

GOSPODARCZE I PLANISTYCZNE PROBLEMY TWORZENIA I STOSOWANIA UCHWAŁY REKLAMOWEJ – ANALIZA PRAWNA

ECONOMIC AND PLANNING PROBLEMS OF CREATING AND APPLYING AN ADVERTISING RESOLUTION – A LEGAL ANALYSIS

Anna Brzezińska-Rawa¹, Dorota Sylwestrzak²

¹ Polska, Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu, Wydział Prawa i Administracji,
Nr ORCID: 0000-0003-3865-9823, rawa@umk.pl

² Polska, Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu, Wydział Prawa i Administracji,
Nr ORCID: 0000-0003-4985-2880, d_sylwestrzak@wp.pl

Streszczenie. Reklama odgrywa istotną rolę w działalności gospodarczej. Prawo do reklamy gospodarczej jest przejawem konstytucyjnej zasady wolności działalności gospodarczej. Ograniczenia w zakresie reklamy mają różnicowany charakter prawny i mogą wpływać na prowadzenie działalności gospodarczej przez przedsiębiorców. Ograniczenia te mogą odnosić się do treści reklamy, jej adresata, ale także do formy i miejsca jej prezentacji. Zasadniczym celem artykułu będzie ustalenie determinant tworzenia i stosowania tzw. uchwał reklamowych, ze wskazaniem i analizą obszarów problemowych, dotyczących kwestii związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej oraz z problematyką prawa planowania przestrzennego. Wartością leżącą u podłoża wprowadzenia analizowanych regulacji prawnych jest ład przestrzenny. Kształt przepisów w zakresie uchwały reklamowej pozwala na stwierdzenie, że w wyniku ważenia zasad ustawodawca postanowił przyznać prymat ładowi przestrzennemu nad swobodą działalności gospodarczej. Z punktu widzenia wolności działalności gospodarczej powyższe rozwiązania, przy założeniu racjonalności lokalnego prawodawcy, mogą sprzyjać stworzeniu równych szans konkurencji dla uczestników obrotu gospodarczego, m.in. poprzez określenie zasad lokalizacji reklam obowiązujących wszystkich przedsiębiorców. Jednakże uchwały reklamowe mogą w niektórych sytuacjach różnicować sytuację przedsiębiorców, chociażby z uwagi na określenie zasad i stawek opłat w zależności od strefy, w której reklama będzie umieszczana. W konkluzji uchwała reklamowa uznawana jest za potencjalnie skuteczne narzędzie walki z nieładem przestrzennym w zakresie reklam.

Słowa kluczowe: reklama, uchwała reklamowa, ograniczenia reklamy, ład przestrzenny, wolność działalności gospodarczej

Abstract. Advertising plays an important role as a part of business activity. The right to commercial advertising is an expression of the constitutional principle of freedom of the economic activity. Restrictions on advertising have a diverse legal nature and can affect business activity. These restrictions may refer to the content of the advertisement, its addressee, but also to the form and place of its presentation. The main goal of the article will be to establish the determinants of creating and applying the so-called advertising resolutions, with an indication and analysis of the problem areas, regarding issues related to conducting a business activity and the issues of spatial planning law. The value underlying the implementation of the analyzed legal regulations is spatial order. The shape of the regulations, in the scope of the advertising resolution, allows that as a result of weighing values, the legislator decided to grant primacy to spatial order over the freedom of economic activity. From the point of view of the freedom of economic activity, the above solutions, assuming the rationality of the local legislator, may be conducive to the creation of equal opportunities of competing for market participants, including by defining the rules for the location of advertisements applicable to all undertakings. However, advertising resolutions may in some situations diversify the situation of them, for example due to the definition of the rules and rates of fees depending on the zone in which the advertisement will be placed. In conclusion, the advertising resolution is recognized as a potentially effective tool to combat spatial disorder in advertising.

Keywords: advertising, ad resolution, restrictions on advertising, spatial order, freedom of economic activity

