia może być realizowana w ramach umów zlecenia. Dotyczyć to może w szczególności działań związanych z założeniem bazy danych i z przeprowadzeniem kontroli.

Przewidzieć należy dodatkowych pracowników w jednostkach odpowiedzialnych za planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Ich zadaniem będzie ustalenie, czy tablice i urzędzenia reklamowe są zgodne z uchwałą reklamową oraz prowadzenie postępowania administracyjnego, nakazującego dostosowanie do uchwały, w tym ustalenie opłaty karnej. Te nowe obowiązki pojawią się tuż po wejściu w życie nowych przepisów. W okresie dostosowawczym podejmowane czynności dotyczyć będą tylko nowych tablic i urzędzeń reklamowych (będzie ich zatem stosunkowo niewiele). Dlatego wskazane jest, aby pracownicy informowali w tym czasie właścicieli o konieczności dostosowania tablic i urzędzeń reklamowych do nowych przepisów⁴⁴. Po okresie dostosowawczym w pierwszych miesiącach można się spodziewać znacznego spiętrzenia działań, w związku z tym zatrudnienie powinno być większe. Należy oczekiwać, że system ustabilizuje się po pewnym czasie (trudnym dziś do oszacowania) i ewentualne postępowania będą sporadyczne, co powinno pozwolić na zmniejszenie zatrudnienia.

Należy również przewidzieć dodatkowe zatrudnienie w służbach podatkowych. Jest ono związane z założeniem, a następnie prowadzeniem (aktualizacją) ewidencji podatkowej tablic i urzędzeń reklamowych, kontrolą prawidłowości złożenia deklaracji i prawidłowości wymiaru i wnoszenia opłat, a także prowadzeniem postępowania w tym zakresie. Zatrudnienie to w zasadzie będzie stabilne w całym okresie. Jedynie w momencie zakładania ewidencji (wprowadzania do ewidencji danych z deklaracji) będzie zapotrzebowanie na większą liczbę pracowników.

Korzystne jest również stworzenie systemu kontroli krajobrazu, a zatem zgodności tablic i urzędzeń reklamowych, małej architektury i ogrodzeń z wprowadzonymi przepisami. Można to powierzyć straży gminnej lub innym służbom funkcjonującym w terenie albo stworzyć odrębne stanowisko. W każdym przypadku wymagane będzie dodatkowe zatrudnienie. Do obowiązków tych osób powinno należeć przede wszystkim identyfikowanie tablic i urzędzeń reklamowych niespełniających wymogów uchwały krajobrazowej lub tych, za które nie wniesiono opłaty reklamowej. Zebrane informacje przekazują one odpowiednio osobom odpowiedzialnym za planowanie i zagospodarowanie przestrzenne lub służbom finansowym. W systemie kontrolnym można także wykorzystywać informacje uzyskiwane okazjonalnie od mieszkańców (tzw. donosy) lub w wyniku

⁴³ Często gminy chcą realizować nowe zadania, docierając istniejące stanowiska pracy. Jednakże ze względu na zakres wykonywanych czynności, nie wydaje się to możliwe.

⁴⁴ Jest to działanie wyłącznie informujące, niemające konsekwencji prawnych, ale może ono znacznie ułatwić działania po okresie dostosowawczym.

prowadzonych akcji społecznych (np. dzięki pomocy zainteresowanych stowarzyszeń lub młodzieży szkolnej).

Dodatkowe etaty wymagają wyposażenia w lokale oraz sprzęt biurowy i systemy informatyczne.

W praktyce konieczne jest przygotowanie nowych modułów informatycznych. W zakresie podatków i opłat lokalnych – modułu opłaty reklamowej. W zakresie działań architektonicznych – modułu prowadzenia postępowania doprowadzającego do zgodności z ustaleniami uchwały krajobrazowej i ustalania opłaty karnej. Można również przygotować moduł służący kontroli. Powinien on określać lokalizację tablicy lub urządzenia reklamowego (np. na podstawie zdjęcia z geolokalizacją) oraz weryfikować, czy wniesiona została od tych nośników opłata (złożona deklaracja) i czy w stosunku do nich toczy się lub toczyło postępowanie o doprowadzenie do zgodności z uchwałą krajobrazową.

Przepływ informacji

Dla dobrego funkcjonowania nowych rozwiązań regulujących krajobraz konieczne jest zapewnienie prawidłowego przepływu informacji między służbami gminnymi: podatkowymi, architektonicznymi i kontrolnymi.

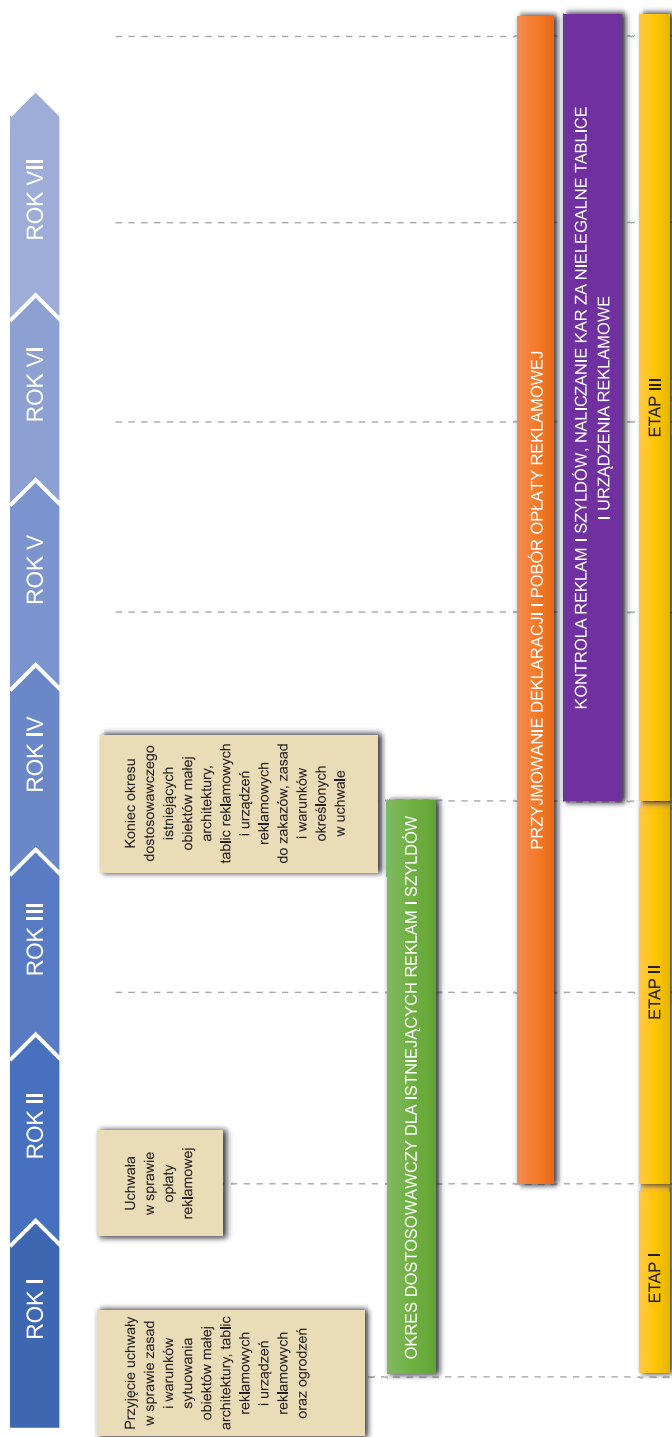
Osoby odpowiedzialne za planowanie i zagospodarowanie przestrzenne powinny mieć dostęp do rejestru opłaty reklamowej. Na podstawie informacji tam zawartych mogą ocenić zgodność niektórych parametrów tablic i urządzeń reklamowych z uchwałą krajobrazową. Może to dotyczyć takich aspektów, jak: lokalizacja i wielkość (powierzchnia), a czasami i rodzaj (jeśli opłata jest zróżnicowana w zależności od rodzaju). Jest to pierwsza weryfikacja i powinna być możliwie zautomatyzowana – system powinien wskazywać obiekty niezgodne z uchwałą krajobrazową.

Osoby odpowiedzialne za planowanie i zagospodarowanie przestrzenne ze wstępnej kontroli powinny uzyskiwać informacje o istniejących tablicach lub urządzeniach reklamowych mogących nie spełniać parametrów określonych w uchwale krajobrazowej. Na tej podstawie wszczynają kontrolę i jeśli to konieczne – odpowiednie postępowanie administracyjne. Jednocześnie mogą sprawdzić, czy analizowany nośnik jest ujęty w bazie opłaty reklamowej, jeśli nie, to przekazują tę informację służbom podatkowym.

Służby podatkowe na podstawie deklaracji prowadzą rejestr opłaty reklamowej. Jeśli uzyskają informację od służb kontrolnych lub architektonicznych o tablicy lub urządzeniu reklamowym nieujęty w ewidencji, wzywają do złożenia deklaracji i ewentualnie dokonują wymiaru zaległej opłaty, zgodnie z ordynacją podatkową.

Koszty organizacji systemu

Wprowadzenie w życie nowych rozwiązań wymaga nakładów finansowych. Część z nich ma charakter jednorazowy i wynika z konieczności wprowadzenia nowego systemu. Są to przede wszystkim nakłady na nowe systemy informatyczne



Ryc. 11. Organizacja zadań urzędu związana z poszczególnymi etapami wdrażania uchwały krajobrazowej i opłaty reklamowej
Źródło: opracowanie własne.

i wyposażenie stanowisk pracy oraz założenie rejestru opłaty reklamowej. Część ma charakter stały i wynika przede wszystkim z konieczności dodatkowego zatrudnienia oraz administrowania bazą i systemami. Dlatego w pierwszym okresie nakłady te będą wyższe, a w kolejnych będą się zmniejszać.

Przykładowo można przyjąć, że koszty wprowadzenia systemu w średniej wielkości gminie – około 25 000 mieszkańców (ok. 1700 tablic i urządzeń reklamowych) – wyniosą w pierwszym roku około 55 000 zł, w drugim około 50 000 zł i w kolejnych latach około 35 000 zł.

Podsumowaniem zadań urzędu związanych z wdrożeniem uchwały krajobrazowej oraz opłaty reklamowej jest schemat na rycinie 11, przedstawiający kolejne etapy działań oraz moment ich rozpoczęcia z punktu widzenia prawidłowej organizacji pracy w urzędzie.

Przewidywane efekty wprowadzenia uchwały krajobrazowej i opłaty reklamowej

Podstawowym celem wprowadzenia nowych rozwiązań, jak już wielokrotnie zaznaczono, jest uporządkowanie przestrzeni polskich gmin, głównie w zakresie reklam. Ma to zostać osiągnięte z jednej strony dzięki wdrożeniu norm uchwały krajobrazowej. Ich egzekwowanie ma umożliwić wprowadzenie opłaty karnej. Z drugiej strony czynnik ekonomiczny w postaci opłaty reklamowej powinien przyczynić się do bardziej racjonalnego gospodarowania przestrzenią, eliminując reklamy z obszarów o niskiej dochodowości.

Ze względu na zbyt krótki okres obowiązywania nowych regulacji i wprowadzenie ich dopiero w kilku gminach, brakuje rzeczywistej oceny skutków działania nowych przepisów. Ocena ta będzie możliwa prawdopodobnie nie wcześniej jak za dwa, trzy lata.

