

DRUK BRM nr 64/2017
Projekt z dn. 28.03.2017r.

**UCHWAŁA NR
RADY MIEJSKIEJ W ŁODZI**

z dnia 2017 r.

w sprawie uznania za niezasadne wezwania Ulisse Sp. z o.o. do usunięcia naruszenia prawa dokonanego uchwałą XXXVII/966/16 Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 16 listopada 2016 r. w sprawie ustalenia zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabarytów oraz rodzajów materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane, dla miasta Łodzi.

Na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 w związku z art. 101 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 446, 1579 i 1948), Rada Miejska w Łodzi

uchwała, co następuje:

§ 1. Wezwanie Ulisse Sp. z o.o. do usunięcia naruszenia prawa dokonanego uchwałą XXXVII/966/16 Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 16 listopada 2016 r. w sprawie ustalenia zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabarytów oraz rodzajów materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane, dla miasta Łodzi (Dz. Urz. Województwa Łódzkiego poz. 5588), uznaje się za niezasadne z uwagi na okoliczności wskazane w uzasadnieniu stanowiącym integralną część niniejszej uchwały.

§ 2. Zobowiązuje się Przewodniczącego Rady Miejskiej w Łodzi do powiadomienia Wzywającego o podjęciu niniejszej uchwały.

§ 3. Wykonanie uchwały powierza się Prezydentowi Miasta Łodzi

§ 4. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

**Przewodniczący
Rady Miejskiej w Łodzi**

Tomasz Kacprzak

Projektodawcą jest

Przewodniczący

Rady Miejskiej w Łodzi

Tomasz Kacprzak
PRZEWODNICZĄCY
Rady Miejskiej w Łodzi
Tomasz Kacprzak

*Projekt zgodny z przepisami prawa
Opinią pozytywnie pod względem
formalno-prawnym.*

Alcibiades
28.03.2017r.

Załącznik

do uchwały Nr

Rady Miejskiej w Łodzi

z dnia

2017 r.

UZASADNIENIE

W piśmie z dnia 8 lutego 2017 r. (data wpływu do Urzędu Miasta Łodzi 14 lutego 2017 r.) **Ulisse Sp. z o.o.**, reprezentowana przez r. pr. Joannę Kostrzewską - Kancelaria Rady Prawnego, zwana w dalszej części uzasadnienia „Wzywającą”, wzywa Radę Miejską w Łodzi do usunięcia naruszenia prawa poprzez uchylene w całości uchwały nr XXXVII/966/16 Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 16 listopada 2016 r. w sprawie ustalenia zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabarytów oraz rodzajów materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane, dla miasta Łodzi. W wezwaniu zakwestionowano w szczególności następujące postanowienia załącznika nr 1 uchwały: § 2 ust. 1 pkt 2, § 2 ust. 1 pkt 6, § 2 ust. 1 pkt 18, § 2 ust. 1 pkt 32, § 2 ust. 1 pkt 34, § 2 ust. 4, § 2 ust. 6, § 5 ust. 1 pkt 3 lit. f, § 5 ust. 1 pkt 5 lit. a, § 5 ust. 1 pkt 1 lit. b, § 5 ust. 2 pkt 1 lit. c, § 5 ust. 2 pkt 2 lit. a, § 5 ust. 2 pkt 2 lit. b, § 5 ust. 2 pkt 3, wskazując, że jeżeli uchwała jest sprzeczna z prawem w stopniu wyższym niż istotny, to skutkuje to nieważnością tej uchwały.

Wezwanie zostało wniesione do Rady Miejskiej w Łodzi w trybie art. 101 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym.

Wzywająca zarzuca, że kwestionowane przepisy ww. uchwały naruszają następujące przepisy prawa powszechnie obowiązującego:

- art. 37b ust. 2 pkt 3 – 4 oraz pkt 6 – 8 w zw. z art. 1 ust. 2 pkt 12 i art. 1 ust. 3 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2016 r., poz. 78 zezm.) w zw. z art. 2 ustawy z dnia 2 kwietnia 1997 roku – Konstytucja RP;

- art. 371 ust. 1 upzp w zw. z art. 1 ust. 2 pkt 7) upzp w zw. z art. 31 ust. 3 w zw. z art. 64 ust. 3 Konstytucji RP;

- art. 37a ust. 1 upzp w zw. z art. 32 ust. 1 Konstytucji RP;

- art. 2 Konstytucji RP;

- art. 37a ust. 1 upzp w zw. z art. 94 Konstytucji RP;

- art. 37a ust. 1 upzp w zw. z art. 94 w zw. z art. 2 Konstytucji RP;

- art. 22 Konstytucji RP;

- art. 37a ust. 6 i 7 upzp.