Wstęp

Reklama ściśle wiąże się z konkurencją i wolnością działalności gospodarczej. Prawo do reklamy gospodarczej jest przejawem konstytucyjnej zasady wolności działalności gospodarczej (art. 20 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. Nr 78, poz. 483, ze zm., dalej jako Konstytucja RP). Dzięki reklamie przedsiębiorcy mogą skutecznie konkurować na rynku, osiągać zyski, zdobywać konsumentów. Reklama służy także wzmocnieniu budowy wizerunku firmy oraz marki. Niemniej jednak wolność w zakresie reklamy nie ma charakteru absolutnego. Na temat ograniczenia działalności gospodarczej wielokrotnie wypowiadał się Trybunał Konstytucyjny, wskazując, że „działalność gospodarcza (...) może podlegać różnego rodzaju ograniczeniom w stopniu większym niż prawa i wolności o charakterze osobistym lub politycznym” (por. wyroki TK z dnia 8 kwietnia 1998 r., K 10/97, OTK ZU Nr 3/1998, s. 163, z dnia 10 kwietnia 2001 r. U 7/00, OTK 2001 nr 3, poz. 56, z dnia 21 kwietnia 2004 r. K 33/03, OTK Seria A 2004 nr 4, poz. 31). Reklama może podlegać ograniczeniom, a nawet zakazom ze względu np. na rodzaj reklamowanego towaru czy usług, sposób jej sformułowania czy też ze względu na szczególnego odbiorcę, do którego jest ona adresowana, bądź w celu zwalczania czynów nieuczciwej konkurencji (Skuczyński, 2012; Wiszniewska, 2016; Rajca, 2016; Kolasiński, 2016).

Należy zauważyć, że ograniczenia reklamy mogą być wprowadzane wyłącznie w drodze ustawy. Zasadniczo ograniczenia te powinny dotyczyć ochrony szczególnych wartości, takich jak np. życie, zdrowie ludzkie, moralność publiczna, bezpieczeństwo państwa i obywateli, środowisko naturalne. Ograniczenia reklamy mają zróżnicowany charakter prawny i mogą bezpośrednio bądź pośrednio oddziaływać na sferę działalności gospodarczej. Niektóre regulacje prawne wprowadzają ograniczenia w zakresie zasad sytuowania reklam czy nośników reklamowych, przy czym dotyczą m.in. wyglądu czy też położenia reklamy i są wprowadzane przede wszystkim ze względu na konieczność respektowania takich wartości, jak ład przestrzenny, w tym estetyka przestrzeni. Te z kolei ograniczenia nie odnoszą się bezpośrednio do treści reklamy ani do jej adresata, a wyłącznie do formy i miejsca jej prezentacji.

Materiał i metody

Zasadniczym celem artykułu będzie ustalenie determinant tworzenia i stosowania uchwał podejmowanych przez rady gminy w sprawach 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

ze wskazaniem i analizą obszarów problemowych w tym zakresie (tzw. uchwała reklamowa, art. 37a ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, tekst jedn. Dz.U. z 2018 r., poz. 1945, dalej jako ustawa o planowaniu). Powyższe rozwiązania prawne zostały wprowadzone na mocy art. 7 ustawy z dnia 24 kwietnia 2015 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu (Dz.U. z 2015 r. poz. 774, dalej jako ustawa krajobrazowa).

Problemy te są dwutorowe: dotyczą kwestii związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej oraz z problematyką planowania przestrzennego. W szczególności, analizie zostanie poddane to, czy powyższe zasady i warunki, w tym możliwość wprowadzenia w uchwale reklamowej zakazu sytuowania tablic reklamowych i urządzeń reklamowych, mogą wpływać na prowadzenie działalności gospodarczej, czy stanowią przejaw ograniczenia prowadzenia działalności gospodarczej i czy mogą naruszać zasadę wolności działalności gospodarczej? Ponadto, celem rozważań przeprowadzonych na gruncie prawa planowania przestrzennego będzie wskazanie problemów stworzenia i stosowania tzw. uchwał reklamowych, w szczególności dotyczących sposobu kształtowania ich treści oraz ich relacji do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.

W artykule zostanie zastosowana metoda dogmatycznoprawna, polegająca na krytycznej analizie materiału normatywnego, poglądów doktryny oraz orzecznictwa. Podstawowym aktem prawnym w analizowanym zakresie jest ustawa krajobrazowa i wynikłe z tej ustawy zmiany w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Ustawa krajobrazowa, wbrew pierwotnym założeniom, nie jest aktem o charakterze kompleksowym. Jej głównym przedmiotem są zmiany w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, dające gminom możliwość uchwalenia 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 (tzw. uchwała reklamowa). Pierwsza uchwała reklamowa została podjęta przez Radę Miasta Ciechanów w dniu 28.04.2016 r. (Uchwała Nr 228/XIX/2016).