Dziś można tylko przewidywać z pewnym prawdopodobieństwem, jakie efekty wywołają nowe rozwiązania. Efekty te, co oczywiste, będą różne w poszczególnych gminach, w zależności od tego jak różne jest w nich dziś natężenie problemów oraz jakie szczegółowe rozwiązania zostaną w nich przyjęte.

Należy spodziewać się **znacznego zmniejszenia liczby reklam** na terenie gminy. Przede wszystkim powinny być stopniowo wyeliminowane wszystkie tablice i urządzenia reklamowe niezgodne z zapisami uchwały krajobrazowej. Proces eliminacji powinien rozpocząć się tuż po zakończeniu okresu dostosowawczego. Prawdopodobnie część tablic i urządzeń reklamowych na trwałe zniknie z krajobrazu gminy⁴⁵, a część zostanie dostosowana do nowych wymogów. Wprowadzenie opłaty reklamowej powinno doprowadzić do eliminacji wszystkich tych nośników reklamowych, które nie mają ekonomicznego uzasadnienia,

⁴⁵ Gdyż ich dostosowanie nie będzie możliwe (np. na obszarach, na których wprowadzony zostanie zakaz sytuowania reklam) lub nie będzie ekonomicznie uzasadnione.

gdyż dochody, które przynoszą, są niższe (lub tylko nieznacznie wyższe) niż ponoszona opłata reklamowa. Dotyczyć to będzie zwłaszcza wszystkich tablic i urządzeń reklamowych: na obszarach mało atrakcyjnych (o niskiej ekspozycji), nieprzynoszących dochodu (np. lokalizowanych w ramach „pomocy sąsiedzkiej”), o niewielkiej powierzchni⁴⁶, lokalizowanych bez zgody właściciela terenu⁴⁷. Działanie opłaty reklamowej powinno być widoczne zaraz po jej wprowadzeniu, a zatem nawet w trakcie okresu dostosowawczego, wynikającego z uchwały krajobrazowej. Oczywiście może być pewien okres „rozruchu”, zanim wiedza o nowych przepisach się upowszechni. Może to trwać od kilku miesięcy do kilku lat, w zależności od intensywności kampanii informacyjnej w gminie i intensywności działań kontrolnych. Przyjmuje się, że z krajobrazu gminnego powinno zniknąć nawet do 50% reklam⁴⁸.

Po drugie powinna **poprawić się estetyka tablic i urządzeń reklamowych**. Muszą one bowiem spełniać wymogi uchwały krajobrazowej. Powinna zmniejszyć się przypadkowość ich lokalizacji, a także poprawić jakość i dostosowanie do otoczenia. Dotyczyć to będzie w dużym stopniu szyldów. Oczywiście im bardziej restrykcyjne będą zapisy uchwały krajobrazowej, tym trudniej będzie wprowadzić nowe regulacje, ale tym bardziej uporządkowana będzie przestrzeń. Duże znaczenie może tu mieć promocja dobrych praktyk i przykładów.

Można spodziewać się także **ujednolicenia** (zmniejszenia różnorodności) tablic i urządzeń reklamowych, przede wszystkim szyldów. Łatwiej będzie bowiem skopiować rozwiązanie (np.: dobrą praktykę), o którym wiemy, że jest zgodne z uchwałą krajobrazową niż przyjąć rozwiązanie niestandardowe i sprawdzać jego zgodność z zapisami uchwały.

Pewnym ubocznym efektem zarówno prac nad nowymi rozwiązaniami, jak i ich wprowadzenia będzie **edukacja społeczeństwa i uwrażliwienie mieszkańców na estetykę** ich najbliższego otoczenia. Dlatego warto wprowadzać kodeks dobrych praktyk czy też promować najlepsze rozwiązania (dobre przykłady).

Wprowadzenie opłaty reklamowej powinno zapewnić **dotatkowe wpływy do budżetu** gminnego. Znając, nawet szacunkową, liczbę i powierzchnię tablic i urządzeń reklamowych niebędących szyldami oraz przyjęte stawki opłaty, można pokusić się o wyliczenie potencjalnych wpływów. Oczywiście przy takim szacunku należy uwzględnić spadek liczby reklam w wyniku zastosowania nowych rozwiązań. W gminach średniej wielkości wpływy te można szacować w wysokości od kilkudziesięciu do kilkuset tysięcy złotych. Dodatkowo, szczególnie w pierwszym okresie wdrażania, mogą pojawić się wpływy z opłat karnych. Początkowo będą one stosunkowo wysokie, ale z czasem będą maleć.

⁴⁶ Gdyż część stała opłaty reklamowej będzie tu stosunkowo wysoka.

⁴⁷ Gdyż to on będzie uiszczal opłatę, nawet wtedy, gdy ktoś inny umieścił reklamę. Zmusi to właścicieli nieruchomości i obiektów do dbałości o stan zagospodarowania ich majątku. Typowym przykładem może tu być PKP, które dotychczas często nie interesowało się reklamami umieszczonymi na swoim terenie, lub właściciele słupów energetycznych, którzy będą zobowiązani do usuwania reklam ze słupów, ale także opłacania kar i opłat reklamowych za umieszczane na tych słupach reklamy.

⁴⁸ Oczywiście jest to bardzo przybliżony szacunek, który można w niewielkim stopniu zweryfikować na podstawie analizy natężenia reklam.

Niewielkim skutkiem ubocznym wprowadzenia nowych rozwiązań będzie **wzrost kosztów administracyjnych**, wynikających z konieczności wdrożenia, a przede wszystkim egzekwowania i kontroli nowych rozwiązań, zarówno wynikających z uchwały krajobrazowej, jak i opłaty reklamowej.

W zakresie małej architektury i ogrodzeń wprowadzenie przepisów obejmujących obszar całej gminy powinno doprowadzić do stopniowej eliminacji rozwiązań uznawanych za nieprawidłowe (np. ogrodzeń betonowych).

Podsumowanie

Ochrona krajobrazu jest jednym z poważniejszych wyzwań związanych z planowaniem przestrzennym. Niestety wiele polskich miast i gmin zmagają się z licznymi problemami, wśród których ogromne znaczenie ma zachowanie kontroli nad kierunkami rozwoju poszczególnych terenów. Istniejące w tym zakresie przed 2015 r. przepisy były na tyle nieskuteczne, że niektóre dziedziny gospodarki przestrzennej, pomimo prób regulacji, funkcjonowały z naruszeniem podstawowych zasad ładu przestrzennego. Przykładem wieloletnich zaniedbań jest obszar reklamy zewnętrznej, który przez długi okres rozwijał się prawie wyłącznie z uwzględnieniem interesu i preferencji przedsiębiorców. Ich działania, takie jak stosowanie reklam o zbyt dużych wymiarach, niska jakość wykonania obiektów reklamowych, zbyt duża liczba reklam w jednym miejscu czy jaskrawa i krzykliwa kolorystyka, w części przypadków doprowadziły do powstania chaosu reklamowego.

Dlatego nie należy ukrywać, że nowe rozwiązania przyjęte w ustawie krajobrazowej były oczekiwane i rzeczywiście mogą przyczynić się do uporządkowania przestrzeni polskich gmin oraz wprowadzenia ładu przestrzennego, przede wszystkim poprzez zmniejszenie liczby reklam, a także wprowadzenie elementów porządkujących zarówno lokalizację, jak i wygląd tablic i urządzeń reklamowych.

Ustawa krajobrazowa, oprócz tablic reklamowych i urządzeń reklamowych, daje też możliwość ustalenia zasad i warunków sytuowania ogrodzeń oraz obiektów małej architektury. Wydaje się jednak, że obecnie najważniejszy problem stanowią reklamy. Materia podlegająca regulacji nie jest łatwa, dlatego warto skupić się na rozwiązywaniu najistotniejszych problemów, a nie na rozstrzygnięciu każdego przypadku. Należy z góry założyć, że nie jest możliwe wyeliminowanie wszystkich zjawisk uznanych za nieprawidłowe, a wyeliminowanie tylko najważniejszych już powinno dać widoczne efekty w krajobrazie gminnym.

Nadmiar reklam i ich chaos w przestrzeni w dużym stopniu spowodowane są chęcią osiągnięcia zysku przez przedsiębiorców. Nie należy się temu dziwić, gdyż reklama zewnętrzna w wielu przypadkach traktowana jest jako darmowy kanał promocji, ponieważ w przeciwieństwie do radia, telewizji, prasy czy Internetu, reklamodawcy najczęściej nie ponoszą kosztów związanych z wystawieniem obiektu reklamowego na widok publiczny. Z tego powodu to właśnie czynniki

ekonomiczne, czyli opłata reklamowa, mogą okazać się najistotniejszym sposobem regulacji krajobrazu.

Prawidłowe przeprowadzenie procesu przygotowania i wdrażania uchwały krajobrazowej i o opłacie reklamowej, choć niełatwe i stosunkowo długotrwałe, jest możliwe i nie wymaga nadmiernego nakładu sił i środków. Jest to zatem racjonalne działanie, które stanowi dobre uzupełnienie dotychczasowych narzędzi planowania przestrzennego, ponieważ dzięki uzupełnieniu przepisów regulujących obiekty reklamowe o ekonomiczne instrumenty egzekucji można znacząco polepszyć skuteczność wdrażanych przepisów. Warto dodać, że prawdopodobnie wpływy z opłaty reklamowej już w początkowym okresie powinny być wyższe niż nakłady na przygotowanie nowych rozwiązań.

Mamy zatem nadzieję, że przedstawiony tryb postępowania ułatwi samorządowcom zainteresowanym upiększaniem miast i gmin wprowadzenie zarówno uchwały krajobrazowej, jak i uchwały o opłacie reklamowej, a także prawidłowe przygotowanie urzędu do zapanowania nad chaosem reklamowym. Dzięki temu zyska krajobraz polskich gmin, a mieszkańcy będą mogli korzystać z estetyczniejszej przestrzeni publicznej.

