



Warszawa, dnia 30 marca 2023 r.

Polska Rada Centrów Handlowych
ul. Nowogrodzka 50
00-695 Warszawa
e-mail: prch@prch.org.pl

Sz. P.
Rafał Trzaskowski
Prezydent m.st. Warszawy
za pośrednictwem
**Biura Architektury i Planowania
Przestrzennego
Urzędu m.st. Warszawy**

Uwagi dot. projektu uchwały w sprawie zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń dla m.st. Warszawy

Szanowni Państwo,

w związku z toczącymi się konsultacjami publicznymi *projektu uchwały w sprawie zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń dla m.st. Warszawy* w imieniu Polskiej Rady Centrów Handlowych (dalej: „**PRCH**”), przesyłamy uwagi dotyczące projektu ww. uchwały.

Chcemy podkreślić, że jako największa organizacja działająca na rzecz rozwoju branży nieruchomości handlowych w Polsce, zrzeszająca ponad 200 członków działających w sektorze miejsc handlu i usług, w tym właścicieli i zarządców centrów handlowych, w rękach których pozostaje 70 proc. powierzchni centrów handlowych w Polsce, mamy świadomość, jak istotne społecznie jest odpowiedzialne i rozważne kształtowanie ładu urbanistycznego.

Nie ulega wątpliwości, że brak odpowiednich regulacji w zakresie ochrony krajobrazu kulturalnego jak i naturalnego w sposób negatywny oddziałuje na naszą codzienność. Jako PRCH, dostrzegamy potrzebę zmian i wspieramy rozwiązania, które pozwolą w odpowiedni sposób kształtować ład przestrzenny tak w Warszawie, jak i w całej Polsce.

Uważamy, że przygotowywana uchwała krajobrazowa może stać się cennym narzędziem realizacji tego ładu.

Niemniej jednak pragniemy wskazać, iż część przepisów konsultowanego projektu uchwały krajobrazowej budzi nasze wątpliwości z uwagi na kwestie, zarówno natury praktycznej, jak i prawnej, które przedstawiamy szczegółowo w dalszej części naszego pisma. Poniżej przedstawiamy uwagi PRCH do konsultowanego projektu uchwały krajobrazowej:

Uwagi ogólne dotyczące systemowej zgodności projektu uchwały z prawem

A. Naruszenia art. 1 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 27 marca 2003 roku o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym

Postanowienia uchwały poprzez swój restrykcyjny i bardzo ograniczający charakter oraz obowiązek dostosowania do jej postanowień obiektów istniejących, które powstały legalnie, mogą być niezgodne z powszechnie obowiązującymi przepisami rangi ustawowej, tj. art. 1 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 27 marca 2003 roku o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Zgodnie z tymi przepisami w legislacji samorządowej uwzględnione powinny być m. in. walory ekonomiczne przestrzeni (art. 1 ust. 2 pkt 6) i prawo własności (art. 1 ust. 2 pkt 7), zaś organy powinny ważyć nie tylko interes publiczny, ale i interesy prywatne, w tym zgłaszane w postaci wniosków i uwag, zmierzające do ochrony istniejącego stanu zagospodarowania terenu, jak i zmiany w jego zagospodarowaniu, a także analizy ekonomiczne, środowiskowe i społeczne (art. 1 ust. 3).

Podkreślamy konieczność ostrożnego wprowadzania legislacji dotyczącej ingerencji w prawo własności ze względu na istotne ograniczenia i uwarunkowania w tym zakresie wynikające z przepisów Konstytucji oraz przepisów rangi ustawowej.

B. Relacja pomiędzy postanowieniami uchwały krajobrazowej a miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego

Postanowienia uchwały krajobrazowej mogą zostać uznane za podważające zaufanie do pewności prawa wynikającej z miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego,

w których w okresie wieloletnim ustalane są zasady dotyczące sytuowania reklam.

Można to uznać za naruszenie art. 2 (zasada demokratycznego państwa prawa i zasada sprawiedliwości społecznej), art. 20 (wolność działalności gospodarczej i własność prywatna), art. 21 (zasada ochrony własności), art. 22 (dopuszczalność ograniczenia wolności działalności gospodarczej tylko w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny) i art. 64 (prawo do własności) Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Warto podkreślić, że uchwalanie planów miejscowych następuje często w długim i skomplikowanym procesie prowadzonym z udziałem wielu interesariuszy. Postanowienia takich planów powinny być co do zasady szanowane, chociażby ze względu na kompromisowy charakter uzgodnień towarzyszących ich uchwaleniu.

