

Nadzór gmin nad gospodarowaniem powierzchnią reklamową

Zarządzanie reklamą w przestrzeni publicznej

JAKUB IWANICKI

W przepisach ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (u.s.g.)¹, w otwartym katalogu zadań własnych gminy nie wymieniono wprost spraw związanych z zarządzaniem reklamą w przestrzeni publicznej. Gminie przypisano natomiast obowiązek zaspokajania zbiorowych potrzeb własnych wspólnoty oraz sprawy ładu przestrzennego (art. 7 ust. 1 pkt 1 u.s.g.), a także kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej na jej terenie (u.p.z.p.)². To te jednostki samorządu terytorialnego są odpowiedzialne za określenie m.in. zasad wykorzystywania przestrzeni publicznej na cele reklamowe oraz za egzekwowanie ustalonych norm. Gmina działa w tym zakresie nie tylko przy pomocy organu stanowiącego, wykonawczego i komórek organizacyjnych urzędu, ale gminnych jednostek organizacyjnych. Uczestniczą one w tym zadaniu w ramach statutowych obowiązków, np. utrzymania dróg publicznych, organizowania transportu zbiorowego, zapewnienia infrastruktury przystankowej, zagospodarowania i utrzymania nieruchomości komunalnych czy zarządzania zlokalizowanymi na terenie gminy nieruchomościami należącymi do Skarbu Państwa.

Wprowadzenie

Szeroko rozumiana przestrzeń publiczna³ przepełniona jest reklamami, które występują w różnorodnej formie – od małych

szyldów po wielkoformatowe billboardy⁴ o powierzchni nawet do 170 m². Zdaniem niektórych przestrzeń ta, będąc dobrem publicznym jest zawłaszczana

¹ Dz.U. z 2024 r. poz. 1465.

² Art. 3 ust. 1 ustawy z 27.3.2003 o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Dz.U. z 2024 r. poz. 1130.

³ Artykuł opracowano na podstawie Informacji o wynikach kontroli NIK: Zarządzanie reklamą w przestrzeni publicznej, nr ewid. 22/2024/P/23/079/LPO (dalej Informacja o wynikach kontroli NIK).

⁴ P. Sikorska: Przestrzeń otwarta miasta pod presją rozwoju – przyczyny zjawiska i kierunki działań naprawczych – przypadek Mazowsza, „Mazowsze. Studia Regionalne” nr 5/2010, <<https://mazowszestudiaregionalne.pl/wydania-on-line/mazowsze-studia-regionalne-2010-5/>>.



i wykorzystywana w działalności komercyjnej⁵. Wskazuje się, że reklama zewnętrzna narzuca przymus kontaktu wzrokowego⁶, a jej intensywność (przejawiająca się w liczbie nośników i ich znacznych rozmiarach) prowadzi do upadku wizualnych i estetycznych wartości przestrzeni publicznej oraz wpływa na zaburzenie możliwości identyfikacji danego obiektu i orientacji w terenie⁷.

Funkcjonowanie reklamy w przestrzeni publicznej było i nadal jest przedmiotem licznych prac naukowych, opisujących stan polskiego rynku reklamy zewnętrznej⁸ lub przedstawiających wybrane aspekty jej występowania na obszarach miejskich⁹ i pozamiejskich¹⁰. Corocznie publikowane są raporty o rynku reklamy OOH¹¹ w Polsce, sporządzane przez wyspecjalizowane organizacje dla i na rzecz stowarzyszonych podmiotów branżowych¹². Punktem odniesienia w debacie społecznej pozostają także ogólnopolskie badania opinii

publicznej¹³ z ostatniej dekady, pokazujące wzrost znaczenia harmonii i ładu przestrzennego dla społeczeństwa, w tym wartości estetycznych otoczenia.

Wspólnym mianownikiem w temacie reklamy zewnętrznej jest jej osadzanie w odmienianej przez wszystkie przypadki „przestrzeni publicznej”. Nie istnieje jedna definicja tego pojęcia. Dodatkowo, w 2023 r. z obrotu prawnego usunięta została legalna definicja „obszaru przestrzeni publicznej”¹⁴ zawarta w ustawie z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym¹⁵. Mnogość prób zdefiniowania „przestrzeni publicznej” z jednej strony świadczy o każdorazowej potrzebie nakreślenia jej ram i charakterystyki według danej dziedziny nauki lub życia¹⁶, z drugiej – pokazuje jak niemalże intuicyjnie pojmowana jest powszechnie jako coś istotnego i wartościowego, a ważniejsza od zmierzenia i nazwania tej przestrzeni jest dbałość o jej jakość. Na potrzeby

⁵ Por. M. Czyński, M. Ostrowski: *Reklama w przestrzeni publicznej miasta*, „Przestrzeń i Forma” nr 16/2011, s. 214.

⁶ Tamże.

⁷ A. Chęć-Małyszek: *Reklama w sztuce, sztuka w reklamie a przestrzeń publiczną*, „Teka Komisji Architektury, Urbanistyki i Studiów Krajobrazowych” nr 4/2015, s. 31.

⁸ M. Markiewicz: *Reklama zewnętrzna w mieście*, Wydawnictwo Uczelniane Politechniki Koszalińskiej.