Literatura

- Buczek G., 2011. Opracowania planistyczne jako narzędzia kształtowania ładu przestrzennego (http://www.tup.org.pl/index.php?option=com_content&view=article&id=478%3Aopracowania-planistyczne-jako-narzedzia-ksztatowania-adu-przestrzenne-go&Itemid=184&lang=pl).
- Chojnicki Z., 1990. Współczesne problemy gospodarki przestrzennej. Biuletyn KPZK PAN, 146: 203–219.
- Chojnicki Z., 1992. Współczesne problemy gospodarki przestrzennej. [W:] Z. Chojnicki, T. Czyż (red.), Współczesne problemy geografii społeczno-ekonomicznej Polski. Wyd. Nauk. UAM, Poznań, s. 9–19.
- Goleń G., Fogel A., Staniewska A., 2016. Ustawa krajobrazowa. Komentarz do przepisów wprowadzonych w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu. Wolters Kluwer, Warszawa.
- Grobelny R., 1996. Narzędzia ekonomiczno-finansowe sterowania rozwojem przestrzennym w skali lokalnej. [W:] J. Parysek (red.), Rozwój lokalny i lokalna gospodarka przestrzenna. Bogucki Wyd. Nauk., Poznań, s. 141–168.
- Grobelny R., 2015. Nowe instrumenty kształtowania ładu przestrzennego wprowadzone ustawą z dnia 24 kwietnia 2014 roku o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu. [W:] S. Staszewska (red.), Wybrane współczesne aspekty rozwoju miast i obszarów wiejskich. Prace z zakresu gospodarki przestrzennej. Bogucki Wyd. Nauk., Poznań, s. 47–54.
- Mierzejewska L., 2003. Rozwój zrównoważony jako kategoria ładu przestrzennego. [W:] T. Ślęzak., Z. Ziolo (red.), Społeczno-gospodarcze i przyrodnicze aspekty ładu przestrzennego. Biuletyn Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN, 205: 127–140.
- Mierzejewska L., 2009. Rozwój zrównoważony miasta. Zagadnienia poznawcze i praktyczne. Wyd. Nauk. UAM, Poznań.
- Parysek J., 1998. Pryncypia zagospodarowania przestrzennego. Wrocław 2000 Plus. Studia nad Strategią Miasta, 1 (19). Urząd Miejski Wrocławia, Wrocław.
- Parysek J., 2003. Ład przestrzenny jako kategoria pojęciowa i planistyczna. [W:] T. Ślęzak, Z. Ziolo (red.), Społeczno-gospodarcze i przyrodnicze aspekty ładu przestrzennego, Biuletyn Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN, 205: 111–126.
- Parysek J., 2007. Wprowadzenie do gospodarki przestrzennej. Wyd. Nauk. UAM, Poznań.
- Szymański R., 2012. Sao Paulo: miasto bez reklam. Instytut Obywatelski (<http://www.instytutobywatelski.pl/10543/komentarze/sao-paulo-miasto-bez-reklam>).
- Śleszyński P., Andrzejewska M., Cerić D., Deręgowska A., Komornicki T., Rusztecka M., Solon J., Sudra P., Zielińska B., 2016. Analiza stanu i uwarunkowań prac planistycznych w gminach w 2014 roku. Synteza. Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania, Warszawa (https://www.igipz.pan.pl/tl_files/igipz/ZGMiL/Aktualno%C5%9Bci/Streszczenie_za_2014.pdf).

Aneks – wzory dokumentów

Ankieta badania opinii publicznej

Badanie opinii mieszkańców

Uchwała krajobrazowa Miasta

W ramach poprawy estetyki pod hasłem „Porządkujemy przestrzeń publiczną” pragniemy zachęcić mieszkańców do wypełnienia ankiety, która pozwoli na poznanie opinii o stanie reklam, szyldów, ogrodzeń i obiektów małej architektury.

Opinie będą brane pod uwagę przy opracowaniu uchwały krajobrazowej i Systemu Informacji Miejskiej. Jest to kolejny krok w uporządkowaniu krajobrazu miasta i jego ochrony przed narastającym chaosem reklamowym.

1. Czy jest Pani/Pan? (można wskazać kilka, zaznaczając X)

- Mieszkańcem.....
- Przedsiębiorcą
- Właścicielem nieruchomości, na której jest reklama
- Żadne z powyższych

Opinie dotyczące reklam i szyldów

1. Jaka jest Pani/Pana opinia na temat reklam i szyldów⁴⁹ w? (proszę zaznaczyć X przy wybranej odpowiedzi)

Lp.	Opinia	Zdecydowanie nie	Raczej nie	Jest mi to obojętne	Raczej tak	Zdecydowanie tak
1	Na terenie miasta jest nadmiar reklam					
2	Reklam powinno być więcej					
3	Reklamy powinny zniknąć z przestrzeni miasta					
4	Podobają mi się reklamy i szyldy takie, jakie są					
5	Reklamy i szyldy korzystnie wpływają na wygląd miasta					
6	Zwracam uwagę na reklamy					
7	Miasto powinno określić wygląd reklam i szyldów					

⁴⁹ Szyld – reklama informująca o działalności prowadzonej na nieruchomości (np. napis „sklep spożywczy”, „stomatolog”).

Reklama – pozostałe urządzenia i tablice, które promują usługi, przedsiębiorstwa, towary, osoby lub ruchy społeczne.

8	Reklamy rozpraszają uwagę kierowców					
9	Reklamy nie powinny zasłaniać zabytków					
10	Reklamy wzdłuż najważniejszych ulic powinny być uporządkowane					

3. Proszę wskazać cechy, jakie **nie podobają się** Pani/Panu w reklamach i szyldach w (można wskazać kilka, zaznaczając X):

Lp.	Cecha	Odpowiedź
1	Jaskrawa kolorystyka	
2	Mrugające światło	
3	Słaba jakość graficzna	
4	Niska jakość materiału, z którego są wykonane	
5	Zbyt duża powierzchnia	
6	Chaotyczne usytuowanie względem otoczenia	
7	Niedostosowanie do architektury budynku	
8	Nie ma takich cech	

4. W której części miasta dostrzega Pani/Pan zbyt dużo reklam? (można wskazać kilka, zaznaczając X)

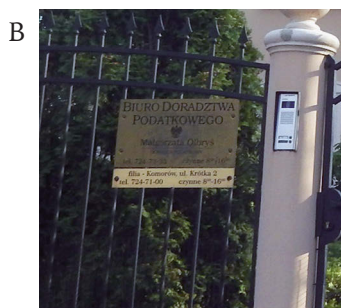
- Ulica
- Ulica (okolice dworca PKP)
- Ulica
- Ulica
- Okolice targowiska
- Okolice wiaduktu
- Inne (jakie?).....

5. Jaki Pani/Pana zdaniem powinien być stopień ograniczeń dotyczący reklam w poniższych miejscach (proszę zaznaczyć X przy wybranej odpowiedzi):

Lp.	Obszar	Bez ograniczeń	Umiarkowane ograniczenia	Znaczne ograniczenia	Miejsce wolne od reklam	Nie mam zdania
1	Przystanki komunikacji					
2	Tereny przy głównych ciągach komunikacyjnych					
3	Tereny handlowo-usługowe					
4	Strefa ochrony konserwatorskiej					

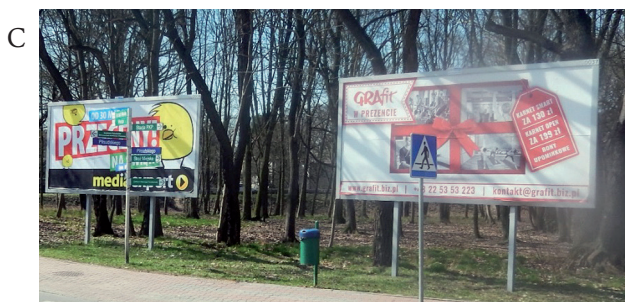
6. Proszę uszeregować szyldy od 1 do 5 (1 oznacza szyld, który podoba się najbardziej, a 5 – szyld, który podoba się najmniej)

1	
2	
3	
4	
5	



7. Proszę uszeregować reklamy od 1 do 5 (1 oznacza reklamę, która podoba się najbardziej, a 5 – reklamę, która podoba się najmniej)

1	
2	
3	
4	
5	



Pytania dotyczące ogrodzeń i obiektów małej architektury⁵⁰

8. Czy uważa Pani/Pan, że Miasto powinno określić wygląd ogrodzeń?

- Tak
 Nie
 Nie mam zdania

Jeśli odpowiedzieli Pani/Pan tak, proszę wskazać parametry, jakie powinny określać przepisy (można wybrać kilka, zaznaczając X):

Lp.	Cecha	Odpowiedź
1	Kolorystyka	
2	Materiał	
3	Wysokość	
4	Przezierność (przepuszczalność, widoczność przez ogrodzenie)	

Inne (jakie?)

9. Czy uważa Pani/Pan, że powinno się ujednoczyć wygląd ławek, koszy na śmieci, kwietników itp. na terenie całego Miasta?

- Tak
 Nie
 Nie mam zdania

Jeśli odpowiedzieli Pani/Pan tak, proszę zaproponować wygląd tych obiektów:

- | | | |
|---------------------------------------|--|---|
| Dominujące odcienie: | Dominujący materiał: | Forma: |
| <input type="checkbox"/> szarości | <input type="checkbox"/> metal | <input type="checkbox"/> prosta (nowoczesna) |
| <input type="checkbox"/> brązu | <input type="checkbox"/> tworzywo sztuczne | <input type="checkbox"/> z elementami dekoracyjnymi |
| <input type="checkbox"/> granatu | <input type="checkbox"/> drewno | <input type="checkbox"/> wielofunkcyjna (np. ławka z kwietnikiem) |
| <input type="checkbox"/> kolor czarny | <input type="checkbox"/> kamień | <input type="checkbox"/> o łagodnych kształtach |
| <input type="checkbox"/> inne..... | <input type="checkbox"/> inne..... | <input type="checkbox"/> inne..... |

10. Proszę przedstawić własne spostrzeżenia i uwagi dotyczące reklam, szyldów, obiektów małej architektury i ogrodzeń w

⁵⁰ **Obiekty małej architektury** – pomniki, krzyże przydrożne, kapliczki, rzeźby, ławki, huśtawki, śmietniki, fontanny

Uchwała intencyjna

UCHWAŁA NR .../.../2017
RADY MIASTA
z dnia

w sprawie: przygotowania projektu uchwały ustalającej zasady i warunki sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabarytów, standardów jakościowych oraz rodzajów materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane

Na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. 2016 poz. 446 ze zm.) oraz art. 37b ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz.U. 2016 poz. 778 ze zm.) Rada Miasta uchwała, co następuje:

§ 1

Postanawia się o przygotowaniu przez Burmistrza Miasta projektu uchwały ustalającej zasady i warunki sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabarytów, standardów jakościowych oraz rodzajów materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane na terenie Miasta

§ 2

Wykonanie uchwały powierza się Burmistrzowi Miasta

§ 3

Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia

Przewodnicząca Rady Miasta

Uzasadnienie

W ostatnich latach na nieruchomościach znajdujących się w pojawia się coraz więcej reklam. Niestety ich zbyt duża liczba, jaskrawa kolorystyka, przewymiarowanie, a także niska jakość, często negatywnie wpływają na wygląd przestrzeni publicznej w mieście. Pewne problemy dotyczą również zasad budowy ogrodzeń i sytuowania obiektów małej architektury. Dlatego mając na uwadze historię miasta, rodzaj istniejącej i planowanej zabudowy oraz oczekiwania mieszkańców, należy wskazać na potrzebę przygotowania regulacji mającej na celu ochronę krajobrazu na terenie całej gminy.

Obowiązująca od dnia 11 września 2015 r. tzw. „ustawa krajobrazowa”, będąca zespołem nowelizacji szeregu ustaw związanych z planowaniem przestrzennym, umożliwi gminom uchwalanie zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń.

Planowane do opracowania i wprowadzenia regulacje mają na celu przede wszystkim ochronę krajobrazu przed nadmiarem reklam. Niemniej oprócz ustaleń określających parametry tablic i urządzeń reklamowych, planowana uchwała krajobrazowa będzie regulowała podstawowe kwestie związane z obiektami małej architektury oraz ogrodzeniami, które w tym zakresie zastąpią ustalenia miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.

