

Łódź, dnia 27 czerwca 2017

**Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi**

ul. Piotrkowska 135

90-434 Łódź

**Dotyczy:**

skargi Wojewody Łódzkiego z dnia 7 czerwca 2017 r. znak PNIK-I.0552.7.2017 na uchwałę Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 16 listopada 2016 r. Nr XXXVII/966/16

**OPINIA AMICUS CURIAE**

Fundacja Normalne Miasto – Fenomen przedstawia opinię przyjaciela sądu w sprawie wywołanej skargą Wojewody Łódzkiego z dnia 7 czerwca 2017 r. dotyczącej uchwały nr XXXVII/966/16 Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 16 listopada 2016 roku w sprawie ustalenia 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, dla miasta Łodzi (dalej jako: *uchwała*).

Z uwagi na zbieżność przedmiotu niniejszego postępowania z celami statutowymi Fundacji, którymi, zgodnie z § 6 statutu Fundacji, jest przyczynianie się do społecznego, ekonomicznego, gospodarczego i kulturalnego rozwoju Łodzi i regionu łódzkiego, zasadne jest przedstawienie przez Fundację Normalne Miasto – Fenomen argumentacji prawnej przemawiającej za uznaniem skargi Wojewody Łódzkiego za bezzasadną w całości, ew. za ograniczeniem się do stwierdzenia nieważności *uchwały* w ściśle ograniczonym zakresie. Opinia przyjaciela sądu to znana w praktyce sądów zagranicznych, a w ostatnich latach w kilkudziesięciu sprawach także w Polsce, forma wyrażania przez organizacje pozarządowe poglądu w ramach postępowań sądowych pozostających w związku z ich celami statutowymi. Zgodnie z założeniami opinia przyjaciela sądu ma pomóc sądowi we wszechstronnym i wieloaspektowym rozpatrywaniu sprawy, z uwzględnieniem szczególnych poglądów i argumentów, które nie zawsze mogą być przedstawione przez strony postępowania. Przedmiotowe postępowanie, będące jednym z pierwszych dotyczących tzw. *uchwały reklamowej*, ma precedensowy charakter, uzasadnione jest zatem przedstawienie Sądowi poniższej opinii.

W opinii pominięte zostaną rozważania dotyczące roli i znaczenia regulacji z zakresu planowania przestrzennego w polskim systemie prawnym - jest to bowiem oczywiste. Doniosłość ww. tematyki została wskazana w szczególności w uzasadnieniu prezydenckiego projektu *ustawy z dnia 24 kwietnia 2015 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu* (Dz. U. poz. 774), która wprowadziła podstawę prawną do wydania zaskarżonej *uchwały*.

Zgodnie z przepisem art. 37a ust. 1 *ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* (Dz. U. z 2017 r. poz. 1073, dalej jako: *upzp*), rada gminy może ustalić w formie uchwały 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. W odniesieniu do sztyldów w uchwale określa się zasady i warunki ich sytuowania, gabaryty oraz liczbę sztyldów, które mogą być umieszczone na danej nieruchomości przez podmiot prowadzący na niej działalność. Uchwała może przewidywać różne regulacje dla różnych obszarów gminy określając w

sposób jednoznaczny granice tych obszarów. Uchwała 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.