W polskim ustawodawstwie do czasu wspomnianej nowelizacji ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z 2015 r. nie było legalnej jednolitej definicji pojęcia „reklamy”. Ustawodawca polski oraz unijny, z reguły na potrzeby konkretnej regulacji, definiował pojęcie reklamy konkretnych towarów bądź usług, np. reklama produktów leczniczych (art. 52 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. Prawo farmaceutyczne, tekst jedn. Dz.U. z 2017 r., poz. 2211, ze zm.), reklama produktów tytoniowych (art. 2 lit. b dyrektywy 2003/33/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia

26 maja 2003 r. w sprawie zbliżenia przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych państw członkowskich, odnoszących się do reklamy i sponsorowania wyrobów tytoniowych, Dz. Urz. UE. L Nr 152, s. 16), reklama napojów alkoholowych (art. 2¹ pkt 3 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, tekst jedn. Dz.U. z 2017 r., poz. 2137). W doktrynie i orzecznictwie zwraca się uwagę na możliwość definiowania reklamy w ujęciu wąskim, które oznacza reklamę gospodarczą (komercyjną), rozumianą jako „każda wypowiedź skierowana do potencjalnych konsumentów odnosząca się do towarów, usług, a także przedsiębiorcy oferującego towary lub usługę mającą na celu zachęcenie i skłonienie adresatów do nabywania towarów lub korzystania z usług“ (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 26 stycznia 2006 r. V CSK 83/05, Legalis Numer 208532. Zob. też Grzybczyk, 2012; Dudzik, Nowińska, Skubisz, 2014), oraz w ujęciu szerokim, czyli reklamę społeczną, polityczną, ujmowaną jako „wszelkie starania zmierzające do upowszechnienia określonych informacji o ludziach, firmach, ideach, przedsięwzięciach lub rzeczach podejmowane w celu ich popularyzacji, wzbudzenia zainteresowania nimi” (Jaworska-Dębska, 1993, s. 21).

W znowelizowanej ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym ustawodawca na potrzeby tej ustawy zdefiniował pojęcie reklamy. Przez reklamę rozumie się upowszechnianie w jakiegokolwiek wizualnej formie informacji promującej osoby, przedsiębiorstwa, towary, usługi, przedsięwzięcia lub ruchy społeczne (art. 2 pkt 16a). Ponadto zdefiniowano pojęcie tablicy reklamowej (art. 2 pkt 16b) oraz urządzenia reklamowego (art. 2 pkt 16c). Ustawodawca uregulował również definicję szyldu, pod pojęciem którego rozumie się tablicę reklamową lub urządzenie reklamowe informujące o działalności prowadzonej na nieruchomości, na której ta tablica reklamowa lub urządzenie reklamowe się znajdują (art. 2 pkt 16d).

W celu zapewnienia ładu reklamowego, zagwarantowania jednolitości stosowania przepisów, jak również wzmocnienia ochrony krajobrazu ustawodawca zdecydował o zdefiniowaniu pojęć: reklamy, tablic i urządzeń reklamowych, szyldów oraz przyznaniu uprawnienia organom stanowiącym gmin do określenia zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury, tablic i urządzeń reklamowych, ogrodzeń, w tym możliwości wprowadzenia ograniczeń w zakresie lokalizacji tablic i urządzeń reklamowych na wyznaczonych obszarach, jak i zakazów ich sytuowania czy też nakazów usunięcia już istniejących nośników reklamy. Uchwała reklamowa obejmuje zasięgiem obowiązywania cały obszar gminy, z wyłączeniem terenów zamkniętych ustalonych przez inne organy niż minister właściwy do spraw transportu. Uchwała ta może przewidywać różne regulacje dla różnych obszarów gminy, określając w sposób jed-

noznaczny granice tych obszarów. Uchwała reklamowa stanowiona przez radę gminy jest aktem prawa miejscowego, a jej przyjęcie ma charakter dobrowolny. Uchwała ta ma wszelkie atrybuty aktu prawa powszechnie obowiązującego na obszarze w niej określonym (Bąkowski, 2016).

Przepisy dotyczące reklam nie mają zastosowania do upowszechniania informacji wyłącznie:

- 1) trwale upamiętniającej osoby, instytucje lub wydarzenia;
- 2) 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 (art. 37c ustawy o planowaniu).

Z uchwałami reklamowymi wiąże się także aspekt fiskalny. Należy podkreślić, że ustawodawca zdecydował, że dla obszarów z uregulowanymi zasadami lokalizacji reklam, gmina może wprowadzić opłatę reklamową od umieszczonych tablic reklamowych lub urządzeń reklamowych (art. 17a ust. 1 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych, tekst jedn. Dz.U. z 2018 r., poz. 1445). Opłata reklamowa może być pobierana jedynie na obszarach, dla których obowiązują zasady i warunki sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń. Pobierana jest ona od:

- 1) właścicieli nieruchomości lub obiektów budowlanych, z wyłączeniem nieruchomości gruntowych oddanych w użytkowanie wieczyste,
- 2) użytkowników wieczystych nieruchomości gruntowych,
- 3) posiadaczy samoistnych nieruchomości lub obiektów budowlanych,
- 4) posiadaczy nieruchomości lub ich części albo obiektów budowlanych lub ich części, stanowiących własność Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego, jeżeli posiadanie:
 - a) wynika z umowy zawartej z właścicielem, Krajowym Ośrodkiem Wsparcia Rolnictwa lub z innego tytułu prawnego,
 - b) nie ma tytułu prawnego.