Proponowana uchwała ma charakter intencyjny i jest pierwszym krokiem, będącym formalnym rozpoczęciem prac nad uchwałą krajobrazową, który jest wymagany przez art. 37b ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Po jej podjęciu będzie możliwe rozpoczęcie prac nad opracowaniem zasad regulujących parametry i warunki sytuowania tablic reklamowych, urządzeń reklamowych, ogrodzeń oraz obiektów małej architektury, które zostaną ujęte w formie uchwały. W trakcie prac nad uchwałą krajobrazową przewidywane jest między innymi przeprowadzenie inwentaryzacji reklam na terenie miasta, badanie ankietowe opinii publicznej, spotkania z mieszkańcami, uzyskanie niezbędnych opinii i uzgodnień oraz wyłożenie projektu uchwały do publicznego wglądu i zbieranie uwag. Po zakończeniu wszystkich prac Radzie zostanie przedłożony projekt uchwały w sprawie zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabarytów, standardów jakościowych oraz rodzajów materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane, który w przypadku podjęcia stanie się aktem prawa miejscowego i zostanie przekazany do publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa

Ogłoszenie o przystąpieniu do prac nad uchwałą krajobrazową

OGŁOSZENIE BURMISTRZA MIASTA

z dnia

o podjęciu przez Radę Miasta uchwały w sprawie przygotowania przez Burmistrza Miasta projektu uchwały w sprawie „Zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabarytów, standardów jakościowych oraz rodzajów materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane”.

Na podstawie art. 37b ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz.U. z 2016 poz. 778 ze zm.)

zawiadamiam

o podjęciu przez Radę Miasta..... uchwały nr z dnia w sprawie przygotowania przez Burmistrza Miasta..... projektu uchwały ustalającej „Zasady i warunki sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabarytów, standardów jakościowych oraz rodzajów materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane”.

Jest to uchwała inicjująca proces przygotowania aktu prawa miejscowego mającego na celu wprowadzenie zasad i warunków dla sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń w granicach Miasta..... zgodnie z zasadami ładu przestrzennego.

Klasyfikacja reklam

Klasyfikacja szyldów na terenie gminy z uwzględnieniem ich szacunkowych wymiarów

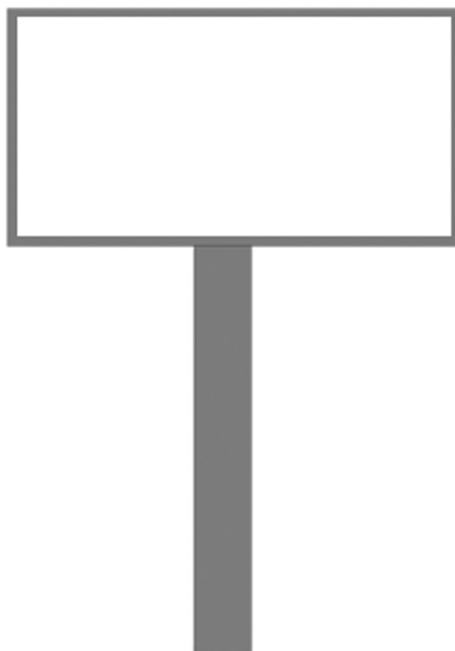
Rodzaj obiektu	Charakterystyka obiektu	Szacunkowe wymiary obiektu	Liczba obiektów	
			Obszar 1	Obszar 2
Szyldy na budynkach	bardzo małe	do 2 m ²		
	małe	2–4 m ²		
	średnie	4–6 m ²		
	duże	6–10 m ²		
	bardzo duże	10–30 m ²		
Szyldy na budynkach w postaci liter przestrzennych	bardzo małe	do 2 m ²		
	małe	2–4 m ²		
	średnie	4–6 m ²		
	duże	6–10 m ²		
	bardzo duże	10–30 m ²		
Szyldy wolnostojące	bardzo małe	do 2 m ²		
	małe	2–4 m ²		
	średnie	4–6 m ²		
	duże	6–10 m ²		
	bardzo duże	10–30 m ²		
Suma				

Klasyfikacja reklam na terenie gminy z uwzględnieniem ich szacunkowych wymiarów

Rodzaj obiektu	Charakterystyka obiektu	Szacunkowe wymiary obiektu	Liczba obiektów	
			Obszar 1	Obszar 2
Reklamy na budynkach	małe	do 3 m ²		
	średnie	3–6 m ²		
	duże	6–9 m ²		
	duże	9–18 m ²		
	bardzo duże	powyżej 18 m ²		
	prostopadła do ściany	do 1 m ²		
	w postaci wyświetlanego napisu	do 1 m ²		
	na dachu	do 10 m ²		

Rodzaj obiektu	Charakterystyka obiektu	Szacunkowe wymiary obiektu	Liczba obiektów	
			Obszar 1	Obszar 2
Reklamy w oknie	małe	do 3 m ²		
	średnie	3–6 m ²		
	duże	powyżej 6 m ²		
Reklamy wolnostojące	bardzo małe	do 3 m ²		
	małe	3–6 m ²		
	średnie	6–9 m ²		
	duże	9–12 m ²		
	bardzo duże	12 –15 m ²		
		15–18 m ²		
		powyżej 18 m ²		
	w postaci wyświetlonego napisu	do 1 m ²		
	reklama ruchoma	do 2 m ²		
	baner nad ulicą	ok. 4 m ²		
	ze strzałką kierunkową	do 6 m ²		
	w wiacie przystanku autobusowego	ok. 12 m ²		
	ekran led	ok. 12 m ²		
	na wysokim słupie	12–40 m ²		
Reklamy na ogrodzeniach	bardzo wąskie	do 0,5 m		
	wąskie	ok. 1 m		
	średnie	ok. 1,5 m		
	szerokie	ok. 2 m		
	bardzo szerokie	powyżej 3 m		
Obiekty ogłoszeniowe	słup ogłoszeniowy	ok. 4 m		
	tablica ogłoszeniowa	do 1,5 m ²		
	tablica informacyjna	do 6 m ²		
	tablica informacyjna o dofinansowaniu przez ue	3–13 m ²		
Maszty flagowe	średnie	do 7 m		
	wysokie	powyżej 7 m		
Suma				

Ilustracje wybranych form tablic i urządzeń reklamowych⁵¹

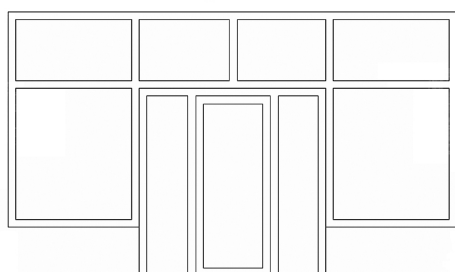


Billboard



Citylight

Księgarnia

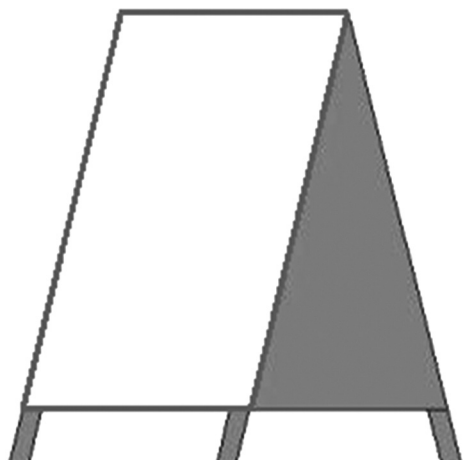


Litery przestrzenne

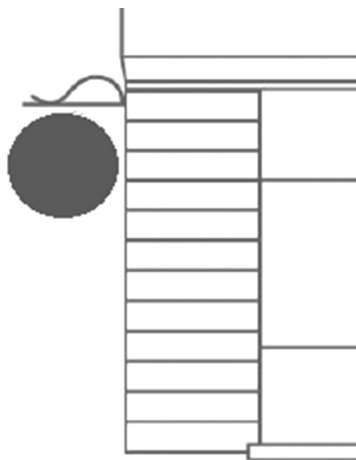


Maszt flagowy

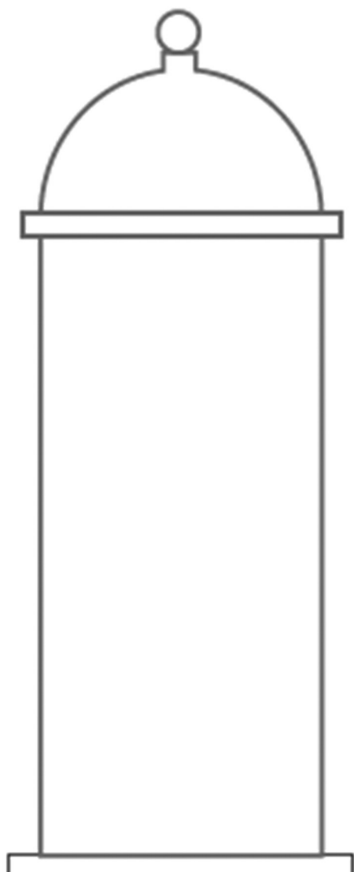
⁵¹ Materiał opracowany na podstawie dokumentów informacyjnych oraz projektów wykonanych przez zespoły w Gdańsku, Łodzi, Opolu oraz Szczecinie



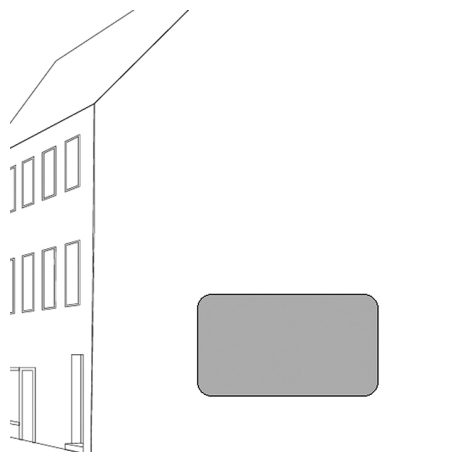
Potykacz



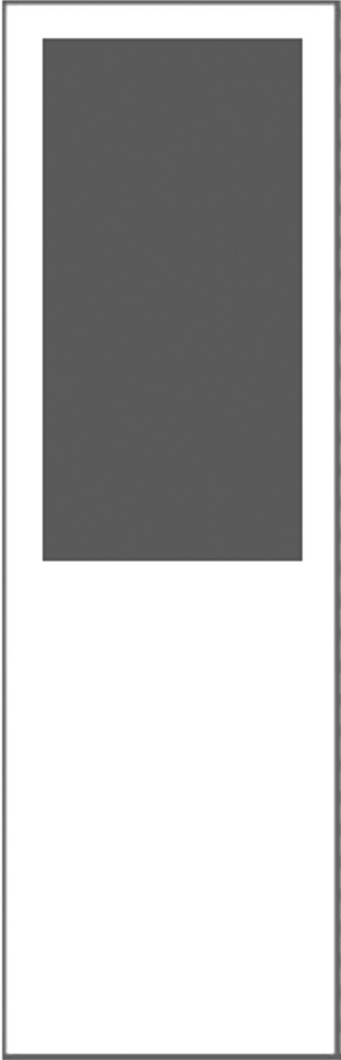
Semafor



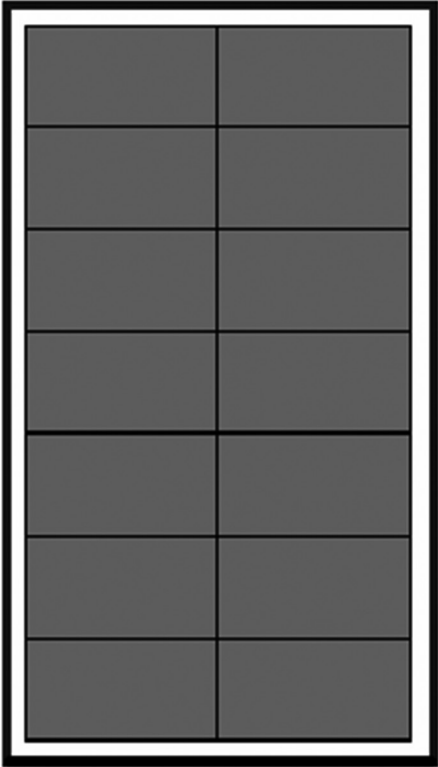
Słup ogłoszeniowy



Tablica reklamowa na budynku



Pylon



Urządzenie grupujące szyldy

Przykładowa uchwała krajobrazowa

UCHWAŁA NR RADY MIEJSKIEJ
z dnia

w sprawie zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabarytów, standardów jakościowych oraz rodzajów materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane

Na podstawie art. 37a ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2017 r. poz. 1073, 1566) uchwała się, co następuje:

Rozdział I Przepisy ogólne

§ 1

Uchwała się zasady i warunki sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabarytów, standardów jakościowych oraz rodzajów materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane w Gminie ...