W **pkt I** skargi Wojewoda Łódzki zarzucił *uchwałę* przekroczenie upoważnienia ustawowego poprzez uregulowanie zagadnień związanych z funkcjonowaniem urządzeń reklamowych dokonujących jej ekspozycji w sposób inny niż poprzez prezentację statycznej treści (tj. poprzez efekty wizualne, reklamy audiowizualne, treści reklamowe i informacyjne w formie dźwiękowej czy projekcji holograficznych). Przede wszystkim podkreślić należy, że przedmiotem ochrony regulacji ustawowych, a przez to również regulacji ustanawianych w formie aktu prawa miejscowego na podstawie *upzp*, jest przestrzeń. Ustawa nie zawiera definicji tego pojęcia, należy jednak wskazać, że w definicji ładu przestrzennego podkreślono konieczność uwzględnienia uwarunkowań kompozycyjno-estetycznych, które należy rozumieć w sposób niezwykle szeroki, jako wszelkie uwarunkowania mające wpływ na percepcję przestrzeni za pomocą wzroku. Walory estetyczne są zresztą przedmiotem regulacji niemal wszystkich sfer prawa administracyjnego odnoszącego się do przestrzeni (np. art. 66 ust. 1 pkt 4 *Prawa budowlanego*). W przypadku regulacji dotyczącej reklam podkreślenia wymaga, że ich oddziaływanie estetyczne stanowi wyłączny wpływ na przestrzeń, zatem to właśnie zakres i intensywność tego oddziaływania powinna stanowić podstawę uznania danego zjawiska za reklamę. Zasadę tę wyraża również ustawowa definicja reklamy (art. 2 ust. 16a *upzp*), rozumianej jako upowszechnianie treści w jakiegokolwiek formie wizualnej. Nie ulega żadnej wątpliwości, że wizualną formą upowszechnienia jest nie tylko statyczne umieszczenie na przedmiocie materialnym danej treści, lecz również prezentacja tej treści za pomocą urządzeń dynamicznych, takich jak ekrany, rzutniki. Stanowią one jednocześnie urządzenia reklamowe, te bowiem ustawa definiuje jako przedmioty służące ekspozycji - nie ograniczając się do wspomnianej wyżej ekspozycji statycznej. Należy natomiast zgodzić się z tezami skargi w wąskim zakresie, dotyczącym reklam emitujących wyłącznie dźwięk - ten aspekt oddziaływania na otoczenie znajduje wyłączną regulację w przepisach *Prawa ochrony środowiska*.

Ustalenia § 2 ust. 4 *uchwały*, wskazujące na informacje i dzieła artystyczne niestanowiące urządzeń albo tablic reklamowych wydają się wskazywać na rozstrzygnięcie uchwałodawcy nieustanawiające dla tych elementów ograniczeń, nie zaś jako próbę zmodyfikowania definicji ustawowej. Niefortunne sformułowanie ww. zakresu wyłączenia nie powinno przesądzać o jego ocenie jako przepisu materialnego. Jednocześnie należy uznać za w pełni uzasadnione ujęcie w przedmiotowej regulacji również katalogu form ekspozycji reklamy, które nie doznają żadnych ograniczeń.

W odniesieniu do zarzutu dotyczącego regulacji w zakresie przesłaniania systemu monitoringu miejskiego (w brzmieniu „nie określono w *uchwale* jaki jest [...] zasięg widoczności kamer monitoringu miejskiego”) trudno wyobrazić sobie, aby uchwałodawca określił ten zakres widoczności w odniesieniu do każdej z kamer. Nie ulega wątpliwości, że zakaz przesłaniania zasięgu ich widoczności stanowi element zasad wyrażony w formie normatywnej, tj. w formie abstrakcyjnie sformułowanego nakazu postępowania.

Odnosnie zarzutu w brzmieniu „W § 5 ust. 2 pkt 1 lit. e bezpodstawnie ustalono zasady umieszczania reklam na pojazdach komunikacji publicznej. Nie zdefiniowano pojęcia „pojazdy komunikacji publicznej”, a ponadto regulacja ta jest przekroczeniem upoważnienia ustawowego, bowiem rada gminy w oparciu o art. 37a u.p.z.p. nie może regulować zasad umieszczania tablic i urządzeń reklamowych na pojazdach mechanicznych, które są dopuszczane do ruchu w oparciu o ustawę prawo ruchu drogowego.” należy przede wszystkim wskazać, że przepis art. 37a *upzp* nie wyłącza w sposób kategoriyczny możliwości uregulowania zasad ekspozycji reklam na pojazdach komunikacji publicznej. Wyłączenia tego należałoby raczej szukać w definicji urządzenia reklamowego - ta jednak zawiera wyraźne wyłączenie jedynie w odniesieniu do drobnych przedmiotów codziennego użytku. Skoro miejski przewoźnik prowadzi stałą działalność handlową polegającą na sprzedaży powierzchni ekspozycji reklamowej na pojazdach, to oczywistym wydaje się, że pojazd w tej części stanowi urządzenie reklamowe, bowiem jego powierzchnie boczne służą ekspozycji reklamy - niezależnie od ogólnej funkcji którą pełni. W szczególności żadnego znaczenia nie ma fakt dopuszczenia pojazdu do ruchu w rozumieniu przepisów o ruchu drogowym. A *contrario* takie ograniczenie można wywieść chociażby w odniesieniu do sztyldów, dla których *upzp* przewiduje umieszczenie „na nieruchomości”.