⁹ A. Zydroń, A. Antkowiak, P. Szczepański, A. Zbierska, M. Iwiński: *Reklama w przestrzeni publicznej miast Kórnik i Bnin w kontekście ustaleń ustawy krajobrazowej*, „Studia i Prace Wydziału Nauk Ekonomicznych i Zarządzania” nr 2/2017, s. 293-304.

¹⁰ Por. K. Listwan-Franczak, P. Franczak: *Problematyka reklamy zewnętrznej na obszarach cennych przyrodniczo. Przykład otoczenia Tatry*, „Prace Geograficzne”, zeszyt 142.

¹¹ Skrót od „Out of home”, inaczej: reklama zewnętrzna lub outdoorowa.

¹² Np. OOH LIFE Izba Gospodarcza Reklamy Zewnętrznej lub Instytut Badań Outdooru sp. z o.o.

¹³ Np. *Raport Kantar Public dla Good Looking Studio z 2018 r.*, opracowany na podstawie badań CAWI na ogólnopolskiej próbie 1001 Polaków, <http://download.goodlooking.pl/Reklama_w_przestrzeni_publicznej_2018.pdf>. Zob. też <https://www.press.pl/tresc/55090,polacy-nie-cenia-reklam-zewnetrznych_-ale-wiekszosci-podobaja-sie-murale->.

¹⁴ Art. 2 pkt 6 ustawy z 27.3.2003 o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym uchylony przez art. 1 pkt 2 lit. b ustawy z 7.7.2023, Dz.U. z 2023 poz. 1688, zmieniającej ww. ustawę od 24.9.2023.

¹⁵ Dz.U. z 2024 r. poz. 1130, ze zm., dalej ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

¹⁶ Por. W. Maik: *Przestrzeń publiczna w mieście: Pojęcie. Ujęcia badawcze. Funkcje i ewolucja zjawiska* [w:] *Przestrzeń publiczna miast*, XXIV „Konwersatorium Wiedzy o Mieście”, Łódź 2011, s. 9-14.

kontroli przyjęto, że zakres przestrzeni publicznej wyznaczają granice administracyjne miast objętych kontrolą, w obrębie których znajdują się: grunty w pasie drogowym dróg publicznych, nieruchomości komunalne i należące do zasobu Skarbu Państwa (zarządzane przez prezydentów miast na prawach powiatu) oraz nieruchomości będące w posiadaniu do pozostałych podmiotów, dla których zasady umieszczania reklam określały właściwe akty prawa miejscowego.

W przeszłości NIK badała zagadnienia związane z jakością przestrzeni publicznej¹⁷, oceniając wybrane działania jednostek samorządu terytorialnego i wojewódzkich konserwatorów zabytków przez pryzmat wykorzystywania konkretnych narzędzi w postaci prawa miejscowego (np. uchwały rady gmin tworzące parki kulturowe) i egzekwowania ustanowionych w nich zasad. Również w niedawnym przekrojowym badaniu zarządzania pasem drogowym w miastach¹⁸ potwierdzono znaczny udział nośników reklamowych, usytuowanych w pasie drogi bez zgody jego zarządcy.

Dotychczas NIK nie sprawdzała jednak czy gminy w kompleksowy sposób podchodziły do problemu chaosu reklamowego, wykorzystując dostępne narzędzia prawne i odpowiednio koordynując

współdziałanie komórek organizacyjnych urzędów miast i miejskich jednostek organizacyjnych. Taką kontrolę przeprowadzono w II półroczu 2023 r., badaniem objęto lata 2020–2023¹⁹. Celem głównym kontroli było uzyskanie odpowiedzi na pytanie czy nadzór gmin nad zarządzaniem reklamą w przestrzeni publicznej był prawidłowy i skuteczny. Czynności kontrolne przeprowadzono w ośmiu podmiotach, w tym czterech urzędach miast i czterech zarządach dróg²⁰. Celowy dobór jednostek uwzględniał podobieństwa w zakresie wielkości gmin miejskich (wojewódzkie miasta na prawach powiatu) i uwarunkowań organizacyjnych, ale też różnice wynikające z etapu wdrażania tzw. uchwał krajobrazowych²¹. W niniejszym artykule zaprezentowano wybrane ustalenia kontroli.

Przegląd narzędzi do zarządzania reklamą

Aby móc ocenić zarządzanie reklamą jako zadanie gminy, należało je potraktować jako kompleksowy i wieloaspektowy proces, wymagający współdziałania różnych podmiotów, którym – w ramach przysługujących kompetencji – przypisano ściśle określone funkcje. Wyszczególniono i przeanalizowano więc zakresy działań poszczególnych komórek organizacyjnych urzędów miast objętych kontrolą,

¹⁷ Por. wyniki kontroli doraźnej: *Kształtowanie krajobrazu i przestrzeni publicznej w dużych miastach*, nr ewid. R/106/004/LKR, a także Informacje o wynikach kontroli: *Kształtowanie krajobrazu i przestrzeni publicznej w miastach*, nr ewid. 149/2017/P/16/074/LKR.

¹⁸ Por. Informację o wynikach kontroli: *Zarządzanie pasem drogowym w miastach*, nr ewid. 158/2021/P/21/031/KIN. Do 31.10.2023.