W celu określenia zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabarytów, standardów jakościowych oraz rodzajów materiałów budowlanych z jakich mogą być wykonane dzieli się Gminę na następujące obszary o zróżnicowanych zasadach regulacji:

1. **Obszar A**, którego granice przebiegają ...
2. **Obszar B**, którego granice przebiegają ...

Integralnymi częściami uchwały są:

1. załącznik nr 1 – zawierający granice obszarów Gminy, opracowany w skali 1:20 000;
2. załącznik nr 2 – zawierający rozstrzygnięcie Rady Miejskiej ... o sposobie rozpatrzenia uwag nieuwzględnionych przez Burmistrza.

§ 2

Ilekroć w dalszych przepisach uchwały jest mowa o:

1. **banerze reklamowym** – należy przez to rozumieć inną niż maszt flagowy tablicę reklamową, wykonaną na tkaninie lub miękkim tworzywie sztucznym;
2. **billboardzie** – należy przez to rozumieć budowlę stanowiącą jednostronną lub dwustronną wolnostojącą tablicę reklamową lub urządzenie reklamowe, sytuowane w całości na jednej nieruchomości prostopadle do drogi z tolerancją odchylenia do 15%, o standardowych wymiarach powierzchni ekspozycyjnej w układzie poziomym:
 - a. 9 m² (o wysokości 2,47 m i szerokości 3,54 m) z tolerancją błędów do 3%;
 - b. 12 m² (o wysokości 3,0 m i szerokości 4,0 m lub o wysokości 3,54 m i szerokości 5,04 m) z tolerancją błędów do 3%;
 - c. 18 m² (o wysokości 3,0 m i szerokości 6,0 m) z tolerancją błędów do 3%;

3. **budynkach zabytkowych** – należy przez to rozumieć budynki wpisane do rejestru zabytków oraz budynki ujęte w gminnej ewidencji zabytków;
4. **citylight** – należy przez to rozumieć urządzenie reklamowe, wolnostojące lub zintegrowane z wiatą przystankową, o standardowym wymiarze powierzchni ekspozycji reklamy $1,2 \times 1,8$ m oraz o całkowitej wysokości wraz z elementami konstrukcyjnymi nie większej niż 2,5 m;
5. **detalach architektonicznych** – należy przez to rozumieć dekoracyjne elementy elewacji, w szczególności artykulację, balustrady, gzymsy, kolumny, opaski okienne i drzwiowe, pilastry lub zwieńczenia;
6. **gablocie ekspozycyjnej** – należy przez to rozumieć urządzenie reklamowe o powierzchni do 3 m^2 , w postaci oszklonej szafki;
7. **grafice reklamowej** – należy przez to rozumieć niebędący murałem reklamowym napis lub rysunek wykonany techniką malarską bezpośrednio na elewacji budynku lub budowli;
8. **kasetonie** – należy przez to rozumieć zamocowane do elewacji budynku lub na jego dachu urządzenie reklamowe w postaci zamkniętej konstrukcji o grubości nie większej niż 0,2 m, w całości wykonane z trwałego i sztywnego materiału, z widniejącą na nim, na stałe naniesioną reklamą, mogące posiadać wewnętrzne źródło światła;
9. **literach przestrzennych** – należy przez to rozumieć mocowane na elewacji budynku urządzenie reklamowe, dla którego tło stanowi wyłącznie i bezpośrednio elewacja budynku lub budowli, składające się z poziomego albo pionowego napisu lub znaku graficznego;
10. **meblach miejskich** – należy przez to rozumieć obiekty małej architektury lub tymczasowe obiekty budowlane o praktycznych funkcjach dostosowanych do potrzeb miejsca, w szczególności stojaki na rowery, zegary, kosze na śmieci, ławki, donice na zieleń;
11. **maszcie flagowym** – należy przez to rozumieć tablicę reklamową lub urządzenie reklamowe w formie pionowego słupa bądź wysokiej, smukłej konstrukcji z zamocowaną tkaniną o zmiennym kształcie, uzależnionym od ruchów powietrza, przymocowaną wyłącznie jednym swoim bokiem do prostego masztu;
12. **muralu reklamowym** – należy przez to rozumieć malowidło wykonane bezpośrednio na ścianie budynku lub budowli, zawierające wkomponowaną reklamę w formie nazwy, logo lub logotypu fundatora, nieprzekraczającą 5% powierzchni tego malowidła, wykonaną w technice tożsamej z techniką wykonania malowidła i w spójnej z nim kolorystyce;
13. **obiekcie kultury** – należy przez to rozumieć pełniące funkcje kulturalne budynki użyteczności publicznej w szczególności: domy i centra kultury, biblioteki, kina, muzea, teatry, hale widowiskowe lub obiekty sportowe;
14. **obiekcie służącym bezpieczeństwu** – należy przez to rozumieć budynki użyteczności publicznej, służące jako siedziby dla służb zobowiązanych do zapewnienia bezpieczeństwa publicznego w szczególności: remizy, posterunki lub strażnice;

15. **ogródka gastronomicznym** – należy przez to rozumieć miejsce przeznaczone do sezonowego świadczenia usług gastronomicznych, mogące zawierać następujące wyposażenie:
 - a. donice na rośliny;
 - b. krzesła lub ławki;
 - c. ladę;
 - d. ogrodzenie o wysokości nie większej niż 1,2 m;
 - e. oświetlenie;
 - f. parasole lub markizy w kolorze białym lub ecru;
 - g. podest;
 - h. potykacz;
 - i. stoliki;
16. **połu szyldowym** – należy przez to rozumieć obszar elewacji na kondygnacji zawierającej witrynę, którego:
 - a. dolną granicę stanowi linia wyznaczona przez najwyższą położoną krawędź otworu drzwiowego albo okiennego;
 - b. górną granicę stanowi element oddzielający kolejną kondygnację znajdującą się bezpośrednio nad głównym wejściem do lokalu, w którym prowadzona jest działalność (gzyms, dolna krawędź balkonu, a w przypadku ich braku, dolna krawędź okien kolejnej kondygnacji, zwieńczenie elewacji albo linia dachu);
17. **potykaczu** – należy przez to rozumieć składane, nietrwale związane z gruntem, wolnostojące urządzenie reklamowe w formie dwóch podpierających się wzajemnie płaszczyzn o maksymalnej powierzchni ekspozycyjnej 0,5 m² każda, maksymalnej wysokości urządzenia po rozłożeniu 1,2 m, maksymalnej szerokości urządzenia 0,6 m, maksymalnej powierzchni terenu zajmowanego przez urządzenie nie większej niż 0,5 m²;
18. **pylonie lub totemie** – należy przez to rozumieć budowlę stanowiącą wolnostojącą tablicę reklamową lub urządzenie reklamowe, umożliwiające zamieszczenie reklam, o maksymalnej wysokości 10 m i maksymalnej szerokości 3 m, której wysokość jest co najmniej dwa razy większa niż szerokość;
19. **reklamowej siatce ochronnej** – należy przez to rozumieć tablicę reklamową sytuowaną na rusztowaniach budynków lub budowli, wyłącznie na okres trwania budowy lub modernizacji, jednak nie dłużej niż przez 12 miesięcy; te same lub kolejne działania reklamowe mogą być prowadzone na rusztowaniach na danej elewacji nie wcześniej niż po upływie 5 lat, liczonych od ostatniego okresu, określonego w niniejszym punkcie;
20. **słupie ogłoszeniowym** – należy przez to rozumieć urządzenie reklamowe w formie walca lub graniastosłupa o wysokości nie większej niż 4,0 m i szerokości nie większej niż 1,75 m;
21. **szyldzie semaforowym** – należy przez to rozumieć wysuniętą poza płaszczyznę elewacji budynku tablicę reklamową lub urządzenie reklamowe mocowane w sposób prostopadły bezpośrednio do fasady;
22. **tablicy informacyjnej** – należy przez to rozumieć tablicę reklamową lub urządzenie reklamowe stanowiące wyłącznie element informacji turystycz-

nej, przyrodniczej lub porządkowej, w szczególności system informacji miejskiej, a także tablice informujące wyłącznie o realizacji inwestycji współfinansowanych ze środków publicznych;

23. **urządzeniu grupującym szyldy** – należy przez to rozumieć tablicę reklamową lub urządzenie reklamowe wolnostojące, równoległe do ściany budynku albo równoległe na ogrodzeniu, stosowane wyłącznie jeśli w budynku lub na nieruchomości, posiadającej wspólne dla wszystkich działalności wejście lub wjazd, działalność prowadzą więcej niż 3 podmioty, w ramach którego na jednej tablicy lub urządzeniu możliwe jest zamieszczenie w równych odstępach od siebie, w sposób jednorodny w zakresie materiału i formatu informacji o działalnościach prowadzonych na nieruchomości;
24. **witrynie** – należy przez to rozumieć okna wystawowe oraz dostępny bezpośrednio z przestrzeni publicznej główny otwór drzwiowy do lokalu, w którym prowadzona jest działalność.

§ 3

Uchwała nie stosuje się do:

1. umieszczanych na drzwiach informacji dotyczących wyłącznie:
 - a. godzin otwarcia lokalu – o maksymalnej powierzchni 0,15 m²;
 - b. możliwości płatności w lokalu kartami płatniczymi, kredytowymi oraz dokonania zwrotu podatku – o maksymalnej powierzchni 0,05 m²;
2. aranżacji witryn lokalizowanych od wewnętrznej strony lokalu, w którym prowadzona jest działalność, odsuniętych co najmniej o 0,2 m od szyby okna witryny, o łącznej powierzchni nieprzekraczającej 50% powierzchni otworu okiennego;
3. tymczasowych tablic reklamowych lub urządzeń reklamowych promujących kandydatów wyborczych lub listy wyborcze, o maksymalnej powierzchni 3 m², sytuowanych w okresie nie dłuższym niż 30 dni przed wyborami prezydenckimi, parlamentarnymi lub samorządowymi i 14 dni po zakończeniu kampanii wyborczej;
4. tymczasowych tablic reklamowych lub urządzeń reklamowych promujących wydarzenie artystyczne, sportowe, edukacyjne lub rekreacyjne organizowane pod patronatem Burmistrza Gminy..., sytuowanych w okresie nie dłuższym niż 21 dni przed wydarzeniem, w trakcie trwania wydarzenia i 3 dni po zakończeniu wydarzenia;
5. pojemników na selektywną zbiórkę odpadów komunalnych.