Zarzuty dotyczące ustalenia jednolitej kolorystyki elementów objętych uchwałą, jak również nałożenia obowiązku umieszczenia na części reklamowej siatki ochronnej wizerunku remontowanej elewacji stanowią z kolei wyraz oceny celowościowej przedmiotowej uchwały, zwłaszcza że skarżący w żaden sposób nie wyjaśnił, na czym polegać ma w tym przypadku przekroczenie upoważnienia ustawowego.

W **pkt II** Wojewoda Łódzki zarzucił *uchwałę* naruszenie zasady równego traktowania wyrażonej w art. 32 ust. 1 Konstytucji poprzez „*różnicowanie w ilości dopuszczalnych szyldów w zależności od miejsca prowadzonej działalności, rodzaju działalności jak również w zależności od rodzaju budynków*”. Jak pośrednio wynika z treści zarzutu, różnicowanie to stanowi jednocześnie przekroczenie upoważnienia ustawowego, które uprawnia do dokonania zróżnicowania jedynie wobec różnych obszarów (art. 37a ust. 6 *upzp*). Tymczasem, jak wskazano w zarzucie, *uchwała* ustanawia różne regulacje dla działalności prowadzonej w różnych częściach budynków, działalności różnego rodzaju (gastronomicznej) oraz działalności prowadzonej w budynku historycznym.

Zarzut ten świadczy o nierozumieniu istoty regulacji prawnych z zakresu planowania przestrzennego, do których niewątpliwie należy przedmiotowa uchwała.[1] Jak wielokrotnie wskazywano w orzecznictwie sądów administracyjnych, planowanie przestrzenne stanowi ingerencję w precyzyjnie wydzielony fragment przestrzeni, zatem z istoty - ustanawiając dla nieruchomości położonych na tym fragmencie różne zasady zagospodarowania - prowadzi do zróżnicowania sytuacji prawnej poszczególnych właścicieli nieruchomości. Zróżnicowanie to oparte jest jednak w swej istocie na cechach prawnie relewantnych, bowiem organ określający sposób zagospodarowania dokonuje tej czynności wobec wydzielonego fragmentu przestrzeni, nie zaś wobec jej właściciela. Skuteczne postawienie zarzutu naruszenia zasady równego traktowania w planowaniu przestrzennym musiałoby skutkować absurdalnym rozstrzygnięciem planistycznym, w ramach którego wszystkie nieruchomości miałyby przypisane takie same sposoby zagospodarowania.

Bez znaczenia dla powyższych rozważań pozostaje sformułowanie użyte w przepisie art. 37a ust. 6 *upzp*, o możliwości obszarowego zróżnicowania ustaleń uchwały. Z jej istoty jako aktu pozostającego w sferze planowania przestrzennego wynika bowiem, że może dla danego obszaru zawierać ustalenia zróżnicowane z uwagi na elementy inne niż samo położenie obszaru, jeżeli wymogi ładu przestrzennego albo innych wartości prawnie chronionych tego wymagają. Przepis ten należy uznać raczej za przejaw nadregulacji, wyrażającej normę w planowaniu przestrzennym oczywistą.

W realiach przedmiotowej *uchwały* zróżnicowanie przestrzenne dotyczy nie tylko poszczególnych nieruchomości, lecz obejmuje również zasady ekspozycji szyldów reklamowych dla działalności prowadzonej w różnych częściach budynków. Biorąc pod uwagę niezwykle szczegółowy jak na planowanie przestrzenne przedmiot regulacji w pełni uzasadnione jest kształtowanie norm o drobiazgowym charakterze, pozwalających na ukształtowanie ładu przestrzennego w skali pojedynczego budynku albo elewacji. Powiązanie możliwości ekspozycji szyldu z miejscem prowadzenia działalności w każdym przypadku wskazanym w skardze opiera się o cechę relewantną (miejsce prowadzenia działalności), powiązaną funkcjonalnie z przestrzenią.