Uzasadniając swoje zarzuty Wzywająca między innymi wykazała, że w jej ocenie naruszenie ww. przepisów nastąpiło poprzez naruszenie zasady proporcjonalności na skutek cyt: „wykluczenia możliwości sytuowania billboardów poza tymi, które posiadają ściśle określone zaskarżoną uchwałą formaty i wymiary; [a także poprzez – przyp. dodany] nakaz,

aby urządzenia/ tablice reklamowe trwale związane z gruntem posiadały znajdujące się pod powierzchnią ziemi fundamenty”. Zdaniem Wzywającej naruszona została również szczególnie zasada równości, między innymi poprzez cyt.: „różnicowanie sytuacji prawnej właścicieli billboardów posiadających wymiary dopuszczone uchwałą (...) z sytuacją prawną właścicieli pozostałych billboardów”.

Wzywająca wskazała, że Rada Miejska w Łodzi winna pozytywnie rozpatrzyć wezwanie, jako że pozostawienia w obrocie prawnym skarżonej uchwały spowoduje rażąco ciężkie skutki dla adresatów ww. uchwały, sprzeczne z regulacjami prawnymi o charakterze nadrzędnym, takimi jak ustawy i Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej..

Rada Miejska w Łodzi nie podziela stanowiska Wzywającej i tym samym uznaje wezwanie za niezasadne.

Wzywająca wykazała, że jest współwłaścicielem nieruchomości położonej przy ulicy Legionów 12. Do tej pory, jak wskazuje w piśmie: „restrykcyjne zapisy zaskarżonej uchwały (wprowadzone nakazy i zakazy) naruszają interes prawny Wzywającej, albowiem uniemożliwiają jej zagospodarowanie nieruchomości w sposób dotychczas dozwolony (a co więcej obligują ją do dostosowania istniejących na nieruchomości urządzeń/ tablic reklamowych, obiektów małej architektury oraz ogrodzeń do jej postanowień), przy czym, ograniczenia te mają charakter bezpośredni, obiektywny i realny. Przed uchwaleniem zaskarżonego aktu, Wzywająca nie była ograniczona w możliwości przeznaczenia swojej nieruchomości na cele reklamowe, o czym najlepiej może świadczyć istnienie na niej nośników reklamowych.”

Nieruchomość Wzywającej objęta jest Uchwałą Nr XXXVI/935/16 Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 19 października 2016 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części obszaru miasta Łodzi położonej w rejonie alei Tadeusza Kościuszki i ulic: 6 sierpnia, Generała Lucjana Żeligowskiego, św. Jerzego, Cmentarnej, Legionów, Zachodniej i Wólczańskiej. Bilbord o którym jest mowa znajduje się na szczytowej ścianie budynku, położonego przy ulicy Legionów 12. Z racji wielkomiejskiego charakteru zabudowy śródmiejskiej tego rejonu, jednoznacznie wynika, że nowa zabudowa, potencjalnie sytuowana na nieruchomości Próchnika 14 będzie miała dopuszczony układ pierzejowy. Dlatego jednoznacznie można stwierdzić iż „możliwość” sytuowania bilbordu była dotąd faktycznie możliwa, jednak miała charakter tymczasowy – do momentu budowy budynku sąsiedniego. Zatem przeznaczenie ściany szczytowej na funkcję reklamową było sposobem użytkowania o charakterze niedocelowym, stąd konieczność usunięcia reklamy i tak nastąpiłaby w odpowiednim momencie. Nie można więc mówić o utraconym pożytku w perspektywie dłuższej niż proces budowlany.

Stosownie do treści art. 37a ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym 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.