²⁰ W Informacji o wynikach kontroli uwzględniono również wyniki badania: *Zarządzanie reklamą w przestrzeni miejskiej Poznania*, nr ewid. S/22/004/LPO, (obejmujące urząd miasta i zarząd dróg).

²¹ Uchwały rad gmin, o których mowa w art. 37a ustawy z 27.3.2003 o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2024 r. poz. 1130), dalej uchwały krajobrazowe.



w tym funkcjonujących w ramach podmiotów miejskich: konserwatorów zabytków, architektów, plastyków i wydziałów odpowiedzialnych za urbanistykę i architekturę, a także gospodarowanie nieruchomościami komunalnymi i Skarbu Państwa²². Natomiast w odniesieniu do zarządów dróg (funkcjonujących jako odrębne od urzędów miast jednostki organizacyjne) zwrócono uwagę na aspekty związane z zarządzaniem drogami publicznymi, wydawaniem decyzji administracyjnych, zapewnianiem infrastruktury przystankowej i gospodarowaniem nieruchomościami komunalnymi.

Wyniki analizy przedkontrolnej umożliwiły wyodrębnienie poszczególnych etapów i elementów procesu zarządzania reklamą²³ w ramach obszaru należącego w głównej mierze do właściwości i obowiązków gminy. Przełożyło się to na zaprogramowanie inicjatywy NIK jako kontroli zgodności z elementami kontroli wykonania zadań. W ramach nowatorskiego podejścia dokonano przeglądu narzędzi wykorzystywanych przez skontrolowane gminy w procesie zarządzania reklamą, w tym m.in. przeprowadzania inwentaryzacji i skaningu reklam w przestrzeni miejskiej oraz używania narzędzi podatkowych jako elementu wspomagającego identyfikowanie nośników reklamowych na zarządzanych przez gminę nieruchomościach.

Opracowane w Informacji o wynikach kontroli dane z kontroli cząstkowych

przeprowadzonych w pięciu miastach pokazują, że istotną przeszkodą w uporządkowaniu przestrzeni miejskich był brak całościowego podejścia do tego zadania.

Zasady zarządzania reklamą w miastach

Co do zasady w kontrolowanych miastach nie prowadzono bieżącego monitorowania nieruchomości komunalnych i zarządzanych przez prezydentów gruntów Skarbu Państwa, pod kątem ich wykorzystania dla celów reklamowych. Brak ogólnej koncepcji powodował, że takich działań nawet nie planowano. Przypadki bezumownego używania nieruchomości zarządzanych przez gminy ujawniane były przy okazji innych działań, takich jak oględziny działek przeznaczonych do sprzedaży lub wcześniej wydierżawianych, a także w reakcji na sygnały spoza urzędu lub w wyniku prowadzonej inwentaryzacji reklam. Jednakże nawet po zidentyfikowaniu reklam umieszczonych bez zgody gminy nie podejmowano odpowiednich kroków. Przykładowo, nie ustalano i nie dochodzono należności z tytułu bezumownego korzystania z nieruchomości lub nie wzywano byłych dzierżawców do wydania nieruchomości, mimo wygaśnięcia umów nawet już w 2011 r. W tym drugim przypadku doszło do sytuacji sprzecznej z ideą porządkowania przestrzeni publicznej za pomocą uchwały krajobrazowej. Gmina godziła się na bezumowne korzystanie ze swoich

²² We wszystkich miastach (na prawach powiatu) prezydenci zarządzali także nieruchomościami znajdującymi się w zasobie nieruchomości SP, w ramach wykonywania zadania zleconego z zakresu administracji rządowej.

²³ Por. opis procesu zarządzania reklamami w mieście inteligentnym autorstwa S. Ciupy, zaprezentowanym pod adresem: <<https://smartcity-expert.eu/zarzadzanie-reklamami-miescie-inteligentnym/>>.

nieruchomości na cele reklamowe i pobierała wynagrodzenie z tego tytułu. Nie zawierano jednakże nowych umów dzierżawy w celu umieszczenia reklam, gdyż wymagałoby to zaopiniowania nośników przez Biuro Architekta Miasta w zakresie zgodności z uchwałą krajobrazową. Chociaż w każdej skontrolowanej gminie określono zasady i tryb oddawania w dzierżawę gminnych gruntów w celu umieszczania reklam, to tylko w jednym z miast ustalono także procedurę postępowania w sprawach bezumownego korzystania z tych nieruchomości.

Tylko w dwóch urzędach miast (spośród pięciu) odpowiedzialność za prowadzenie spraw związanych z uchwałą krajobrazową przypisano konkretnej komórce organizacyjnej. W pozostałych urzędach zadania te były rozproszone i nie wyznaczono żadnemu wydziałowi wiodącej roli w tym zakresie. Natomiast w zarządach dróg tylko w jednym sprawę związane z realizacją uchwały krajobrazowej i reklamami wyodrębnilo już na poziomie statutu tej jednostki; także w jednym zarządzie²⁴ funkcjonowały pisemne zasady monitorowania pasa drogowego, określające m.in. procedurę ujawniania przypadków samowolnego zajęcia pasa drogowego, kontrolę zgodności zajęcia pasa drogowego z wydanymi decyzjami oraz okresowe objazdy drogowe. W żadnym z pięciu miast²⁵ nie wypracowano i nie wdrożono kompleksowych zasad działania komórek organizacyjnych urzędów miast i gminnych komórek organizacyjnych, co z kolei przekładało

się na sferę organizacyjną kontrolowanych jednostek.