W tej sytuacji w orzecznictwie sądów administracyjnych podkreśla się możliwość daleko idącej uznaniowości w kształtowaniu ładu przestrzennego, zaś podstawą oceny prawnej stosowanych rozwiązań nie jest zasada równego traktowania, lecz zasada proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji).[2] Oznacza to, że gmina jest uprawniona do ustanawiania daleko idących zróżnicowań w sposobie zagospodarowania terenu, jeżeli jest to uzasadnione wymaganiami ochrony jakiegoś dobra (w tym ładu przestrzennego), zaś wprowadzane ustalenia są proporcjonalne do zamierzonych do osiągnięcia celów. Podstawowym przedmiotem badania w tej sytuacji powinno być uzasadnienie przedmiotowej uchwały. Należy w tym miejscu wyrazić ubolewanie z powodu wyjątkowo krótkiego uzasadnienia, liczącego ok. pół strony, w którym projektodawcy nie wyjaśnili w sposób szczegółowy przesłanek dokonania komentowanego rozróżnienia. Nie przesądza to jednak o bezprawności ustanowionych ustaleń, zaś przyczyny ich wprowadzenia z pewnością zostaną omówione szeroko w stanowisku procesowym Rady Miejskiej w Łodzi. W skardze Wojewoda Łódzki stwierdza ponadto, że „*o ile ograniczenia dla budynków zabytkowych mają uzasadnienie w ustawie o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, to jeśli chodzi o budynki historyczne*

*brak jest podstawy prawnej do odmiennego ich traktowania, tym bardziej że w wielu przypadkach trudno będzie ustalić rok ich powstania*". Stwierdzenie to wymaga sformułowania aż trzech zarzutów.

Po pierwsze, ustawowa definicja zabytku nie wprowadza ograniczenia czasowego dla możliwości formalnego uznania obiektu za zabytek (w drodze decyzji). W to miejsce, w art. 3 ust. 1 *ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami* (Dz. U. z 2014 r. poz. 1446) wskazano, że zabytek to nieruchomość lub rzecz ruchoma, ich część lub zespół, będąca dziełem człowieka lub związane z jego działalnością i stanowiąca świadectwo minionej epoki bądź zdarzenia, której zachowanie leży w interesie społecznym ze względu na posiadaną wartość historyczną, artystyczną lub naukową. Definicja ta nie wskazuje na wpis do rejestru zabytków jako element konstytutywny dla uznania danego obiektu za zabytek, w związku z tym powszechnie przyjmuje się, że w definicji tej mieszczą się również obiekty nie wpisane do rejestru zabytków, spełniające uznaniowe kryteria definicyjne.[3] W tej sytuacji fakt rozróżnienia obiektów zabytkowych oraz historycznych ma walor porządkujący, pozwalający na zróżnicowanie poziomu ochrony obiektów zabytkowych w zależności od formalnego uznania ich za zabytek w drodze decyzji. Należy przy tym podkreślić, że uchwałodawca uznaje za historyczne budynki wzniesione przed 1945 r. - w sytuacji, gdy w obecnych czasach coraz powszechniejsze jest obejmowanie ochroną rejestrową tkanki budowlanej zrealizowanej po tej dacie.

Po drugie, *ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* nie ogranicza się do uwzględniania ochrony zabytków, lecz ustanawia również swoistą ochronę obiektów określonych jako „*dobra kultury współczesnej*” (art. 1 ust. 2 pkt 4 w zw. z art. 2 pkt 10 *upzp*). Dobra te definiowane są jako niebędące zabytkami dobra kultury, takie jak pomniki, miejsca pamięci, budynki, ich wnętrza i detale, zespoły budynków, założenia urbanistyczne i krajobrazowe, będące uznanym dorobkiem współcześnie żyjących pokoleń, jeżeli cechuje je wysoka wartość artystyczna lub historyczna. Nawet zatem w przypadku uznania, że budynki wzniesione przed 1945 r. nie stanowią zabytków, wymogi ochrony dóbr kultury współczesnej uzasadniają wyróżnianie w ramach budynków „nowych” elementów zasobu podlegających ochronie jako dorobek współczesności. Należy podkreślić, że w orzecznictwie sądów administracyjnych ochrona dóbr kultury współczesnej w planowaniu przestrzennym zyskuje szeroki charakter. Przykładowo, NSA w wyroku w sprawie II OSK 590/15 stwierdził, że „*W miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego gmina może, a nawet ma obowiązek, uwzględnić ochronę zabytków, znajdujących się w gminnej ewidencji zabytków. Ma też możliwość zapewnienia na niego tzw. widoku, poprzez ograniczenie, a nawet wyłączenie zabudowy w sąsiedztwie zabytku. Ochrona "widoku" wynika bowiem z obowiązku określenia zasad ochrony dóbr kultury współczesnej, mieszczącej się w ramach ochrony przewidzianej w art. 15 ust. 2 pkt 4 u.p.z.p., a także można ją wywodzić z treści art. 15 ust. 2 pkt 4 u.p.z.p. w zw. z art. 3 pkt 15 ustawy z 2003 r. o ochronie zabytków, w ramach ochrony otoczenia zabytków.*”