Zwracamy uwagę w tym kontekście na istotne, nierozwiązane dotychczas wątpliwości dotyczące tego aspektu regulacji krajobrazowej, wyrażone w orzecznictwie i komentarzach:

„Kwestią wątpliwą jest natomiast możliwość wprowadzenia zakazu (w tym całkowitego) sytuowania reklam i urządzeń reklamowych, gdyż taka regulacja może być potraktowana jako naruszająca wymienioną zasadę konstytucyjnej ochrony wolności gospodarczej [...] Wprawdzie radzie gminy powierzono określenie warunków i terminu dostosowania, jednakże ustawodawca przesądził o tym, że termin ten nie może być krótszy niż 12 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy. Taka regulacja ma charakter działania prawa wstecz w odniesieniu do działań, które były w czasie ich podejmowania legalne. Motywacja ustawowego unormowania posługująca się interesem publicznym w zakresie ochrony krajobrazu nie jest adekwatna do tego, aby obligować chronionych konstytucyjnie właścicieli nieruchomości do zastosowania się do nowych uregulowań” (zob. A. Plucińska-Filipowicz, M. Wierzbowski (red.), Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz, Warszawa 2016.

A także fundamentalny w tym zakresie wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 10 kwietnia 2006 roku, sygn. akt I OPS 1/06: *„Zasada niedziałania prawa wstecz, chociaż nie została wyrażona wprost w Konstytucji, stanowi w państwie podstawową zasadę porządku prawnego, opartego na założeniu, że „każdy przepis normuje przyszłość, nie zaś przeszłość”.*

C. Pozostałe wartości konstytucyjne

Postanowienia uchwały krajobrazowej znacząco ograniczające możliwość sytuowania tablic i urządzeń reklamowych mogą również naruszać wyrażoną w art. 14 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej wolność środków masowego przekazu, a także wyrażoną w art. 54 ust. 1 wolność rozpowszechniania informacji. Tablice i urządzenia reklamowe, zwłaszcza wykonane w nowoczesnych technologiach cyfrowych mogą zaś łączyć funkcje stricte reklamowe z informacyjnymi. Ten istotny charakter reklam i zamieszczonych na nich informacji zostało w zupełności pominięty w projekcie uchwały.

Postanowienia uchwały krajobrazowej mogą naruszać także art. 73 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. W erze kultury konsumpcyjnej reklamy coraz częściej stanowią dzieła kultury i stanowią formę ekspresji artystycznej. Nawet logo marki może być traktowane jako dzieło kultury, z uwagi na co podlega ono ochronie. Reklamy oraz formę ich prezentacji należy traktować jako nierozzerwalnie związane z obecną kulturą.

Uwagi szczegółowe do poszczególnych postanowień projektu

1) § 8 pkt 2 lit. f oraz § 15 projektu uchwały

W myśl projektowanych przepisów, dopuszczone bez ograniczeń będą tablice reklamowe i urządzenia reklamowe, które zostały usytuowane przed 1989 roku lub stanowią ich repliki w oryginalnej lokalizacji. Natomiast, ogrodzenia istniejące w dniu wejścia w życie uchwały zwalnia się z obowiązku dostosowania do zasad i warunków określonych w uchwale.

Uchwała w tym (oraz również innych wskazanych poniżej) postanowieniu pomija kwestie związane z koniecznością zachowania praw nabytych do posadowionych legalnie, w oparciu o wymagane zgody, nośników i tablic reklamowych, obiektów małej architektury. Stanowi to przedmiot pytania prawnego skierowanego do Trybunału Konstytucyjnego przez Naczelnego Sąd Administracyjny o konstytucyjność zapisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym będących podstawą podejmowania uchwał reklamowych.

2) § 8 pkt 2 lit. c, § 10 pkt 1, pkt 4, pkt 6, pkt 8 projektu uchwały

Projektowane przepisy powodują uprzywilejowanie reklam w metrze, w wejściach do

metra, na wiatkach przystankowych, na słupach ogłoszeniowo-reklamowych. Zasadne jest wprowadzenie zmian tak, aby uchwała nie wprowadzała uprzywilejowania w zakresie podmiotowym, a tym samym nie naruszała zasad uczciwej konkurencji.

3) § 9 pkt 2 projektu uchwały

Przepis ten wprowadza ograniczenia w zakresie sytuowania napisów na dachach budynków, które nie są zaliczane do żadnych z obiektów objętych upoważnieniem ustawowym.