Zdaniem NIK zaprojektowanie skutecznych i adekwatnych rozwiązań prawnych i organizacyjnych w procesie zarządzania reklamą w przestrzeni publicznej powinno opierać się na wypracowanych kompleksowych zasadach działania komórek organizacyjnych urzędów miast i gminnych jednostek organizacyjnych. Zasady te powinny określać sposoby: weryfikacji legalności reklam na terenie całego miasta, przeciwdziałania nielegalnemu wykorzystaniu mienia komunalnego na cele reklamowe, gospodarowania posiadaną powierzchnią reklamową i współpracy pomiędzy komórkami urzędu miasta i miejskimi jednostkami organizacyjnymi. Właśnie rozproszenie zadań pomiędzy tymi podmiotami, bez jednoczesnego określenia zasad ich współdziałania, utrudniało zarządzanie reklamą w przestrzeni miejskiej.

Inwentaryzacja reklam

Tylko w jednym mieście wykonano inwentaryzację nośników reklamowych pod kątem ich legalności. Co istotne, ustalenie liczby, rodzajów i miejsc umieszczenia reklam na terenie gminy nie było ustawowym wymogiem związanym z wdrożeniem uchwały krajobrazowej. Takim właśnie argumentem uzasadniono w jednym z miast zaniechanie przeprowadzenia inwentaryzacji przed przyjęciem ww. uchwały. W tym kontekście wyróżniającym się na tle innych miast rozwiązaniem było powołanie w Opolu zespołu ds. uchwały

²⁴ W całym objętym kontrolą okresie.

²⁵ Łódź, Gdańsk, Wrocław, Opole oraz Poznań (na podstawie wyników kontroli doraźnej, nr ewid. S/22/004/LPO).



krajobrazowej, który tworzyli pracownicy Wydziału Architektury, Urbanistyki i Budownictwa Urzędu Miasta oraz przedstawiciele straży miejskiej. Zespół zajmował się m.in. bieżącą kontrolą oraz inwentaryzacją tablic i urządzeń reklamowych na terenie Opola, w tym fotografowaniem, pomiarami, klasyfikacją nośników oraz prowadzeniem ich ewidencji w formie cyfrowej. Zarejestrowano w niej²⁶ 428 tablic i urządzeń reklamowych, z których 308 usunięto lub dostosowano do wymogów uchwały krajobrazowej, a w stosunku do kolejnych 117 podjęto działania w celu ustalenia ich właścicieli.

W Gdańsku, w którym mimo skutecznego wdrożenia uchwały krajobrazowej w kwietniu 2018 r.²⁷ w trakcie oględzin przeprowadzonych w ramach kontroli NIK zidentyfikowano na wybranych odcinkach dróg 34 reklamy, z których 22 (65%) znajdowały się tam bez stosownej zgody zarządcy dróg. Przykład ten pokazuje, że z uwagi na złożoność procesu zarządzania reklamą, a przy tym bez względu na przyjęte rozwiązania w porządkowaniu przestrzeni miejskiej, należy stale monitorować skuteczność podejmowanych działań i ich adekwatność.

Brak wypracowanej kompleksowej koncepcji miał wpływ również na nieprzeprowadzenie w większości miast – odnoszącej się do całości lub wybranych obszarów przestrzeni miejskiej – inwentaryzacji nośników reklamowych pod kątem ich

legalności. Ustalenia kontroli świadczyły o zasadności traktowania inwentaryzacji jako pierwszego etapu kompleksowego podejścia do problemu chaosu reklamowego. Zdaniem NIK powinna ona obejmować możliwie jak najszerszy spis reklam, umożliwiający zlokalizowanie, skatalogowanie i pogrupowanie²⁸ takich obiektów na kategorie (np. uwzględniające sposoby mocowania, wielkość powierzchni, itp.).

Oslabienie narzędzi ochrony krajobrazu

W ustawie z 24 kwietnia 2015 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu, nowelizującej m.in. ustawę o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, zawarto przepisy przejściowe mające niezwykle istotny wpływ na możliwość ujmowania w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego (dalej m.p.z.p.) zasad dotyczących umieszczania reklam. W art. 12 ustawy krajobrazowej przewidziano trzytorowe podejście do m.p.z.p., uzależnione od fazy ich procedowania. Plany obowiązujące od 11 września 2015 r. (data wejścia w życie ustawy nowelizującej) zachowywały moc, zaś te, które procedowano przed tą datą uchwalane były na dotychczasowych zasadach. Przy czym w obu przypadkach „część reklamowa” tych planów obowiązywać miała jedynie do momentu wejścia w życie uchwały krajobrazowej w danej gminie. „Część reklamowa”

²⁶ Według stanu na lipiec 2023.

²⁷ 3.4.2020 upłynął dwuletni okres dostosowawczy dla nośników usytuowanych przed wejściem w życie uchwały krajobrazowej.