Po trzecie, dziwi podkreślenie przez Wojewodę Łódzkiego możliwych problemów z ustaleniem daty wzniesienia budynku. Skarżący jako organ administracji publicznej ma świadomość tego, że jest to zwykły fakt wymagający przeprowadzenia odpowiedniego postępowania dowodowego, co akurat w przypadku łódzkiego zasobu budowlanego jest ułatwione z uwagi na możliwość realizacji szerokiej kwerendy archiwalnej.

W **zarzucie III** Wojewoda Łódzki wskazał na naruszenia przepisów załącznika do *rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie Zasad techniki prawodawczej* (Dz. U. z 2016 r., poz. 283), skupiając się na niedookreślonym charakterze definicji legalnych. Należy w związku z tym rozpocząć od wskazania, że w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego podkreśla się, że „*Zasady techniki prawodawczej stanowią swoisty kanon, który powinien być respektowany przez ustawodawcę demokratycznego państwa prawnego.*” (wyrok TK w sprawie K 50/07). Z zasad tych wynika wymóg określoności przepisu prawa, będący gwarantem realizacji konstytucyjnej zasady demokratycznego państwa prawa. Jak wskazuje TK, „*[...] stopień określoności konkretnych regulacji podlega każdorazowej relatywizacji w odniesieniu do okoliczności faktycznych i prawnych, jakie towarzyszą podejmowanej regulacji. Relatywizacja ta stanowi naturalną konsekwencję nieostrości języka, w którym redagowane są teksty prawne oraz różnorodności materii podlegającej normowaniu.*” (wyrok TK w sprawie K 9/12). Wskazane tezy orzecznicze znajdują zastosowanie w realiach przedmiotowej sprawy. Sfera planowania przestrzennego, z uwagi na bogactwo elementów podlegających regulacji, z natury wymaga bowiem

stosowania pojęć ocennych i nieostrych w celu ochrony złożonego dobra, jakim jest ład przestrzenny. Zarzut niedookreśloności normy nie może być zatem rozpatrywany *in abstracto*, lecz odnosić się do konkretnej sfery regulacyjnej i stosowanych w niej rozwiązań.

W zakresie działalności reklamowej należy podkreślić, że stanowi ona przykład niezwykle bogatego katalogu form i sposobów prezentacji reklamy, czego dowód wskazuje już sama *ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, rozróżniająca na poziomie definicji legalnych różne rodzaje ekspozycji (w tym przedmioty codziennego użytku). Skoro zatem sfera ta jest przedmiotem kreatywnej działalności adresatów norm prawnych, to zrozumiałym i wymaganym działaniem prawodawcy lokalnego jest dostosowanie się do tych okoliczności poprzez drobiazgową regulację dopuszczalnych sposobów reklamowania się. Drobiazgowość ta musi być jednocześnie poddana zabiegom legislacyjnym zapewniającym określony stopień uznaniowości, skąd przykładowo definicja „*kolorów jaskrawych*”, w której uchwałodawca wskazał jednak przesłanki pozwalające na dokonanie przez organ administracji publicznej albo sąd oceny stanu faktycznego *in casu*, zwłaszcza w przypadku skorzystania z wiedzy eksperckiej biegłego.

W odniesieniu do definicji ekspozytora (§ 2 ust. 1 pkt 6 *uchwały*) należy podkreślić - pomijając niefortunne użycie określenia „*itp.*” w tekście prawnym - że wymienione w definicji elementy, takie jak sterowce, mieszczą się w ustawowej definicji urządzenia reklamowego (art. 2 pkt 16c *upzp*), stanowią bowiem przedmioty materialne służące ekspozycji reklamy inne niż drobne przedmioty codziennego użytku. W przypadku sterowców czy balonów kluczowe jest bowiem przeanalizowanie zasadniczej funkcji, do jakiej są używane *in casu*. Jeżeli - mimo służenia co do zasady jako środki transportu - w danym stanie faktycznym są użyte wyłącznie albo zasadniczo do ekspozycji reklamy - mieszczą się w definicji urządzenia reklamowego jako „*służące ekspozycji reklamy*”. Z tego domniemania definicja wyłącza jedynie drobne przedmioty codziennego użytku.