Opłata jest pobierana od wyżej wymienionych podmiotów, jeżeli na tych nieruchomościach lub obiektach budowlanych znajdują się tablice reklamowe lub urządzenia reklamowe, niezależnie od tego, czy na tablicy reklamowej lub urządzeniu reklamowym eksponowana jest reklama (art. 17a ust. 3 powyższej ustawy).

Natomiast naruszenie zasad i warunków sytuowania reklam niezgodnie z przyjętą przez radę gminy uchwałą reklamową stanowi podstawę do wymierzenia sankcji administracyjnej w postaci kary pieniężnej.

Kara ta wymierzana jest przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) w drodze decyzji (art. 37d ust. 1 i 3 ustawy o planowaniu).

Wyniki i dyskusja

Zasadą jest swoboda reklamy w tych dziedzinach gospodarki, które nie podlegają reglamentacji. Artykuł 22 Konstytucji RP normuje możliwość ograniczenia wolności działalności gospodarczej przewidując, że jest ono dopuszczalne tylko w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny. Zarówno w doktrynie, jak i orzecznictwie zwraca się uwagę na to, że swoboda działalności gospodarczej nie jest nieograniczona i dowolna, może podlegać ograniczeniom z uwagi na wartości wysoko cenione (Brzezińska-Rawa, 2015; Brzezińska-Rawa, Sylwestrzak, 2015; wyrok TK z dnia 21 kwietnia 2004 r., K 33/03, OTK Seria A 2004 nr 4, poz. 31).

Również reklama gospodarcza podlega takim ograniczeniom. W nauce wyróżnia się ograniczenia reklamy w formie: zakazu czynów nieuczciwej konkurencji, reklamowania określonych towarów i usług czy też usytuowania reklamy w określonych miejscach (Masiota, 2000; Jaworska-Dębska, 1993). Powstaje pytanie o charakter prawny ograniczeń reklamy wprowadzanych na podstawie uchwały reklamowej przez organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego i ich wpływ na wolność prowadzenia działalności gospodarczej. Jaki jest cel wprowadzonych ograniczeń? Ze względu na jakie wartości zostały wprowadzone?

W obecnym stanie prawnym ograniczenia ze względu na usytuowanie reklam występują m.in.: na gruncie ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (tekst jedn. Dz.U. z 2018 r., poz. 1202, ze zm.), rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (tekst jedn. Dz.U. z 2015 r., poz. 1422, ze zm.), ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (tekst jedn. Dz.U. z 2018 r., poz. 2067). Ograniczenia te zostały podyktowane między innymi koniecznością zabezpieczenia przed zagrożeniami, jakie niewłaściwie usytuowane reklamy mogą powodować dla bezpieczeństwa publicznego. Ze względu na bezpieczeństwo w ruchu drogowym ograniczenia w zakresie usytuowania reklamy wprowadzone zostały także w ustawie z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (tekst jedn. Dz.U. z 2018 r., poz. 2068, ze zm., dalej jako u.d.p.). Zakaz umieszczania tablic reklamowych przewidziany jest także w art. 45 ust. 1 pkt 11 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (tekst jedn. Dz.U. z 2018 r., poz. 1614) w stosunku do pomnika przyrody, stanowiska dokumentacyjnego, użytku ekologicznego lub zespołu przyrodniczo-krajoobrazowego.

Przechodząc na grunt prawa planowania przestrzennego wskazać należy, że wejście w życie ustawy

krajobrazowej spowodowało, że gminy uzyskały kompetencję do wprowadzenia uchwały reklamowej, która jest aktem prawa miejscowego. Uchwała reklamowa jest instrumentem ochrony krajobrazu o charakterze fakultatywnym, ale jednocześnie obejmującym obligatoryjnie teren całej gminy, jeśli zostanie już podjęta (Nowak, 2018). Przepisy te miały umożliwić zachowanie ładu reklamowego, co przy ograniczonym pokryciu terenu kraju miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego nie było możliwe (Kledzik, 2018). Ograniczenia reklamy wprowadzane na podstawie uchwały reklamowej są ograniczeniami w zakresie sytuowania reklam. Zostały wprowadzone ze względu na konieczność zapewnienia ładu przestrzennego, ochronę krajobrazu.