§ 4

Dla wszystkich tablic reklamowych i urządzeń reklamowych ustala się:

1. zakaz:
 - a. mocowania do balkonów, balustrad, rynien, wykuszy lub zadaszeń;
 - b. stosowania banerów reklamowych;
 - c. stosowania powierzchni ekspozycyjnej świecącej zmiennej;

- d. stosowania elementów konstrukcyjnych wykonanych w kolorach oślepiających fluorescencyjnych lub w rażąco wyróżniających się z otaczającej przestrzeni;
 - e. stosowania tła wykonanego w kolorach oślepiających fluorescencyjnych lub w rażąco wyróżniających się od elewacji lub ogrodzenia;
 - f. sytuowania konstrukcji wolnostojących na terenach zieleni urządzonej, ustalonych w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego, z wyjątkiem gablot ekspozycyjnych, tablic informacyjnych oraz słupów ogłoszeniowych;
 - g. sytuowania na elementach sieci infrastruktury technicznej, z wyjątkiem pasa drogowego oraz tablic informacyjnych;
 - h. sytuowania na drzewach;
 - i. zasłaniania detali architektonicznych;
 - j. zasłaniania otworów bramowych, drzwi lub okien;
2. obowiązek stosowania
- a. w ramach jednego budynku jednorodnego materiału;
 - b. urządzeń grupujących szyldy, jeśli w budynku lub na nieruchomości, posiadającej wspólne dla wszystkich działalności wejście lub wjazd, działalność prowadzą więcej niż 3 podmioty.

Rozdział II Obszar A

§ 5

W zakresie zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury, ich gabarytów, standardów jakościowych oraz rodzajów materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane, **na obszarze A**, w stosunku do obiektów zlokalizowanych na terenie dróg publicznych i w odległości mniejszej niż 10 m od linii rozgraniczającej pas drogowy ustala się:

1. z zastrzeżeniem pkt 2 zakaz:
 - a. stosowania poliwęglanu, pvc, poliestru, gipsowych lub betonowych elementów prefabrykowanych;
 - b. lokalizacji obiektów o wysokości większej niż 3,0 m;
2. ograniczeń określonych w pkt 1 nie stosuje się do:
 - a. ogródków gastronomicznych;
 - b. mebli miejskich;
 - c. obiektów kultu religijnego;
 - d. placów zabaw i obiektów sportowych.

§ 6

W zakresie zasad i warunków sytuowania tablic reklamowych i urządzeń reklamowych – niebędących szyldami – ich gabarytów, standardów jakościowych oraz rodzajów materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane, z zastrzeżeniem § 4, **na obszarze A**:

1. dla jednej nieruchomości dopuszcza się wyłącznie zastosowanie maksymalnie dwóch z poniżej określonych rodzajów tablic reklamowych lub urządzeń reklamowych:
 - a. nie więcej niż trzy urządzenia citylight zintegrowane w ramach jednej witry przystankowej;
 - b. gabloty ekspozycyjne – sytuowane w odległościach nie mniejszych niż 300 m pomiędzy poszczególnymi gablotami;
 - c. murale reklamowe;
 - d. tablice reklamowe na ogrodzeniach:
 - w całości sytuowane na jednym przęśle oraz poniżej górnej krawędzi ogrodzenia;
 - jedna tablica reklamowa;
 - o powierzchni nie większej niż 0,25 m²;
 - e. reklamowe siatki ochronne;
 - f. słupy ogłoszeniowe – sytuowane w odległościach nie mniejszych niż 500 m pomiędzy poszczególnymi słupami;
 - g. tablice informacyjne;
2. zakazuje się sytuowania tablic reklamowych lub urządzeń reklamowych niebędących szyldami na budynkach zabytkowych z wyjątkiem tablic informacyjnych.

§ 7

- I. W zakresie zasad i warunków sytuowania szyldów, gabarytów oraz ich liczby, z zastrzeżeniem § 4, na **obszarze A**, z wyjątkiem obiektów kultury lub obiektów służących bezpieczeństwu, w ramach jednego budynku dopuszcza się stosowanie w witrynie tablic reklamowych w całości wykonanych z folii mrożonej albo metodą piaskowania szkła i o maksymalnej powierzchni nie większej niż 25% każdego okna lub drzwi lub wyłącznie jednego z poniżej określonych rodzajów szyldów:
 1. w formie liter przestrzennych:
 - a. sytuowanych w jednorodny dla całego budynku sposób: w poziomej osi symetrii pola szyldowego albo obok głównego wejścia do lokalu;
 - b. o maksymalnej wysokości nie większej niż 0,8 m;
 2. w formie kasetonów:
 - a. sytuowanych w poziomej osi symetrii pola szyldowego;
 - b. o maksymalnej wysokości nie większej niż 0,4 m;
 - c. zakazuje się sytuowania na budynkach zabytkowych;
 3. w formie tablic montowanych bezpośrednio i równoległe do elewacji:
 - a. sytuowanych w jednorodny dla całego budynku sposób: w poziomej osi symetrii pola szyldowego albo obok głównego wejścia do lokalu;
 - b. o maksymalnej powierzchni nie większej niż 1 m², z wyjątkiem urządzeń grupujących szyldy, których maksymalna powierzchnia nie może być większa niż 3 m²;
 - c. zakazuje się stosowania na budynkach zabytkowych materiałów innych niż miedz lub stop miedzi;

4. w formie grafik reklamowych:
 - a. sytuowanych w jednorodny dla całego budynku sposób: w polu szyldowym albo bezpośrednio obok głównego wejścia do lokalu;
 - b. o maksymalnej powierzchni nie większej niż 4 m²;
 5. semaforowych na budynku:
 - a. sytuowanych
 - na tej samej wysokości dla całego budynku, jednak nie niżej niż 2,5 m nad poziomem terenu i nie wyżej niż gzyms lub dolna krawędź balkonu, a w przypadku ich braku, dolna krawędź okien kolejnej kondygnacji, zwieńczenie elewacji lub linia dachu;
 - wysuniętych na odległość nie większą niż 1 m od ściany budynku, na której jest usytuowany;
 - b. o maksymalnej powierzchni nie większej niż 0,5 m²;
 6. wolnostojących:
 - a. sytuowanych prostopadle do drogi;
 - b. o maksymalnej wysokości 2,5 m i powierzchni nie większej niż 1 m², z wyjątkiem urządzeń grupujących szyldy, których maksymalna powierzchnia nie może być większa niż 3 m²;
 7. na ogrodzeniu:
 - a. w całości sytuowanych na jednym przęsle oraz poniżej górnej krawędzi ogrodzenia;
 - b. o powierzchni nie większej niż 1 m², z wyjątkiem urządzeń grupujących szyldy, których maksymalna powierzchnia nie może być większa niż 3 m²;
 - c. o szerokości nie większej niż trzykrotność jego wysokości;
 - d. zakazuje się wykonania tła w kolorach oślepiających fluorescencyjnych lub w rażąco wyróżniających się od ogrodzenia;
- II. Z zastrzeżeniem ust. 3, dla każdego lokalu, w którym prowadzona jest działalność gospodarcza, dopuszcza się następująca liczbę szyldów:
1. dla liter przestrzennych – trzy szyldy;
 2. dla tablic montowanych bezpośrednio i równoległe do elewacji, kasetonów, grafik reklamowych na budynku albo semaforowego – jeden szyld, z wyjątkiem określonym w ust. 4;
 3. dla wolnostojących albo na ogrodzeniu – jeden na nieruchomość.
- III. W przypadku określonym w § 4 pkt 2 lit. b dopuszcza się nie więcej niż dwa urządzenia grupujące szyldy.
- IV. Jeśli lokal, w którym prowadzona jest działalność, usytuowany jest u zbiegu dwóch lub więcej ulic, wówczas dla takiej działalności dopuszcza się po dwa tego samego rodzaju szyldy określone w ust. 2 pkt 2 wykonane, w tej samej technologii, każdy mocowany z innej strony budynku.

§ 8

W zakresie zasad i warunków sytuowania ogrodzeń, ich gabarytów, standardów jakościowych oraz rodzajów materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane, **na obszarze A** od strony drogi publicznej:

1. z zastrzeżeniem pkt 4–6 zakazuje się lokalizacji ogrodzeń:

- a. z przęsłami lub panelami wykonanymi z betonowych lub żelbetonowych elementów prefabrykowanych;
 - b. wyższych niż 1,6 m;
 - c. o przezierności mniejszej niż:
 - 40% dla ogrodzeń drewnianych;
 - 60% dla pozostałych ogrodzeń;
 - d. w odległości mniejszej niż 6 m od brzegów naturalnych cieków lub zbiorników wodnych;
2. dla cokołów wyższych niż 0,1 m nakazuje się stosowanie, umożliwiających migrację małych zwierząt, odpowiednich tuneli lub otworów o średnicy minimum 0,12 m i położonych przy powierzchni ziemi, oddalonych od siebie o nie więcej niż 1,5 m;
 3. odległość między ogrodzeniem poszczególnych działek a gazociągiem winna wynosić minimum 0,5 m, zaś w linii ogrodzeń należy umiejscowić szafkę gazową otwieraną na zewnątrz od strony terenu komunikacji;
 4. dopuszcza się zadaszenie dla wnęki ogrodzenia będącej miejscem gromadzenia odpadów komunalnych o maksymalnej wysokości nie większej niż 3,0 m;
 5. dla cmentarzy oraz schronisk dla zwierząt dopuszcza się ogrodzenia pełne, z przęsłami lub panelami wykonanymi z betonowych lub żelbetonowych elementów prefabrykowanych;
 6. dopuszcza się ogrodzenia wyższe niż 1,6 m:
 - a. dla placów zabaw i obiektów sportowych;
 - b. dla ogrodzeń naturalnych w formie żywopłotów oraz obsadzeń ogrodzeń zielenią;
 - c. w części bram i furtek o maksymalnej wysokości nie większej niż 3,0 m.

Rozdział III Obszar B

§ 9

W zakresie zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury, ich gabarytów, standardów jakościowych oraz rodzajów materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane, **na obszarze B**, w stosunku do obiektów zlokalizowanych na terenie dróg publicznych i w odległości mniejszej niż 20 m od linii rozgraniczającej pas drogowy ustala się:

1. z zastrzeżeniem pkt 2 zakaz:
 - a. stosowania poliwęglanu, pvc, poliestru, gipsowych lub betonowych elementów prefabrykowanych;
 - b. lokalizacji obiektów o wysokości większej niż 5,0 m;
2. ograniczeń określonych w pkt 1 nie stosuje się do:
 - a. ogródków gastronomicznych;
 - b. mebli miejskich;
 - c. obiektów kultu religijnego;
 - d. placów zabaw i obiektów sportowych.