Określenie „*tablice do bezpłatnego plakatowania*” wydaje się w sposób niebudzący wątpliwości odsyłać do tablic zapewnianych przez władze samorządowe, których listę można bez problemu znaleźć w Internecie.[4] Trudno o bardziej precyzyjne zdefiniowanie rodzajowe tego typu obiektów.

Z kolei stwierdzenie użyte w skardze „*Zupełnie niezrozumiałym jest pominięcie w definicjach neonu i muralu reklamowego obiektów powstałych przed 1989 r.*” nie odnosi się do stopnia precyzyjności zastosowanej definicji, lecz stanowi w istocie ocenę celowości przyjęcia danego rozwiązania (w zakresie wartości neonów jako dobra kultury współczesnej rozróżnienie daty ich powstania rokiem 1989 wydaje się w pełni zrozumiałe). Ponownie należy przy tym wyrazić ubolewanie, że projektodawca nie wykorzystał uzasadnienia projektu uchwały do wyjaśnienia tej okoliczności.

Finalnie, w przedmiotowym zarzucie Wojewoda Łódzki wskazał, że nieistotnym naruszeniem *Zasad techniki prawodawczej* jest przyjęcie skarżonych regulacji w formie załącznika do uchwały, nie zaś w formie treści uchwały. Warto w związku z tym wskazać, że zgodnie z § 29 ust. 1 w związku z § 143 *Zasad techniki prawodawczej* uchwała rady gminy może zawierać załączniki, zaś zakres regulacji normowanej w załączniku określony jest w formie katalogu otwartego, zaś w praktyce legislacyjnej utrwalone jest umieszczanie ogółu albo większości treści normatywnej w załączniku - czego najlepszym dowodem są zresztą same *Zasady techniki prawodawczej*, stanowiące załącznik do rozporządzenia (sic!). Praktykę tę stosuje zresztą również Wojewoda Łódzki (przykładowo: *Zarządzenie Nr 120/2017 z dnia 26 maja 2017 r.*). W **zarzucie IV** Wojewoda Łódzki wskazuje na naruszenie konstytucyjnej zasady pewności i zaufania obywatela wobec państwa i stanowionego przez nie prawa. Pierwszym elementem przedmiotowego zarzutu jest konstatacja, że przedmiotowa *uchwała* w § 6 odsyła do stosowania przepisów innej uchwały. Tymczasem § 6 ustanawia w istocie normę kolizyjną nakazującą uwzględnienie obowiązywania dla obszaru parku kulturowego innej uchwały, wydanej na podstawie art. 17 ust. 1 *ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami*, której przedmiot regulacji jest częściowo tożsamy z przedmiotem regulacji *uchwały*.

Zarzut ten w istocie skierowany jest do ustawodawcy, który - wprowadzając instytucję uchwały reklamowej w art. 37a *upzp* - nie wyeliminował możliwości określania zakazów i ograniczeń w zakresie umieszczania tablic, napisów, ogłoszeń reklamowych i innych znaków niezwiązanych z ochroną parku kulturowego - na obszarze tego parku, na podstawie przepisów o ochronie zabytków. W tej sytuacji zawarcie w *uchwale*

normy kolizyjnej należy ocenić pozytywnie, jako działanie zapewniające adresatom norm możliwość jednoznacznego ustalenia źródła prawa obowiązującego na danym obszarze. Nie ustalenie zależności tych aktów prawa miejscowego doprowadziłoby bowiem do sytuacji, w której określenie kryterium specjalności pomiędzy aktami pozostawione byłoby samym adresatom norm, prowadząc do podejmowania sprzecznych działań. Zastosowany zabieg legislacyjny prowadzi zatem do skutku wprost odwrotnego niż wskazany w zarzucie.