Na mocy ustawy krajobrazowej uchylono art. 15 ust. 3 pkt 9 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, który stanowił, że w planie miejscowym, w zależności od potrzeb, określane są 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. Na skutek powyższego uchylenia rada gminy została pozbawiona kompetencji do określenia powyższych zasad w planie miejscowym na podstawie tego przepisu (Fogel, 2016a). Derogacji w planach miejscowych ulegają tylko ustalenia planów w zakresie objętym dyspozycją powyższego przepisu, a nie całe plany miejscowe (Fogel, 2016b). Przepisy przejściowe, a konkretnie art. 12 ust. 3 ustawy krajobrazowej, przewidują, że do projektów planów miejscowych, w stosunku do których podjęto uchwałę o przystąpieniu do sporządzenia lub zmiany planu, nieuchwalonych przez radę gminy do dnia wejścia w życie ustawy krajobrazowej, stosuje się przepisy dotychczasowe, w tym uchylony wspomniany powyżej art. 15 ust. 3 pkt 9 ustawy o planowaniu. Skutkiem wprowadzenia tych regulacji jest to, że w chronologicznie nowszych miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego wciąż będą obowiązywać regulacje dotyczące reklam. Natomiast w planach starszych, które zostały uchwalone do dnia wejścia w życie ustawy krajobrazowej, będą one uchylone na mocy uchwały krajobrazowej, o ile zostanie przyjęta (Nowak, 2016).

Ponadto wskazać należy, że brak jest mechanizmu pozwalającego na dostosowanie ustaleń wynikających z uchwały reklamowej w planach, które są w trakcie tworzenia (w procedowaniu) w momencie wejścia w życie uchwały. Co prawda uchwała reklamowa określa warunki i termin dostosowania istniejących w dniu jej wejścia w życie obiektów małej architektury, ogrodzeń oraz tablic reklamowych i urządzeń reklamowych do zakazów, zasad i warunków w niej określonych, nie krótszy niż 12 miesięcy od dnia wejścia w życie uchwały, ale nie dotyczy ona tych obiektów, które dopiero powstaną. A będą one mogły powstać na pod-

stawie procedowanego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Jeżeli będzie podjęta uchwała o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego i sporządzony będzie projekt tego planu, to na dostosowanie ustaleń tegoż planu do ustaleń uchwały reklamowej zostaje tylko swego rodzaju „wąskie okienko” pomiędzy momentem podjęcia powyższej uchwały a datą sporządzenia projektu. Później organy gminy nie mają realnej możliwości wpływu na kształt projektu, o ile katalizatorem zmian w nim nie są działania organów uzgadniających i opiniujących czy też wynikające z partycypacji społecznej.

Dopuszczenie równoległego obowiązywania uchwały reklamowej i postanowień dotyczących reklam w planach „prześciowych” nie jest rozwiązaniem zasadnym z punktu widzenia spójności regulacji prawnych z tego zakresu w gminie, gdyż wprowadza swoisty dualizm gminnych regulacji w tym zakresie, nie nakazując jednocześnie dostosowania regulacji z zakresu reklam w planach miejscowych do tych z uchwały reklamowej. Dualizm ten nie dotyczy terenu objętego konkretnym miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego, lecz terenu gminy. Obowiązywać bowiem będą, w zależności od daty uchwalenia danego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, albo ustalenia tegoż planu, albo uchwały reklamowej, od dnia jej wejścia w życie.

Ponadto należy zauważyć, że art. 15 ust. 3 pkt 9 ustawy o planowaniu obowiązuje od 21 października 2010 r., na skutek nowelizacji z 25 czerwca 2010 r. (ustawa z dnia 25 czerwca 2010 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej oraz ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, Dz.U. Nr 130, poz. 871). Ustawa krajobrazowa wyraźnie powołuje się na ustalenia zawarte w planach miejscowych na podstawie art. 15 ust. 3 pkt 9 ustawy o planowaniu. Z tego faktu wynikają dwie poważne konsekwencje.

Po pierwsze, w zasadzie oznacza to, że jakiegokolwiek ustalenia dotyczące reklam obowiązujące w planach jeszcze starszych, tzn. uchwalonych przed wejściem w życie powyższej nowelizacji, nadal obowiązują. Występuje tu zatem naruszenie zasady ciągłości planowania, która nakazywałaby pozostawienie ustaleń dotyczących reklam tylko w tych planach miejscowych, które były procedowane, lecz nieuchwalone do dnia wejścia w życie uchwały reklamowej. Choć i to rozwiązanie można uznać za dyskusyjne z punktu widzenia jednego z celów uchwały krajobrazowej, jakim jest niewątpliwie ujednoczenie czy uporządkowanie kwestii zasad umieszczania reklam, sytuowania obiektów małej architektury czy ogrodzeń.