²⁸ Por. T. Kaczmarek, op.cit., s.35

m.p.z.p. to regulacje dotyczące zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury, tablic i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabarytów, standardów jakościowych oraz rodzajów materiałów budowlanych, z jakich mogły być wykonane (na podstawie uchylonego ww. nowelizacją art. 15 ust. 3 pkt 9 ustawy u.p.z.p.). Jednakże plany, względem których procedura projektowania rozpoczęła się po 11 września 2015 r., nie mogły zawierać „części reklamowej”, ponieważ podstawowym i wyłącznym aktem prawa miejscowego określającym zasady umieszczania reklam na terenie gminy była odtąd uchwała krajobrazowa.

Oznaczało to, że przepisy ustawy wzmacniającej narzędzia ochrony krajobrazu wyłączyły radom gmin możliwość regulowania w m.p.z.p. kwestii zasad w ww. zakresie a jednocześnie na przyjęcie uchwały krajobrazowej zdecydowało się niewiele gmin. Z opracowanych przez NIK danych²⁹ wynika, że do 31 października 2023 r. tylko 71 gmin (2,9% ogółu) wprowadziło uchwały krajobrazowe. Doniosłość następstw ww. nowelizacji uwidoczniły wyniki kontroli NIK w Łodzi, gdzie przepisy uchwały krajobrazowej weszły wprawdzie w życie 31 grudnia 2016 r., ale jej postanowienia nie były egzekwowane przez organ wykonawczy gminy i miejskie jednostki organizacyjne. Pomimo wyznaczenia Biura Architekta Miasta³⁰ do prowadzenia spraw w zakresie sytuowania obiektów małej

architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, działania tej komórki ograniczone były do reagowania na zgłoszenia dotyczące zgodności wskazanych reklam z uchwałą. W latach 2020–2023 (I poł.) podjęto interwencje w 11 takich sprawach.

W związku z utratą mocy „części reklamowej” m.p.z.p. oraz w zasadzie martwymi przepisami uchwały krajobrazowej jedynym aktem prawa miejscowego, który określał zasady i warunki umieszczania reklam na terenie Łodzi, była uchwała o Parku Kulturowym ulicy Piotrkowskiej. Należy przy tym zaznaczyć, że Park Kulturowy ulicy Piotrkowskiej obejmował jedynie 0,34 % powierzchni Łodzi. Jednakże, w związku ze stwierdzeniem nieważności uchwały w sprawie utworzenia Parku Kulturowego przez sąd administracyjny³¹ i ta forma ochrony przestała funkcjonować.

Niekorzystanie z danych podatkowych

W gminach objętych kontrolą nie prowadzono ewidencji budowli, będących nośnikami reklam, przez co niemożliwe było poddawanie analizie zawartych w niej danych. Przedstawiciele urzędów miast wyjaśniali w toku kontroli, że na potrzeby ustalenia wysokości zobowiązania podatkowego w podatku od nieruchomości organ podatkowy przyjmuje łączną wartość wszystkich budowli będących

²⁹ Na podstawie dzienników urzędowych województw oraz informacji udostępnionych przez Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego oraz <<https://www.gov.pl/web/kultura/uchwala-krajobrazowa>>.

³⁰ Komórka organizacyjna funkcjonująca w strukturze Urzędu Miasta Łodzi.

³¹ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 26.9.2023, sygn. akt II OSK 3243/20.



w posiadaniu danego podatnika. Znamienne było to, że w dwóch urzędach nie dysponowano też danymi o liczbie decyzji ustalających lub określających wysokość zobowiązania podatkowego w podatku od nieruchomości, ani o wartości zobowiązań czy wielkości dochodu z tego tytułu. Tylko w jednym urzędzie miasta dysponowano danymi dotyczącymi zobowiązań w podatku od nieruchomości od budowlanej (reklamy) wykorzystywanej w działalności gospodarczej (w podziale na zobowiązania osób fizycznych i prawnych). Natomiast w większości urzędów nie posiadano takich informacji. NIK zwróciła uwagę na to, że w żadnym z miast nie wykorzystywano danych, którymi dysponowały właściwe komórki organizacyjne urzędów miast, zapewniające obsługę organów podatkowych pierwszej instancji dla podatku od nieruchomości, tj. prezydentów miast.

Z perspektywy budżetu kontrolowanych gmin zaskakujące było to, że żadna z tych, w których przyjęto uchwałę krajobrazową nie zdecydowała się na wprowadzenie tzw. opłaty reklamowej, mającej charakter podatku³². Według projektodawców miała ona umożliwić pozyskanie dodatkowych dochodów w zamian za podjęcie działań zmierzających do uporządkowania przestrzeni publicznej. Tę fakultatywną daninę ustanowić mogły jedynie rady gmin, na terenie których przyjęto uchwałę krajobrazową³³. Z danych opracowanych przez NIK na podstawie

dzienników urzędowych województw wynikało, że w całym kraju do 1 stycznia 2023 r. opłatę reklamową wprowadziło 14, czyli zaledwie 1/5 uprawnionych do tego gmin.