W odniesieniu z kolei do zawarcia ustaleń w zakresie reklam w *uchwale* oraz w dwóch planach miejscowych, z treści zarzutu wprost wynika, że uchwalenie przedmiotowych planów miejscowych nastąpiło po uchwaleniu kwestionowanej *uchwały*, zatem ewentualne zarzuty niezgodności z prawem powinny dotyczyć tych planów miejscowych. *Ustawa z dnia 24 kwietnia 2015 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu* wprowadzając instytucję uchwały reklamowej, jednocześnie usunęła możliwość zawierania tożsamyh ustaleń w planach miejscowych (poprzez usunięcie art. 15 ust. 3 pkt 9 *upzp*). W przepisach przejściowych (art. 12) przedmiotowa *ustawa* wskazała jednocześnie, że regulacje miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego obowiązujących w dniu wejścia w życie ustawy i przyjętych na podstawie art. 15 ust. 3 pkt 9 *upzp* w brzmieniu dotychczasowym, obowiązują do dnia wejścia w życie uchwały, o której mowa w art. 37a ust. 1 *upzp* w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą. Przepis ten doprowadził do uporządkowania zakresu regulacyjnego planów miejscowych, jednak wyłącznie w odniesieniu do planów, które weszły w życie przed 11 września 2015 r. Jednocześnie wobec planów miejscowych procedowanych w tej dacie *ustawa* przewidziała możliwość ich uchwalenia na podstawie przepisów dotychczasowych, tj. z zawarciem w nich regulacji reklamowych. Przepis ten wydaje się być sformułowany błędnie, w takim przypadku powinien jednak być przedmiotem oceny konstytucyjnej - natomiast ocena ta nie wpływa na legalność kwestionowanej *uchwały*, która - w świetle brzmienia art. 15 ust. 3 pkt 9 *upzp* - nie musi zawierać przepisów kolizyjnych dotyczących planów miejscowych.

**Zarzut V** Wojewody Łódzkiego dotyczy niewykonania upoważnienia ustawowego w części dotyczącej regulacji przejściowych. Zgodnie z art. 37a ust. 9 *upzp*, uchwała 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. W odniesieniu do ustalenia terminu dostosowania nie budzi wątpliwości, że termin taki znajduje się w *uchwale*. Natomiast w odniesieniu do „warunków” dostosowania wydaje się, że upoważnienie w tym zakresie jest niemożliwe do wykonania, co stanowi zarzut względem regulacji ustawowej, nie zaś regulacji *uchwały*. Skoro bowiem przedmiotowa *uchwała* ustanawia normy prawa materialnego, to warunkiem dostosowania do tych norm jest po prostu podjęcie działań, których skutkiem będzie dostosowanie do nowego stanu prawnego. Obowiązek dokonania dostosowania, co oczywiste, nie zwalnia z obowiązku zachowania odpowiedniego trybu postępowania (np. pozwolenie na rozbiórkę). Niemożliwe wydaje się wskazanie jakichkolwiek innych warunków dostosowania, poza właśnie terminem na realizację tych obowiązków. Zauważa to zresztą również Wojewoda Łódzki wskazując, że „*Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie precyzuje co należy rozumieć pod pojęciem dostosowania*” jednak w tym samym zdaniu wyciąga pozbawiony powiązania logicznego wniosek, wskazując że „*stąd obowiązek określenia zasad dostosowania jest bardzo istotnym elementem funkcjonowania uchwały*.” Zarzut konstytucyjny, dotyczący ochrony praw nabytych, powinien być skierowany wyłącznie przeciwko ustawie w zakresie, w jakim wiąże z przedmiotową uchwałą skutek rzeczowy (inaczej niż w przypadku planu miejscowego - art. 32 *upzp*). Rada Miejska w Łodzi, w granicach upoważnienia ustawowego, poszanowała prawa nabyte, kształtując obowiązek dostosowania się do wymogów *uchwały* w sposób maksymalnie korzystny dla adresatów norm, wskazując na okresy dostosowawcze wielokrotnie dłuższe niż minimum ustawowe.

Dalszy ciąg wywodu Wojewody Łódzkiego jest w wysokim stopniu niezrozumiały. Wszelkie zarzuty dotyczące ewentualnego naruszenia ochrony praw nabytych, jak wskazano wyżej, są bowiem zarzutami odnośnie ustawy upoważniającej. Określenie „*Niezależnie zatem od tego, że obiekty te powstały zgodnie z prawem, będą musiały być dostosowane do nowych wymagań prawnych*.” jest oczywistym skutkiem dokonania zmiany w prawie, do której adresaci norm mają obowiązek się dostosować. W sferze prawnej

dokonyuje się setek takich zmian, które nie wywołują żadnego zdziwienia, są co najwyżej przedmiotem oceny politycznej (np. podniesienie podatków, do którego również adresaci mają obowiązek dostosowania).