Po drugie, usunięcie z porządku prawnego ustaleń zawartych w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego tylko i wyłącznie na podstawie art. 15 ust. 3 pkt 9 ustawy o planowaniu, a nie ustaleń

regulujących tę samą materię, ale zawartych w nich na podstawie innych przepisów ustawy o planowaniu, jest nie do pogodzenia z zasadą spójności w prawie planowania przestrzennego. Chodzi tu o sytuację, w których ustalenia dotyczące reklam znalazły się w treści planu miejscowego dotyczącej ład przestrzennego lub ustaleń w zakresie ochrony obszarów chronionych albo też były częścią ustaleń planu miejscowego w zakresie ochrony zabytków.

Co więcej, w Rozporządzeniu Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz.U. z 2003 r., Nr 164, poz. 1587) nadal funkcjonuje § 4 pkt 5, w myśl którego ustalenia dotyczące wymagań wynikających z potrzeb kształtowania przestrzeni publicznych powinny zawierać w szczególności określenie zasad umieszczania w przestrzeni publicznej obiektów małej architektury, nośników reklamowych, tymczasowych obiektów usługowo-handlowych, urządzeń technicznych i zieleni, w tym określenie nakazów, zakazów, dopuszczeń i ograniczeń w zagospodarowaniu terenów, a więc sprawy częściowo objęte ustaleniami uchwały reklamowej. Czy w związku z uchyleciem art. 15 ust. 3 pkt 9 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym można automatycznie przyjąć, że powyższy przepis rozporządzenia częściowo utracił moc w zakresie odpowiadającym uchylonemu przepisowi ustawy? Zgodnie z § 32 ust. 1 zasad techniki prawodawczej (Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia czerwca 2002 r, tekst jedn. Dz.U. z 2016 r., poz. 283), jeżeli uchyla się ustawę, na podstawie której wydano akt wykonawczy, albo uchyla się przepis ustawy upoważniający do wydania aktu wykonawczego, przyjmuje się, że taki akt wykonawczy traci moc obowiązującą odpowiednio z dniem wejścia w życie ustawy uchylającej albo z dniem wejścia w życie przepisu uchylającego upoważnienie do wydania. W tym przypadku nie mamy do czynienia z żadną z powyższych sytuacji, w związku z czym należy uznać, że stosowny paragraf rozporządzenia nadal obowiązuje. Ponadto można zadać sobie pytanie, czy ustalenia dotyczące reklam czy obiektów małej architektury były wprowadzane do planów na podstawie art. 15 ust. 3 pkt 9 ustawy o planowaniu, czy też § 4 pkt 5 rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego?

Usunięcie art. 15 ust. 3 pkt 9 ustawy o planowaniu prowadzi do wniosku, że pomimo tego, że gminy zostały pozbawione kompetencji do określania zasad sytuowania określonych obiektów budowlanych w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego na podstawie powołanego przepisu, to pozostawienie § 4 pkt 5 rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego

daje możliwość ich określania w planach miejscowych gmin, które nie podjęły uchwały reklamowej.

Uchwała reklamowa w zasadzie powinna dotyczyć wszystkich elementów, które może ona regulować, tj. obiektów małej architektury, tablic i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń. Jeżeli natomiast uchwała będzie dotyczyła tylko niektórych z tych obiektów budowlanych, to powstaje pytanie, czy do tych obiektów, które nie zostały ujęte w uchwale reklamowej, nadal obowiązują ustalenia zawarte w planach miejscowych. Racjonalne w takim przypadku wydawałoby się zastosowanie zasady ciągłości w prawie planowania przestrzennego, która uniemożliwiałaby wygaśnięcie ustaleń istotnych dla kształtowania i utrzymania ładu przestrzennego. Z istotnym wszakże zastrzeżeniem, że taka interpretacja jest w zasadzie *contra legem*, a to na podstawie art. 12 ustawy krajobrazowej.

Niestety, gminy borykają się z problemem prawidłowego sformułowania treści uchwał reklamowych. Kilka z podjętych uchwał reklamowych zostało uznanych w całości lub w części za nieważne (np. w Ciechanowie, Wrocławiu, Łodzi, Opolu). Przykładowo Wojewódzki Sąd Administracyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 11 sierpnia 2017 r. (sygn. akt II SA/Łd 523/17, CBOSA) stwierdzającym nieważność uchwały reklamowej Miasta Łodzi wskazał, że nie było prawidłowe wprowadzenie własnej definicji reklamy, rozszerzającej definicję ustawową o efekty wizualne, holograficzne, audiowizualne, dźwiękowe, projekcje holograficzne. W ocenie WSA, ustalenia uchwały reklamowej dotyczące informacji i dzieł artystycznych w postaci aranżacji witryn lokalizowanych od wewnętrznej strony witryny lokalu użytkowego i ekspozycji witryn są sprzeczne z ustawowymi definicjami tablicy czy urządzenia reklamowego. Ponadto WSA wskazał, że brak jest podstaw prawnych do ustalenia w uchwale reklamowej zasad umieszczania reklam na „pojazdach komunikacji publicznej” oraz wprowadzenia regulacji dotyczących „reklamy mobilnej”. Niedopuszczalność ustalenia zasad w tym zakresie jest podyktowana - zdaniem WSA - zakresem regulacji objętej uchwałą i jej zasięgiem terytorialnym, bowiem pojazdy te mogą poruszać się również poza obszarem gminy, czyli poza obszarem, którego dotyczy uchwała. Sąd zarzucił uchwałodawcy nieprecyzyjność podziału obszaru na określone tereny, jako niezgodność z delegacją ustawową, która wskazuje na konieczność jednoznacznego określenia granic. W ocenie Sądu wadliwym działaniem jest także wskazanie terminu na dostosowanie przedmiotu uchwały do warunków w niej określonych, przy jednoczesnym braku określenia w uchwale warunków dostosowania istniejących obiektów małej architektury, ogrodzeń oraz tablic reklamowych i urządzeń reklamowych do zakazów, zasad i warunków w niej określonych.