Wątpliwości co do konstytucyjności przepisów

Odnosząc się do niewielkiego odsetka gmin, które zdecydowały się wprowadzić uchwałę krajobrazową, należy wspomnieć o zgłaszanych w trakcie kontroli NIK wątpliwościach co do zgodności z Konstytucją RP przepisu art. 37a ust. 9 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Przedstawiciele urzędów miast wyjaśniali, że miało to związek ze skargami do sądów administracyjnych (dotyczących gdańskiej i opolskiej uchwały krajobrazowej), które skutkowały zwróceniem się 6 czerwca 2019 r. przez Naczelny Sąd Administracyjny do Trybunału Konstytucyjnego z pytaniem prawnym. Dopiero 12 grudnia 2023 r. Trybunał Konstytucyjny, w sprawie P/20/19, orzekł wyrokiem, że art. 37a ust. 9 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym – w zakresie, w jakim przewiduje obowiązek określenia w uchwale, o której mowa w art. 37a ust. 1 powołanej ustawy, warunków i terminu dostosowania istniejących w dniu jej wejścia w życie, wniesionych na podstawie zgody budowlanej, tablic reklamowych i urzędzeń reklamowych do zakazów

³² Zob. art. 17a ust. 1 ustawy z 12.1.1991 o podatkach i opłatach lokalnych (Dz.U. z 2023 r. poz. 70, ze zm.).

³³ Por. P. Borszowski, K. Stelmazczyk: *Podatki i opłaty lokalne. Podatek rolny. Podatek leśny. Komentarz.*, Wolters Kluwer, Warszawa 2016, s. 327-337.

określonych w tej uchwale, bez zapewnienia ustawowych podstaw i trybu dochodzenia odszkodowania przez podmioty, które są zobowiązane do ich usunięcia – jest niezgodny z art. 21 w związku z art. 2 Konstytucji RP.

Oznaczało to, że wątpliwości gmin nie były bezzasadne. Jednakże NIK zwróciła uwagę na to, że od początku zakres problemu prawnego dotyczył wyłącznie tablic i urządzeń reklamowych, które umieszczone zostały przed wejściem w życie uchwał krajobrazowych zgodnie z przepisami powszechnie obowiązującego prawa (np. na podstawie pozwolenia na budowę). Tym samym nie było uzasadnione wstrzymywanie się przez gminy z działaniami wobec pozostałych nośników, które umieszczone zostały bez wymaganych zgód administracyjnych lub bez wiedzy jednostek zarządzających nieruchomościami należącymi do gminnego zasobu.

Wnioski pokontrolne

Najistotniejszy wniosek pokontrolny, odnoszący się do materii ustawowej, sformułowany został w Informacji o wynikach kontroli pod adresem Ministra Rozwoju i Technologii (MRiT). NIK zwróciła się o zainicjowanie działań w kierunku podjęcia przez Radę Ministrów inicjatywy legislacyjnej w celu uwzględnienia skutków wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 12 grudnia 2023 r., w sprawie o sygn. akt P 20/19, mając na uwadze potrzebę zapewnienia właściwego mechanizmu kompensacyjnego dla podmiotów, które zostały zobowiązane do usunięcia legalnych tablic i urządzeń reklamowych na podstawie uchwał krajobrazowych.

W odpowiedzi Minister poinformował o uczestnictwie przedstawicieli MRiT w pracach senackiej Komisji Ustawodawczej nad projektem zmiany ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym i zadeklarował gotowość współpracy w tym zakresie. Udzielona odpowiedź potwierdziła wagę ustaleń wynikających z tej kontroli i zasadność wystosowanego na ich podstawie wniosku o zmianę prawa.

Nie mniejsze znaczenie miały wnioski postawione w stosunku do prezydentów miast i dyrektorów zarządów dróg w tych miastach, ponieważ to na nich spoczywał ciężar podejmowania konkretnych działań w zaprowadzeniu ładu w przestrzeni publicznej. W wystąpieniach pokontrolnych skierowanych do kierowników ośmiu jednostek NIK sformułowała łącznie 42 wnioski pokontrolne. Część z nich, ze względu na istotność i uniwersalność powtórzona została w Informacji o wynikach kontroli. Dotyczyły one m.in.:

- zapewnienia prowadzenia systematycznej kontroli legalności reklam umieszczonych w przestrzeni miejskiej, w tym w szczególności na nieruchomościach komunalnych i zarządzanych przez gminę gruntach Skarbu Państwa;
- podejmowania działań aby niezwłocznie ustalić i dochodzić należności za bezumowne korzystanie z nieruchomości komunalnych i zarządzanych przez gminę gruntów Skarbu Państwa w związku z umieszczaniem reklam;
- monitorowania przysięwzięć podmiotów zarządzających mieniem komunalnym i gruntami Skarbu Państwa wykorzystywanymi do umieszczania na nich reklam;



- zapewnienia współpracy między komórkami organizacyjnymi urzędu umożliwiającej pełnienie nadzoru nad wykorzystywaniem gruntów komunalnych i zarządzanych przez gminę gruntów Skarbu Państwa na cele reklamowe;
- zwiększenia nadzoru nad postępowaniami administracyjnymi w zakresie rozpoznawania wniosków, wydawania decyzji i naliczania kar, w tym nad terminowością załatwiania spraw dotyczących naliczania opłat i wymierzania kar za samowolne zajęcie pasa drogowego pod reklamy;
- wydawania decyzji zezwalających na zajęcie pasa drogowego w celu umieszczenia reklamy na podstawie kompletnych i aktualnych wniosków;
- uwzględniania właściwej powierzchni reklamy, wraz z jej elementami konstrukcyjnymi i zamocowaniami, przy wyliczaniu wysokości należnej opłaty za zajęcie pasa drogowego.