Z uwagi na przekroczenie delegacji ustawowej, w naszej ocenie zachodzi konieczność wykreślenia tego przepisu z uchwały i zaniechanie legislacji w tym zakresie.

4) § 12 pkt 3, § 13 pkt 1, § 2 pkt 15, § 2 pkt 25-33, § 2 pkt 35 projektu uchwały

Stosowanie pojęć nieostrych jak np. „w szczególności” (§ 12 pkt 3) nie pozwala na precyzyjne określenie do jakich obiektów małej architektury mają zastosowanie wprowadzane ograniczenia. W zakresie zasad sytuowania ogrodzeń np. „w rejonie wyjść z obiektów generujących wzmożony ruch”, „o długotrwałej odporności na proces starzenia”, „o konstrukcji odpornej na uszkodzenia lub zniszczenia” (§ 13 pkt 1). Zbyt ogólne zdefiniowanie różnych rodzajów sztydów powoduje, że uchwała w tym zakresie jest nieczytelna i niemożliwa do zastosowania (§ 2 pkt 25-33).

W naszej ocenie, ze względu na konieczność precyzyjnego, zgodnego z uwarunkowaniami wynikającymi z Konstytucji określenia ingerencji w prawo własności oraz w celu zminimalizowania ryzyka zaskarżenia uchwały, zasadna jest dokładna weryfikacja sformułowania poszczególnych definicji, usunięcie definicji które są niezgodne z przepisami rangi ustawowej (np. „ochrona konserwatorska” czy „teren dostępny publicznie”).

5) § 8 pkt 2 lit. a projektu uchwały

Przepis ten dopuszcza sytuowanie tablic i urządzeń reklamowych wewnątrz budynków bez ograniczeń wyłącznie w przypadku, gdy nie są one widoczne z przestrzeni dostępnej publicznie. Według naszej oceny takie postanowienie może zostać uznane za nieuprawnioną ingerencję w teren wewnątrz budynku, naruszającą art. 21 (zasada ochrony własności) oraz art. 64 ust. 1 i 2 (prawo do własności) Konstytucji

Rzeczypospolitej Polskiej.

Powyższe postanowienie projektu uchwały krajobrazowej stanowi w naszym przekonaniu przekroczenie upoważnienia ustawowego z art. 37a ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 roku o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. A w konsekwencji może zostać uznane za naruszenie art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, statuującego zasadę praworządności, zgodnie z którą organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa, a także art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, zgodnie z którym ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane wyłącznie w ustawie.

W związku z tym należy rozważyć zmianę § 8 pkt 2 lit. a poprzez wykreślenie słów: „o ile nie są widoczne z przestrzeni dostępnej publicznie” lub wprowadzenie innej zmiany w tym przepisie celem wyłączenia z działania uchwały krajobrazowej nośników znajdujących się wewnątrz budynków.

6) § 14 i § 16 projektu uchwały

Wskazane przepisy przewidują terminy (§14) na dostosowanie do określonych w niej zasad i warunków istniejących w dniu wejścia w życie uchwały obiektów (szyldów, tablic i urządzeń reklamowych, obiektów małej architektury), oraz warunki dostosowania (§16). Brak jednak zapewnienia jakiegokolwiek możliwości dochodzenia odszkodowania w związku z koniecznością usunięcia lub dostosowania obiektów powstałych zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa i dopuszczonych do użytku, np. na podstawie pozwolenia na budowę lub zgłoszenia.

Brak odszkodowania wynika co prawda z brzmienia art. 37a ust. 9 ustawy z dnia 27 marca 2003 roku o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, jednak naszym zdaniem ten przepis można uznać za sprzeczny z art. 2 (zasada demokratycznego państwa prawa i sprawiedliwości społecznej), art. 21 (zasada ochrony własności), art. 64 ust. 1 i 2 (prawo do własności) w zw. z art. 31 ust. 3 (zasada poszanowania i ochrony wolności człowieka) Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz z art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności.

Pytanie prawne do Trybunału Konstytucyjnego przedmiocie zgodności art. 37a ust. 9 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z Konstytucją zostało skierowane przez Naczelnego Sąd Administracyjny w sprawie o sygn. akt II OSK 166/18 w dniu 6 czerwca 2019 roku. Z uwagi na fakt, że postępowanie w tej sprawie jest w toku, a jego wynik ma istotne znaczenie z punktu widzenia legalności postanowień potencjalnej uchwały krajobrazowej, za zasadne należy uznać zawieszenie prac nad tą częścią uchwały do czasu rozpatrzenia skargi.