Wnioski

Podsumowując przeprowadzone rozważania, pozytywnie należy ocenić zdefiniowanie pojęcia reklamy. Należy przyjąć, że jest to definicja reklamy w szerokim ujęciu, obejmująca zatem nie tylko reklamę gospodarczą, ale także reklamę społeczną, polityczną. Powyższe rozwiązanie służy niewątpliwie zapewnieniu spójności prawa, pewności obrotu prawnego.

Do czasu wejścia w życie znowelizowanego przepisu art. 37a u.p.z.p. zagadnienie dotyczące zamieszczania reklam w przestrzeni publicznej regulowały oprócz prawa budowlanego, ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, ustawy o drogach publicznych czy też ustawy o ochronie przyrody, również akty planowania przestrzennego. Akty te zawierały szczegółowe ustalenia dotyczące zamieszczania reklam na terenach publicznych i prywatnych na obszarze danej jednostki samorządu terytorialnego. Niewątpliwie powyższe regulacje w minimalnym stopniu zapewniały zachowanie ładu reklamowego, m.in. ze względu na rozproszoną oraz niespójną regulację. W wielu miastach można było zaobserwować dowolność w zakresie usytuowania reklam, urządzeń reklamowych, które szpeciły obiekty budowlane.

Pozytywnie należy ocenić także powyższe rozwiązanie z uwagi na przyświecający cel ustawodawcy – a mianowicie wzmocnienie ochrony krajobrazu poprzez wprowadzenie regulacji prawnych służących uporządkowaniu, ujednocnieniu przestrzeni, eliminacji wszechobecnego chaosu w przestrzeni. Powstaje jednak pytanie, czy ograniczenia w zakresie zasad lokalizowania reklam w przestrzeni powinny być regulowane w drodze aktu prawa miejscowego. Konstytucja RP dopuszcza możliwość ograniczenia swobody działalności gospodarczej, w tym reklamy, wyłącznie w drodze ustawy z uwagi na wartości wysoko cenione. W tym zakresie ustawodawstwo zwykle dopuszcza możliwość wprowadzania ograniczeń, jak i zakazów reklamy przez lokalnych prawodawców, nie precyzując w sposób jednoznaczny tego, z uwagi na jakie wartości powyższe ograniczenia mogą być wprowadzane.

Natomiast można wskazać, że wartością tą jest niewątpliwie krajobraz, na co wskazuje sama nazwa ustawy. Ponadto wartością tą jest estetyka przestrzeni. Natomiast szerzej rzecz ujmując, wskazać należy, że wartością leżącą u podłoża wprowadzenia omawianych regulacji jest ład przestrzenny. W szczególności chodzi o stworzenie albo o przywrócenie ładu przestrzennego w zakresie sytuowania reklam w przestrzeni.

Oceniając analizowane regulacje prawne należy stwierdzić, że wprowadzając możliwość określenia w uchwale reklamowej zasad w zakresie sytuowania reklam w przestrzeni, ustawodawca dokonał ważenia dwóch wartości: wolności prowadzenia działalności

gospodarczej oraz ładu przestrzennego. Kształt przepisów w zakresie uchwały reklamowej pozwala na stwierdzenie, że w wyniku tego ważenia ustawodawca postanowił przyznać prymat ładowi przestrzennemu nad wolnością działalności gospodarczej.