§ 10

W zakresie zasad i warunków sytuowania tablic reklamowych i urządzeń reklamowych – niebędących sztyldami – ich gabarytów, standardów jakościowych oraz rodzajów materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane, z zastrzeżeniem § 4, **na obszarze B:**

1. dla jednej nieruchomości dopuszcza się wyłącznie zastosowanie maksymalnie trzech z poniżej określonych rodzajów tablic reklamowych lub urządzeń reklamowych:
 - a. jeden billboard na jednej nieruchomości odsunięty od budynków minimum o 5 m;
 - b. jeden pylon albo totem na jednej nieruchomości:
 - sytuowane na nieruchomościach, na których zlokalizowane są budynki handlowo-usługowe o powierzchni zabudowy nie mniejszej niż 1000 m² lub stacje paliw płynnych;
 - odsunięte od budynków minimum o 5 m;
 - c. citylight:
 - sytuowane w odległościach nie mniejszych niż 100 m – dla urządzeń wolnostojących;
 - nie więcej niż trzy – dla urządzeń zintegrowanych w ramach jednej wiaty przystankowej albo peronowej;
 - d. gabloty ekspozycyjne – sytuowane w odległościach nie mniejszych niż 100 m pomiędzy poszczególnymi gablotami;
 - e. grafiki reklamowe – jedna grafika reklamowa na jednej elewacji;
 - f. kasetony:
 - o powierzchni nie większej niż 9 m²;
 - nie więcej niż 3 na budynku;
 - g. maszty flagowe:
 - o wysokości nie większej niż 8 m;
 - nie więcej niż 3 maszty flagowe na jednej nieruchomości;
 - h. potykacze,
 - i. tablice reklamowe na ogrodzeniach:
 - w całości sytuowane na jednym przęśle oraz poniżej górnej krawędzi ogrodzenia;
 - jedna tablica reklamowa;
 - o powierzchni nie większej niż 3 m²;
 - j. reklamowe siatki ochronne;
 - k. reklamy w ramach ogródków gastronomicznych sytuowane na:
 - krzesłach o powierzchni nie większej niż 0,10 m²;
 - ladach o powierzchni nie większej niż 1 m²;
 - lambrekinach parasoli lub markiz;
 - ogrodzeniach o powierzchni nie większej niż 0,25 m² na jedno przęśło;
 - l. słupy ogłoszeniowe – sytuowane w odległościach nie mniejszych niż 300 m pomiędzy poszczególnymi słupami;
 - m. tablice informacyjne;
 - n. tablice reklamowe montowane bezpośrednio i równoległe do elewacji;

- o powierzchni nie większej niż 18 m²;
 - nie więcej niż jedna na każdy budynek;
 - o łącznej szerokości nie większej niż 1/2 szerokości ściany, na której są sytuowane;
 - do wysokości oddzielającego drugą kondygnację gzymsu lub dolnej krawędzi balkonu, a w przypadku ich braku, dolnej krawędzi okien drugiej kondygnacji, zwieńczenia elewacji lub linii dachu;
2. zakazuje się sytuowania tablic reklamowych lub urządzeń reklamowych niebędących szyldami na budynkach zabytkowych z wyjątkiem tablic informacyjnych.

§ 11

1. W zakresie zasad i warunków sytuowania szyldów, gabarytów oraz ich liczby, z zastrzeżeniem § 4, na **obszarze B**, z wyjątkiem obiektów kultury lub obiektów służących bezpieczeństwu, w ramach jednego budynku dopuszcza się stosowanie w witrynie tablic reklamowych w całości wykonanych z folii mrożonej albo metodą piaskowania szkła i o maksymalnej powierzchni nie większej niż 25% każdego okna lub drzwi lub wyłącznie jednego z poniżej określonych rodzajów szyldów:
1. w formie liter przestrzennych:
 - a. sytuowanych w jednorodny dla całego budynku sposób: w poziomej osi symetrii pola szyldowego albo obok głównego wejścia do lokalu;
 - b. o maksymalnej wysokości nie większej niż 1,2 m;
 2. w formie kasetonów:
 - a. sytuowanych w poziomej osi symetrii pola szyldowego;
 - b. o maksymalnej wysokości nie większej niż 0,8 m;
 - c. zakazuje się: sytuowania na budynkach zabytkowych;
 3. w formie tablic montowanych bezpośrednio i równoległe do elewacji:
 - a. sytuowanych w jednorodny dla całego budynku sposób: w poziomej osi symetrii pola szyldowego albo obok głównego wejścia do lokalu;
 - b. o maksymalnej powierzchni nie większej niż 2 m², z wyjątkiem urządzeń grupujących szyldy, których maksymalna powierzchnia nie może być większa niż 6 m²;
 - c. zakazuje się stosowania na budynkach zabytkowych materiałów innych niż miedź lub stop miedzi;
 4. semaforowych na budynku:
 - a. sytuowanych:
 - na tej samej wysokości dla całego budynku, jednak nie niżej niż 2,5 m nad poziomem terenu i nie wyżej niż gzyms lub dolna krawędź balkonu, a w przypadku ich braku, dolna krawędź okien kolejnej kondygnacji, zwieńczenie elewacji lub linia dachu;
 - wysuniętych na odległość nie większą niż 1 m od ściany budynku, na której jest usytuowany;
 - b. o maksymalnej powierzchni nie większej niż 1 m²;
 5. w formie grafik reklamowych:

- a. sytuowanych w jednorodny dla całego budynku sposób: w polu szyldowym albo bezpośrednio obok głównego wejścia do lokalu;
 - b. o maksymalnej powierzchni nie większej niż 6 m²;
6. wolnostojących:
- a. sytuowanych prostopadle do drogi;
 - b. o maksymalnej wysokości 3,5 m i powierzchni nie większej niż 2 m², z wyjątkiem urządzeń grupujących szyldy, których maksymalna powierzchnia nie może być większa niż 6 m²;
7. na ogrodzeniu:
- a. w całości sytuowanych na jednym przęśle oraz poniżej górnej krawędzi ogrodzenia;
 - b. o powierzchni nie większej niż 2 m², z wyjątkiem urządzeń grupujących szyldy, których maksymalna powierzchnia nie może być większa niż 6 m²;
 - c. o szerokości nie większej niż trzykrotność jego wysokości.
- II. Z zastrzeżeniem ust. 3, dla każdego lokalu, w którym prowadzona jest działalność gospodarcza, dopuszcza się następującą liczbę szyldów:
1. dla liter przestrzennych – trzy szyldy;
 2. dla tablic montowanych bezpośrednio i równoległe do elewacji, kasetonów, grafik reklamowych na budynku albo semaforowego – jeden szyld, z wyjątkiem określonym w ust. 4;
 3. dla wolnostojących albo na ogrodzeniu – jeden na nieruchomość.
- III. W przypadku określonym w § 4 pkt 2 lit. b dopuszcza się nie więcej niż dwa urządzenia grupujące szyldy.
- IV. Jeśli lokal, w którym prowadzona jest działalność, usytuowany jest u zbiegu dwóch lub więcej ulic, wówczas dla takiej działalności dopuszcza się po dwa tego samego rodzaju szyldy określone w ust. 2 pkt 2 wykonane w tej samej technologii, każdy mocowany z innej strony budynku.

§ 12

W zakresie zasad i warunków sytuowania ogrodzeń, ich gabarytów, standardów jakościowych oraz rodzajów materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane, **na obszarze B** od strony drogi publicznej:

1. zakazuje się lokalizacji ogrodzeń:
 - a. z przęsłami lub panelami wykonanymi z betonowych lub żelbetonowych elementów prefabrykowanych;
 - b. wyższych niż 1,8 m, z zastrzeżeniem pkt 4 i 5;
 - c. o przezierności mniejszej niż:
 - 40% dla ogrodzeń drewnianych;
 - 60% dla pozostałych ogrodzeń;
 - d. w odległości mniejszej niż 6 m od brzegów naturalnych cieków lub zbiorników wodnych;
2. dla cokołów wyższych niż 0,1 m nakazuje się stosowanie, umożliwiających migrację małych zwierząt, odpowiednich tuneli lub otworów o średnicy minimum 0,12 m i położonych przy powierzchni ziemi, oddalonych od siebie o nie więcej niż 1,5 m;

3. odległość między ogrodzeniem poszczególnych działek a gazociągiem winna wynosić minimum 0,5 m, zaś w linii ogrodzeń należy umiejscowić szafkę gazową otwieraną na zewnątrz od strony terenu komunikacji;
4. dopuszcza się zadaszenie dla wnętrza ogrodzenia będącej miejscem gromadzenia odpadów komunalnych o maksymalnej wysokości nie większej niż 3 m;
5. dopuszcza się ogrodzenia wyższe niż 1,8 m:
 - a. dla placów zabaw i obiektów sportowych;
 - b. dla ogrodzeń naturalnych w formie żywopłotów oraz obsadzeń ogrodzeń zielenią;
 - c. w części bram i furtek o maksymalnej wysokości nie większej niż 3 m.

Rozdział IV

Postanowienia końcowe

§ 13

1. Ustala się termin dostosowania istniejących tablic reklamowych i urządzeń reklamowych do zakazów, zasad i warunków określonych w niniejszej uchwale, nie dłuższy niż 24 miesiące.
2. Istniejące w dniu wejścia w życie niniejszej uchwały obiekty małej architektury nie wymagają dostosowania do zakazów, zasad i warunków określonych w uchwale.
3. Na wszystkich obszarach określonych w załączniku nr 1 zwalnia się z obowiązku dostosowania do zakazów, zasad lub warunków określonych w uchwale ogrodzenia istniejące w dniu wejścia niniejszej uchwały.
4. Określa się następujące warunki dostosowania tablic reklamowych i urządzeń reklamowych do zakazów, zasad i warunków określonych w uchwale:
 - a. od wielkości określonych w treści uchwały odnoszących się do gabarytów tablic reklamowych i urządzeń reklamowych dopuszcza się maksymalnie 3% odstępstwo dotyczące poszczególnych gabarytów;
 - b. w przypadku konieczności usunięcia lub dostosowania tablic reklamowych i urządzeń reklamowych, po zakończeniu prac należy naprawić uszkodzenia na elewacji, a także inne ślady po zdemontowanej tablicy reklamowej lub urządzeniu reklamowym oraz uporządkować teren.

§ 14

Wykonanie uchwały powierza się Burmistrzowi Gminy ...

§ 15

Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa ...

Wniosek o uzgodnienie z konserwatorem zabytków

....., dnia

Burmistrz

ul.....

.....

Dotyczy uzgodnienia projektu uchwały w sprawie projektu uchwały w sprawie zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabarytów, standardów jakościowych oraz rodzajów materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane (nr sprawy.....)

Wojewódzki Konserwator Zabytków
ul.

WNIOSEK

o uzgodnienie projektu uchwały w sprawie zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabarytów, standardów jakościowych oraz rodzajów materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane

Na podstawie art. 37b ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2016 r. poz. 778, 904, 961, 1250, 1579) zwracam się o uzgodnienie projektu uchwały Rady Miejskiej w w sprawie zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabarytów, standardów jakościowych oraz rodzajów materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane w zakresie kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu dotyczącą sytuowania urządzeń reklamowych, tablic reklamowych, szyldów, ogrodzeń i obiektów małej architektury na terenie Gminy wraz z załącznikiem graficznym uwzględniającym podział na obszary różnych regulacji.

Do wniosku dołączam:

1. Projekt uchwały Rady Miejskiej w w sprawie zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabarytów, standardów jakościowych oraz rodzajów materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane.
2. Załącznik nr 1 do projektu uchwały zawierający podział gminy na obszary różnych regulacji wraz z opisem granic.

Burmistrz
.....

Wniosek o opinię RDOŚ

....., dnia

Burmistrz

ul.....

.....

Dotyczy zaopiniowania projektu uchwały w sprawie projektu uchwały w sprawie zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabarytów, standardów jakościowych oraz rodzajów materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane (nr sprawy.....)

Regionalna Dyrekcja Ochrony Środowiska

ul.