Konieczność dostosowania istniejących sztyldów do nowych przepisów wiąże się ze znacznymi nakładami finansowymi zarówno dla zarządzającego centrum handlowym jak i dla jego najemców. Co więcej, ingeruje w istniejące umowy najmu pomiędzy zarządzającym i jego najemcami, ograniczając w ten sposób wolność prowadzenia działalności gospodarczej tych podmiotów. Ewentualne zmiany w tym zakresie mogłyby zostać wprowadzone po rozstrzygnięciu Trybunału Konstytucyjnego lub za odszkodowaniem odzwierciedlającym poniesione nakłady oraz koszty dostosowania istniejących sztyldów do nowych wymogów.

7) § 16 projektu uchwały

Przepis ten, przewidując warunki dostosowania istniejących obiektów do postanowień uchwały, nie różnicuje obiektów powstałych legalnie, na podstawie stosownych decyzji administracyjnych, np. pozwolenia na budowę oraz nielegalnie.

Regulacje przejściowe powinny zaś zapewnić możliwość wywiązania się z istniejących umów cywilnoprawnych. Obecne rozwiązania zawarte w projekcie uchwały nie zapewniają realizacji zasady ochrony praw nabytych. Natomiast zgodnie z obowiązującym porządkiem konstytucyjnym, wszelkie odstępstwa od tej zasady powinny mieć miejsce wyjątkowo, gdy przemawia za tym inna mająca pierwszeństwo wartość lub zasada konstytucyjna. O tym jak istotna jest to zasada świadczy chociażby, że nawet w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego dopuszcza się sytuację, gdy w obrocie prawnym funkcjonuje pozwolenie na budowę niezgodne z później uchwalonymi przepisami (por. wyroki NSA: z 24 kwietnia 2014 roku, sygn. akt II OSK 2868/12 oraz z 30 października 2014 roku, sygn. akt II OSK 922/1326).

Takie samo potraktowanie obiektów posadowionych legalnie jak nielegalnie narusza w naszej ocenie konstytucyjną zasadę zaufania obywateli do państwa, zwłaszcza



wobec faktu, że istniejące w dniu wejścia w życie uchwały ogrodzenia (§ 15) oraz tablice i urządzenia reklamowe usytuowane przed dniem 1 stycznia 1989 roku i ich wierne rekonstrukcje w oryginalnej lokalizacji (§ 16 pkt 3) zwolnione są z obowiązku dostosowania ich do postanowień uchwały.

Uchwała krajobrazowa powinna w szerszym zakresie dopuszczać zwolnienie z obowiązku dostosowania do postanowień uchwały również szyldów oraz tablic i urządzeń reklamowych powstałych zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa, niezależnie od daty ich usytuowania. W razie nieuwzględnienia powyższego postulatu podkreślić należy, że terminy na dostosowanie istniejących obiektów do postanowień uchwały wskazane w § 14 są zbyt krótkie (dla szyldów – 3 lata, dla tablic i urządzeń reklamowych – 2 lata) oraz stanowią ingerencję w prawa nabyte i zawarte umowy cywilnoprawne, naruszając konstytucyjną zasadę wolności prowadzenia działalności gospodarczej oraz ochrony prawa własności, w związku z czym powinny one zostać wydłużone co najmniej do 5 lat dla wszystkich objętych uchwałą obiektów.

W związku z powyższym uważamy, że ograniczenia w zakresie sposobu i formy przekazywania informacji w przestrzeni publicznej wymagają wszechstronnego spojrzenia i analizy tego zagadnienia z wielu kierunków. Stoimy na stanowisku, że konieczny jest dalszy dialog i wypracowanie odpowiednich rozwiązań. Naszym zdaniem rozważna regulacja, a nie bezwzględne zakazy i ograniczenia winna być drogą, jaką powinien podążać projekt uchwały krajobrazowej.

Wierzymy, że przedstawione w niniejszym piśmie stanowisko spotka się z Państwa zrozumieniem, a wskazane w nim uwagi zostaną uwzględnione w toku prac nad uchwaleniem uchwały krajobrazowej.

Z wyrazami szacunku,

Jan Dębski
Prezes Zarządu PRCH

Piotr Staniszewski
Wiceprezes Zarządu PRCH