Z punktu widzenia wolności działalności gospodarczej powyższe rozwiązania, przy założeniu racjonalności lokalnego prawodawcy, mogą sprzyjać stworzeniu równych szans konkurowania dla uczestników obrotu gospodarczego, m.in. poprzez określenie zasad lokalizacji reklam obowiązujących wszystkich przedsiębiorców. Z drugiej strony natomiast pozostawienie całkowitej swobody w zakresie określania zasad sytuowania reklam w przestrzeni oraz dowolności w kształtowaniu opłat reklamowych może w niektórych sytuacjach powodować nierówne traktowanie przedsiębiorców, chociażby z uwagi na różnicowanie zasad i stawek opłat w zależności od strefy,

w której reklama będzie umieszczana. Powyższe rozwiązania mogą również sprzyjać nadmiernemu fiskalizmowi, z uwagi na dodatkowe źródło pozyskiwania dochodów przez jednostki samorządu terytorialnego. Mając na uwadze powyższe stwierdzenia, należy postulować zmianę przepisów poprzez wskazanie determinant wprowadzenia powyższych ograniczeń, jak również określenie górnych stawek opłat reklamowych.

Uchwały reklamowe, pomimo wskazanych powyżej licznych wątpliwości i problemów ich tworzenia i stosowania, i to zarówno w zakresie gospodarczym, jak i z punktu widzenia prawa planowania przestrzennego, należy ocenić jako potencjalnie skuteczne narzędzie walki z nieładem przestrzennym w zakresie reklam. To, czy faktycznie uchwały reklamowe będą takimi narzędziami, w dużym stopniu będzie zależało od właściwego sposobu kształtowania ich treści oraz od stopnia precyzyjności sformułowań w nich zawartych.

Bibliografia

- Bąkowski, T. (2017). Zakres swobody i władztwa planistycznego gminy w kształtowaniu treści uchwały krajobrazowej, *Gdańskie Studia Prawnicze* nr 2.
- Brzezińska-Rawa, A. (2015). Ochrona wartości wysoko cenionych w działalności gospodarczej. W: (red.) Brzezińska-Rawa A., Sylwestrzak D., Węzłowe problemy oddziaływania państwa na konkurencyjność i innowacyjność gospodarki z perspektywy różnych dziedzin prawa. Toruń.
- Brzezińska-Rawa, A., Sylwestrzak, D. (2015). Słów kilka o wolności działalności gospodarczej i konstytucyjnych przesłankach jej ograniczenia. W: (red.) Brzezińska-Rawa, A. Rola państwa w procesach podnoszenia konkurencyjności i innowacyjności przedsiębiorstw. Diagnoza istniejących uwarunkowań i barier prawnych – perspektywy rozwoju, Warszawa: C.H. Beck.
- Dudzik, J., Nowińska, E., Skubisz, R., (2014). Reklama i rozpowszechnianie innych informacji. W: (red.) Kępiński, M., Prawo konkurencji, System Prawa Prywatnego, Warszawa: C.H. Beck.
- Fogel, A. (2016a). Uchwała reklamowa kontra plan miejscowy. Pobrano z: <https://www.rp.pl/Opinie/303249969-Anna-Fogel-Uchwala-reklamowa-kontra-plan-miejscowy.html>.
- Fogel, A. (2016b). Ustawa krajobrazowa. Komentarz do przepisów wprowadzonych w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu. Warszawa: Wolters Kluwer Polska.
- Grzybczyk, K. (2012). Prawo reklamy, Warszawa: Wolters Kluwer Polska.
- Jaworska-Dębska, B. (1993). Wokół pojęcia reklamy, *Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego*, Nr 12, 20-24.
- Jaworska-Dębska, B. (1993). W sprawie zakazów reklamy (w szczególności alkoholu), *Państwo i Prawo* Nr 9, 52-58.
- Kledzik, P. (2018). Kilka uwag w sprawie procedury uchwalania uchwały reklamowej (krajobrazowej). W: Dolnicki, B. (red.), *Źródła prawa w samorządzie terytorialnym*, Warszawa: Wolters Kluwer Polska.
- Kolasiński, M. (2016). Samoregulacja działalności reklamowej w Polsce – szanse oraz zagrożenia dla ochrony konkurencji i konsumentów, *IKAR* Nr 1, 61-71.
- Masiota, J. (2000). Wolna reklama i jej normatywne ograniczenia, *RPEiS*, Zeszyt nr 2, 65-78.
- Nowak, M. (2016). Ustawa o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu. Komentarz, Warszawa: C.H. Beck.
- Nowak, M. (2018). Gminne uchwały reklamowe – kluczowe problemy. *Nieruchomości C.H. Beck* 4, 24-26.
- Rajca, M., (2016). Problematyka reklamy produktów leczniczych w Internecie – krytyczna analiza, *IKAR*, Nr 8, 34-53.
- Skuczyński, P. (2012). Najnowsze zmiany w etyce adwokatów – analiza krytyczna, *Monitor Prawniczy* Nr 8, 397-405.
- Wiszniewska, J. (2016). Zakaz reklamy aptek i ich działalności – geneza wprowadzenia i ocena regulacji, *IKAR* Nr 8, 20-33.