.....

WNIOSEK

o opinię do projektu uchwały w sprawie zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabarytów, standardów jakościowych oraz rodzajów materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane

Na podstawie art. 37b ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2016 r. poz. 778, 904, 961, 1250, 1579) zwracam się o zaopiniowanie projektu uchwały Rady Miejskiej w w sprawie zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabarytów, standardów jakościowych oraz rodzajów materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane dotyczącą sytuowania urządzeń reklamowych, tablic reklamowych, szyldów, ogrodzeń i obiektów małej architektury na terenie Gminy wraz z załącznikiem graficznym uwzględniającym podział na obszary różnych regulacji.

Do wniosku dołączam:

1. Projekt uchwały Rady Miejskiej w w sprawie zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabarytów, standardów jakościowych oraz rodzajów materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane.
2. Załącznik nr 1 do projektu uchwały zawierający podział gminy na obszary różnych regulacji wraz z opisem granic.

Burmistrz

.....

Wniosek o opinię Marszałka Województwa

....., dnia

Burmistrz

ul.....

.....

Dotyczy zaopiniowania projektu uchwały w sprawie projektu uchwały w sprawie zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabarytów, standardów jakościowych oraz rodzajów materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane (nr sprawy.....)

Marszałek Województwa

ul.

.....

WNIOSEK

o opinię do projektu uchwały w sprawie zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabarytów, standardów jakościowych oraz rodzajów materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane

Na podstawie art. 37b ust. 2 pkt 7 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2016 r. poz. 778, 904, 961, 1250, 1579) wnoszę o zaopiniowanie projektu uchwały Rady Miejskiej w w sprawie zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabarytów, standardów jakościowych oraz rodzajów materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane dotyczącą sytuowania urządzeń reklamowych, tablic reklamowych, szyldów, ogrodzeń i obiektów małej architektury na terenie Gminy wraz z załącznikiem graficznym uwzględniającym podział na obszary różnych regulacji.

Do wniosku dołączam:

1. Projekt uchwały Rady Miejskiej w w sprawie zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabarytów, standardów jakościowych oraz rodzajów materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane.
2. Załącznik nr 1 do projektu uchwały zawierający podział gminy na obszary różnych regulacji wraz z opisem granic.

Burmistrz

.....

Wniosek o opinię Państwowej Straży Pożarnej

....., dnia

Burmistrz

ul.....

.....

Dotyczy zaopiniowania projektu uchwały w sprawie projektu uchwały w sprawie zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabarytów, standardów jakościowych oraz rodzajów materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane (nr sprawy.....)

**Komendant Powiatowy
Państwowej Straży Pożarnej**
w powiecie

WNIOSEK

o opinię do projektu uchwały w sprawie zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabarytów, standardów jakościowych oraz rodzajów materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane

Na podstawie art. 37b ust. 2 pkt 6 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2016 r. poz. 778, 904, 961, 1250, 1579) wnoszę o zaopiniowanie projektu uchwały Rady Miejskiej w w sprawie zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabarytów, standardów jakościowych oraz rodzajów materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane dotyczącą sytuowania urządzeń reklamowych, tablic reklamowych, szyldów, ogrodzeń i obiektów małej architektury na terenie Gminy wraz z załącznikiem graficznym uwzględniającym podział na obszary różnych regulacji.

Do wniosku dołączam:

1. Projekt uchwały Rady Miejskiej w w sprawie zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabarytów, standardów jakościowych oraz rodzajów materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane.
2. Załącznik nr 1 do projektu uchwały zawierający podział gminy na obszary różnych regulacji wraz z opisem granic.

Burmistrz
.....

Obwieszczenie i ogłoszenie o wyłożeniu do publicznego wglądu uchwały krajobrazowej

....., dnia r.

Nr sprawy.....

OBWIESZCZENIE

o wyłożeniu do publicznego wglądu projektu uchwały w sprawie zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń ich gabarytów, standardów jakościowych oraz rodzajów materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane

Na podstawie art. 37b ust. 2 pkt 8 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. 2016 r. poz. 778 z późn. zm.) oraz Uchwały nr Rady Miejskiej w z dnia w sprawie przygotowania projektu uchwały ustalającej 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, zawiadamiam **o wyłożeniu do publicznego wglądu projektu uchwały w sprawie zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń ich gabarytów, standardów jakościowych oraz rodzajów materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane.** Wyłożenie nastąpi w dniach od do w Referacie Gospodarki Przestrzennej Urzędu Miejskiego w ul. oraz na stronie internetowej Biuletynu Informacji Publicznej (w zakładce „Ogłoszenia”).

Dyskusja publiczna nad przyjętymi w projekcie zasadami odbędzie się w dniu w o godz.

Do wyżej wymienionego projektu uchwały zainteresowani mogą składać uwagi w formie pisemnej do Burmistrza w Urzędzie Miejskim w ul., z podaniem imienia i nazwiska lub nazwy jednostki organizacyjnej oraz adresu zamieszkania lub siedziby, w nieprzekraczalnym terminie do dnia

Za wniesione na piśmie uznaje się również uwagi wniesione w postaci elektronicznej:

1. opatrzone bezpiecznym podpisem elektronicznym weryfikowanym przy pomocy ważnego kwalifikowanego certyfikatu w rozumieniu ustawy z dnia 5 września 2016 r. o usługach zaufania oraz identyfikacji elektronicznej (Dz.U. z 2016 r. poz. 1579) lub
2. opatrzone podpisem potwierdzonym profilem zaufanym ePUAP w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (Dz.U. z 2014 r. poz. 1114 oraz z 2016 r. poz. 352) lub
3. za pomocą elektronicznej skrzynki podawczej w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne.

Burmistrz

OGŁOSZENIE

o wyłożeniu do publicznego wglądu projektu uchwały w sprawie zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń ich gabarytów, standardów jakościowych oraz rodzajów materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane

Na podstawie art. 37b ust. 2 pkt 8 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. 2016 r. poz. 778 z późn. zm.) oraz Uchwały nr Rady Miejskiej w z dnia w sprawie przygotowania projektu uchwały ustalającej 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

zawiadamiam o wyłożeniu do publicznego wglądu

projektu uchwały w sprawie zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń ich gabarytów, standardów jakościowych oraz rodzajów materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane, w dniach od do w Referacie Gospodarki Przestrzennej Urzędu Miejskiego w, ul. oraz na stronie internetowej Biuletynu Informacji Publicznej..... (w zakładce „Ogłoszenia”).

Dyskusja publiczna nad przyjętymi w projekcie zasadami odbędzie się w dniu w w, ul., o godz.

Do wyżej wymienionego projektu uchwały zainteresowani mogą składać uwagi w formie pisemnej do Burmistrza w Urzędzie Miejskim w, ul., z podaniem imienia i nazwiska lub nazwy jednostki organizacyjnej oraz adresu zamieszkania lub siedziby, w nieprzekraczalnym terminie do dnia

Za wniesione na piśmie uznaje się również uwagi wniesione w postaci elektronicznej:

1. opatrzone bezpiecznym podpisem elektronicznym weryfikowanym przy pomocy ważnego kwalifikowanego certyfikatu w rozumieniu ustawy z dnia 5 września 2016 r. o usługach zaufania oraz identyfikacji elektronicznej (Dz. U. z 2016 r. poz 1579) lub
2. opatrzone podpisem potwierdzonym profilem zaufanym ePUAP w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (Dz.U. z 2014 r. poz. 1114 oraz z 2016 r. poz. 352) lub
3. za pomocą elektronicznej skrzynki podawczej w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne.

Burmistrz

Uchwała o opłacie reklamowej

UCHWAŁA NR .../.../2017
RADY GMINY
z dnia

w sprawie wprowadzenia na terenie Gminy opłaty reklamowej oraz określenia zasad jej ustalania i poboru oraz terminów płatności i wysokości stawek opłaty

Na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 8, art. 40 ust. 1 i art. 41 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2016 r. poz. 446) oraz art. 17a ust. 1, oraz art. 19 pkt 1 lit. „g” i lit. „h” ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz.U. z 2016 r. poz. 716, ze zm.) w związku z obwieszczeniem Ministra Finansów z dnia 28 lipca 2016 r. w sprawie górnych granic stawek kwotowych podatków i opłat lokalnych w 2017 r. (M.P. z 2016 r. poz. 779) – Rada Gminy uchwała, co następuje:

§ 1

Wprowadza się z dniem 1 stycznia 2017 r. na terenie Gminy opłatę reklamową od umieszczonych tablic reklamowych lub urządzeń reklamowych.

§ 2

1. Ustala się wysokość części stałej opłaty reklamowej w kwocie 2,45 zł dziennie.
2. Ustala się wysokość części zmiennej opłaty reklamowej w kwocie 0,20 zł dziennie od 1 m² pola powierzchni tablicy reklamowej lub urządzenia reklamowego służących ekspozycji reklamy.

§ 3

Opłata reklamowa wpłacana jest bez wezwania bezpośrednio na rachunek bankowy Urzędu Gminy w następujących terminach:

1. za okres od dnia do dnia do dnia
2. za okres od dnia do dnia do dnia

§ 4

Wykonanie uchwały powierza się Wójtowi Gminy.

§ 5

Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa

Przewodniczący
Rady Gminy

Biblioteka Aglomeracji Poznańskiej to seria wydawnicza poświęcona problemom rozwoju obszarów silnie zurbanizowanych w Polsce i za granicą. Autorzy serii przybliżają mechanizmy funkcjonowania aglomeracji miejskich oraz koncepcje i metody stosowane w ich badaniach. Biblioteka ma charakter interdyscyplinarny, w kolejnych zeszytach serii przedstawiane są zagadnienia z zakresu nauk przyrodniczych, ekonomicznych, społecznych i technicznych. W aspekcie praktycznym to forum diagnozowania i wyznaczania kierunków rozwoju obszarów wielkomiejskich, stanowiące merytoryczną podstawę dla działań strategicznych i planistycznych.



Prezentowana książka stanowi praktyczne wprowadzenie do tematyki wdrażania „ustawy krajobrazowej”, adresowane przede wszystkim do władz miast i gmin oraz pracowników administracji samorządowej. Opracowanie nie ogranicza się do samego komentarza do ustawy, ale traktuje zagadnienie szerzej, opisując sferę konkretnych działań niezbędnych do podjęcia przez samorzady, nie tylko legislacyjnych czy administracyjnych, ale także organizatorskich i promocyjnych. Problematyka wprowadzania nowych przepisów uchwały krajobrazowej obejmuje m.in. analizę stanu prawnego, zapisy miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, zakres konsultacji społecznych, tryb wprowadzania, opłatę reklamową, zasady organizacji urzędu oraz zasady kontroli. Autorzy książki wykorzystali swoje praktyczne doświadczenie w działalności samorządowej i współpracy z jednostkami lokalnymi. Podręcznik adresowany jest przede wszystkim do tych miast i gmin, w których ograniczenia kadrowe lub finansowe nie pozwalają na zatrudnienie wyspecjalizowanych osób lub zaangażowanie podmiotów zewnętrznych w przygotowanie całości procesu wdrożenia ustawy we własnym zakresie.

(fragment recenzji)

CBM ::::

POZnań*
metropolia

Bogucki
WYDAWNICTWO
NAUKOWE

ISBN 978-83-7986-168-2