Organ administracji rządowej odwołuje się przy tym do poglądów i przekonań innych osób (nazywanych „skarżącymi”), przedstawiając ich poglądy jako uzasadnienie dla sformułowania własnego zarzutu. Wskazuje w szczególności, że „*W ocenie skarżących takie ustalenia uchwały negują dotychczasowy porządek prawny i wprowadzają nowe prawo obowiązujące na danym terenie.*”. Jest to określenie chyba nieprzystające do rangi urzędu wojewody - sugeruje bowiem, że zwykła zmiana porządku prawnego dokonywana w ramach konstytucyjnych reguł zmiany prawa stanowi „*negowanie porządku prawnego*”, podczas gdy jest normalnym działaniem prawodawczym organu władzy publicznej.

Finalnie, **zarzut VI** ma charakter proceduralny. Sprowadza się do wskazania, że procedura uchwalania przedmiotowej uchwały została naruszona poprzez nieprzedstawienie zmodyfikowanej wersji uchwały do ponownego opiniowania przez organy wymienione w art. 37b *upzp*. Polemika z tym zarzutem zawarta jest już w jego treści, Wojewoda Łódzki wskazuje bowiem, że ilekroć ustawa wymaga ponowienia czynności opiniowania w wyniku zmian projektu aktu, wymóg taki wskazany jest wprost w przepisach - tak jak w art. 19 ust. 1 *upzp*. Należy podkreślić, że opiniowanie i uzgadnianie projektu aktu nie ma na celu „ubezwłasnowolnienia” gminy w jej działalności prawodawczej, lecz pełni funkcję koordynacyjną. Nieuwzględnienie sugestii zawartych w opinii nie powoduje negatywnej oceny legalności aktu, tym bardziej zatem nie sposób wywieść wymogu powtarzania czynności opiniowania wobec każdej kolejnej wersji projektu uchwały.

**Podsumowując, Fundacja Normalne Miasto - Fenomen, przedstawiając przedmiotową opinię, wnosi o rozważenie uznania skargi Wojewody Łódzkiego za niezasadną w całości, ewentualnie o rozważenie dokonania negatywnej oceny legalności jedynie fragmentów ww. uchwały, bez skutków dla jej zasadniczej części.**

#### **W załączeniu:**

elektroniczny odpis z KRS

#### **Do wiadomości:**

1. Prezydent Miasta Łodzi
2. Rada Miejska w Łodzi
3. Wojewoda Łódzki
4. Minister Infrastruktury i Budownictwa

---

[1] „*Sposób, w jaki uchwała reklamowa reguluje przeznaczenie przestrzeni w kontekście zasad lokowania, gabarytów i tym podobnych cech: ogrodzeń, urządzeń reklamowych i tablic reklamowych, przesądza o jej przynależności do aktów zawierających normy kształtujące ład przestrzenny.*” - A. Haładaj „Kiedy dla uchwały reklamowej może być wymagana strategiczna ocena oddziaływania na środowisko?” *Admin.* 2016/2/41-58.

[2] Przykładowo: „*[Przy podejmowaniu inicjatywy planistycznej] Konieczne jest zachowanie zasady proporcjonalności. Działając w ramach określonych przez granice prawa i stosując zasadę proporcjonalności, organy gminy mogą w tworzonej planie zagospodarowania przestrzennego ograniczać uprawnienia właścicieli w celu pełniejszej realizacji innych wartości, które uznały za ważniejsze. Granice ingerencji prawodawczej w prawo własności wyznacza m.in. art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.*” - wyrok NSA w sprawie II OSK 1656/15

[3] „*pojęcia takie jak "wartość historyczna, artystyczna lub naukowa" mają charakter ocenny, a zatem podlegają wyjaśnieniu w procesie stosowania prawa*” - wyrok NSA w sprawie II OSK 1052/15

[4] [http://bip.uml.lodz.pl/\\_plik.php?id=8541](http://bip.uml.lodz.pl/_plik.php?id=8541)