Podsumowanie

W kontrolowanych miastach nie opracowano i nie wdrożono kompleksowych koncepcji zarządzania reklamą, obejmujących zarówno elementy tego procesu, jak i zadania oraz zakres współpracy głównych interesariuszy: komórek organizacyjnych urzędów miast, jednostek miejskich oraz podmiotów umieszczających reklamy. W większości miast nie przeprowadzono, przed przystąpieniem do projektowania

uchwały krajobrazowej, inwentaryzacji nośników w celu rozpoznania ich skali, liczby i lokalizacji. Nie określono także sposobów weryfikacji legalności reklam na terenie całego miasta, w szczególności na terenie nieruchomości zarządzanych przez gminę i jej jednostki organizacyjne.

Gminy nie ustaliły zasad przeciwdziałania nielegalnemu wykorzystaniu mienia komunalnego i zarządzanych nieruchomości na cele reklamowe oraz gospodarowania posiadaną powierzchnią reklamową. Potwierdzeniem tego są przypadki niewzywania użytkowników do wydania nieruchomości po wygaśnięciu dzierżawy, dopuszczania do bezumownego korzystania z tych nieruchomości, czy niepodejmowania działań zmierzających do egzekwowania opłat należnych z tego tytułu. W większości gmin zabrakło również ustalenia zasad współpracy pomiędzy komórkami urzędu miasta i miejskimi jednostkami organizacyjnymi; w efekcie tylko w dwóch zarządach dróg przekazywano innym właściwym jednostkom (np. straży miejskiej i wydziałowi gospodarowania nieruchomościami w urzędzie miasta) informacje o reklamach umieszczanych niezgodnie z prawem lub na gruntach miejskich.

Na chaos wywoływany przez lokowane w przestrzeni publicznej reklamy od lat zwracali uwagę eksperci³⁴, media branżowe³⁵ oraz uczestnicy inicjatyw społecznych³⁶. „Postępująca degradacja

³⁴ <https://www.propertydesign.pl/architektura/104/eec_nalezy_dyskutowac_o_granicach_i_jakosci_reklamy_w_przestrzeni_miejskiej,18412.html, por. też: <https://www.prawo.pl/biznes/problem-funkcjonowania-reklam-w-przestrzeni-publicznej,143748.html>>

³⁵ <<https://www.wirtualnemedia.pl/artikul/uchwala-krajobrazowa-zakaz-billboardy-reklamy-gdansk-krakow-sopot>, por. też <https://nowymarketing.pl/krakow-pokazuje-efekty-wprowadzenia-ustawy-krajobrazowej-chaos-reklamowy-znika/>>>

³⁶ <<https://przestrzen.dlalodzi.info>>

polskiego krajobrazu” i brak rządowych działań legislacyjnych były powodami³⁷ podjęcia przez Prezydenta RP inicjatywy ustawodawczej i uchwalenia 24 kwietnia 2015 r. ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu³⁸ (tzw. ustawy krajobrazowej). W związku z tą ustawą opracowano też materiały wspomagające gminy w usystematyzowanym podejściu do porządkowania kwestii reklam³⁹.

Wejście w życie ustawy⁴⁰ krajobrazowej rozbudziło oczekiwania na szybkie i skuteczne „przeciwstawienie się totalnemu chaosowi estetycznemu i urbanistycznemu w krajobrazie polskich miast i wsi”. Z ustaleń kontroli wynika, że w przyjęciu uchwał krajobrazowych przez gminy upatrywano rozwiązania problemu nielegalnych i zbyt licznych reklam w skontrolowanych jednostkach.

Wyniki kontroli wskazują, że wprowadzenie tylko uchwał krajobrazowych, zaprojektowanych jako uniwersalne narzędzie zachowania ładu reklamowego, nie było rozwiązaniem wystarczającym dla prawidłowego zarządzania reklamą w przestrzeni publicznej. Między innymi z tego względu, że przepisy ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie wymagają – przed przystąpieniem do opracowania projektu uchwały – przeprowadzenia choćby uproszczonej inwentaryzacji nośników reklamowych, dającej

podstawę do rozpoznania zakresu i skali zjawiska. Inną z przyczyn było m.in. to, że procedowanie projektów uchwał bywało wydłużone (od pięciu lat w Łodzi do siedmiu we Wrocławiu) i brakowało jednocześnie innych narzędzi prawnych, które obejmowałyby obszar całej gminy. Dlatego wdrożenie uchwał krajobrazowych w niektórych miastach okazało się niewystarczające, by skutecznie wyeliminować niepożądane nośniki. Określone w nich zasady, adresowane przecież do grupy podmiotów umieszczających reklamy, nie zostały wszędzie ściśle powiązane z odpowiednimi obowiązkami po stronie komórek organizacyjnych urzędów miast i jednostek miejskich. Natomiast w Łodzi w ogóle nie egzekwowano wynikających z uchwały krajobrazowej obowiązków.

W ramach kontroli NIK przekrojowo przyjrzała się temu, w jaki sposób gminy zorganizowały wykonywanie zadania zarządzania reklamą w przestrzeni publicznej, rozumianego jako porządkowanie przestrzeni z nielegalnych i niepożądanych nośników reklam, pobieranie należnych opłat i pożytków z tytułu wykorzystania pozostającego w dyspozycji gminy mienia na cele reklamowe, jak i gospodarowanie powierzchnią reklamową znajdującą się na elementach infrastruktury komunalnej. Izba zweryfikowała, w jaki sposób gminy podeszły do realizacji tego zadania. Wyniki kontroli pokazały, że gminy

³⁷ Por. druk nr 1525 z 28.6.2013, <<https://www.sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/druk.xsp?nr=1525>>.

³⁸ Dz.U. z 2015 r. poz. 774, ze zm., dalej ustawa krajobrazowa.

³⁹ Por. <https://samorząd.nid.pl/baza_wiedzy/podstawowe-pojecia-dotyczace-reklamy-i-krajobrazu/> oraz *Ustawa krajobrazowa – podręcznik wdrażania dla gmin*, T. Kaczmarek (red.), Biblioteka Aglomeracji Poznańskiej, 2017.

⁴⁰ Zob. <<https://www.polityka.pl/tygodnikpolityka/kraj/1617281,1,prezydent-podpisal-ustawe-krajobrazowa.read>>.



nie sprostali wyzwaniu „chaosu reklamowego”, a ich nadzór nad zarządzaniem reklamą w przestrzeni publicznej nie był w pełni skuteczny i prawidłowy. W rezultacie zaniedbań, żadna z kontrolowanych gmin, przy zróżnicowanych rozwiązaniach i aktywności zaangażowanych jednostek, nie doprowadziła do wyeliminowania

z przestrzeni publicznej niepożądanych lub nawet nielegalnych reklam.

JAKUB IWANICKI

specjalista kontroli państwowej,
Delegatura NIK w Poznaniu

Słowa kluczowe: przestrzeń publiczna, przestrzeń miejska, jakość przestrzeni publicznej, reklama, reklama outdoorowa, reklama zewnętrzna, zarządzanie reklamą

Bibliografia:

1. Borszowski P., Stelmaszczyk K.: *Podatki i opłaty lokalne. Podatek rolny. Podatek leśny. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2016.
2. Chęć-Małyszek A.: *Reklama w sztuce, sztuka w reklamie a przestrzeń publiczna*, „Teka Komisji Architektury, Urbanistyki i Studiów Krajobrazowych” nr 4/2015.
3. Czyński M., Ostrowski M.: *Reklama w przestrzeni publicznej miasta*, „Przestrzeń i Forma” nr 16/2011.
4. T. Kaczmarek (red.), *Ustawa krajobrazowa – podręcznik wdrażania dla gmin*, Biblioteka Aglomeracji Poznańskiej 2017.
5. Listwan-Franczak K., Franczak P.: *Problematyka reklamy zewnętrznej na obszarach cennych przyrodniczo. Przykład otoczenia Tatr*, „Prace Geograficzne”, zeszyt nr 142.
6. Maik W.: *Przestrzeń publiczna w mieście: Pojęcie. Ujęcia badawcze. Funkcje i ewolucja zjawiska* [w:] *Przestrzeń publiczna miast. XXIV „Konwersatorium Wiedzy o Mieście”*, Łódź 2011.
7. Markiewicz M.: *Reklama zewnętrzna w mieście*, Wydawnictwo Uczelniane Politechniki Koszalińskiej.
8. Sikorska P.: *Przestrzeń otwarta miasta pod presją rozwoju – przyczyny zjawiska i kierunki działań naprawczych – przypadek Mazowsza*, „Mazowsze. Studia Regionalne” nr 5/2010.
9. Zydroń A., Antkowiak A., Szczepański P., Zbierska A., Iwiński M.: *Reklama w przestrzeni publicznej miast Kórnik i Bnin w kontekście ustaleń „ustawy krajobrazowej”*, „Studia i Prace Wydziału Nauk Ekonomicznych i Zarządzania” nr 2/2017.

ABSTRACT

Advertisement Management in Public Space – Municipalities’ Supervision of Advertising

The broadly understood public space is full of advertisements in various forms – from small signs to large format billboards of even 170 square meters. Some believe that

this space, being public good, is misappropriated and used for commercial activity. It is said that external advertising forces eye contact and its intensity (manifested in the number of carriers and their significant size) leads to decreasing visual and aesthetic values of public space, and disrupts object identification and sense of direction. In the past, NIK examined issues related to the quality of public space, evaluated selected activities of self-governments and regional art conservators through the prism of using specific tools, such as local laws, and executing their provisions. However, to date NIK has not examined whether municipalities in a comprehensive manner approached the advertising chaos, used the available legal tools, and appropriately coordinated the activities of organisational units of city authorities and municipal organisational units. Such an audit was conducted in the second half of 2023 and it covered the years 2020–2023. Its main objective was to assess whether the supervision of municipalities of advertisement management in public space was appropriate and effective. Audit proceedings were conducted at eight entities, including four city offices and four road supervisory boards. The selection of audits considered the similarities in the size of municipalities (region leading cities with district rights) and organisational conditions, as well as differences in the stage of implementation of the so called landscape resolutions. The article presents the findings of this audit.

Jakub Iwanicki, Regional Branch of NIK in Poznań

Key words: public space, city space, quality of public space, advertising, outdoor advertisements, external advertisements, advertising management