Podjęcie kwestionowanej uchwały umocowane jest w przepisach obowiązującego prawa. Jej treść odpowiada wymogom stawianym przez przepisy ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Wzywająca w obszerny sposób argumentuje brak zasadności wprowadzonych ograniczeń. Tezy są jednak wywiedzione z przekonania o wadliwości postanowień ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Podkreślenia wymaga, że Rada Miejska w Łodzi wprowadziła w ww. uchwale rozwiązania adekwatne do celów, które wyznaczyła ustawa z dnia 24 kwietnia 2015 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu (Dz. U. poz. 774 i 1688), uwzględniając, że na odbiór krajobrazu mają wpływ również kwestie związane z estetyką istniejących obiektów budowlanych. Dlatego też objęcie regulacjami w równym stopniu tablic reklamowych i urządzeń reklamowych posiadających jak i nieposiadających decyzji o pozwoleniu na budowę bądź przyjęte zgłoszenie robót budowlanych, jak i tych reklam, które mają dopiero powstać, jest uzasadnione. Priorytetem jest krajobraz miejski, a nie stan formalnoprawny elementów, które ten krajobraz „szpecą”. Podkreślenia wymaga, że przepisy ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w sposób jednoznaczny wskazują w art. 37a ust. 9 i 10, że uchwała, o której mowa w ust. 1, 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; uchwała, o której mowa w ust. 1, może jedynie wskazywać rodzaje obiektów małej architektury, które nie wymagają dostosowania do zakazów, zasad lub warunków określonych w uchwale a także wskazywać obszary oraz rodzaje ogrodzeń dla których następuje zwolnienie z obowiązku dostosowania ogrodzeń istniejących w dniu jej wejścia w życie do zakazów, zasad lub warunków określonych w uchwale. Przedmiotowa ustawa nakazuje, aby uchwała przewidywała co najmniej roczny okres na przystosowanie obiektów istniejących w dniu jej wejścia w życie, co przy jej charakterze retrospektywnym pozwoli na dostosowanie się do nowych wymagań, uchwała może zwalniać z obowiązku dostosowania jedynie ogrodzenia i obiekty małej architektury, a zatem zwolnienie z obowiązku dostosowania nie może dotyczyć tablic reklamowych i urządzeń reklamowych.

Nie można również zgodzić się z zarzutem braku dokonania ponownego wyłożenia projektu uchwały do publicznego wglądu. Podkreślenia wymaga, że ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w przepisach dotyczących zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabarytów, standardów jakościowych oraz rodzajów materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane w sposób jednoznaczny wskazuje tryb i etapy uchwalania uchwały reklamowej i nie przewiduje etapu ponownego wyłożenia projektu uchwały do publicznego wglądu jak ma to miejsce w zakresie uchwalania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Nie można zgodzić się z argumentacją, że art. 17 pkt 13 (dotyczący procedury planistycznej), który stanowi że wójt, burmistrz albo prezydent miasta wprowadza zmiany do projektu planu miejscowego wynikające z rozpatrzenia uwag (...), a następnie w niezbędnym zakresie ponawia uzgodnienia, winien znajdować odpowiednie zastosowanie do uchwalania uchwały reklamowej. Gdyby ustawodawca chciał żeby procedury uchwalania planu miejscowego i uchwały reklamowej były tożsame, wówczas wprowadziłyby analogiczne rozwiązania w zakresie tych procedur. Tymczasem ustawodawca nie przewidział trybu ponownego wyłożenia projektu uchwały reklamowej do publicznego wglądu i w związku z tym zarzut naruszenia trybu uchwalania tej uchwały należy uznać za niezasadny. Orzecznictwo na które powołuje się wzywający dotyczy procedury uchwalania planu miejscowego i jest konsekwencją przepisu rangi ustawowej, który wprost nakłada taki obowiązek. Zmiana treści uchwalonej uchwały reklamowej w stosunku do jej projektu wyłożonego do publicznego wglądu jest konsekwencją uwzględnienia uwag zgłoszonych przez podmioty, o których mowa w art. 37b ust. 2 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Wzywająca wskazuje na naruszenie zasady proporcjonalności poprzez wykluczenie możliwości stosowania formatów innych niż dopuszczone oraz, że trwale związane z gruntem

ma być realizowane według standardu jakościowego, mówiącego o tym, że fundament ma znajdować się pod gruntem. Uchwała wprowadza § 2 ust. 1 pkt 2 oraz § 8 ust. 2 pkt 2 lit. a) – gdzie określa się dopuszczalne formaty 9 m², 12 m² i 18 m² – które są zgodne ze stosowanymi na rynku produktami. Ich wymiary zostały zaczerpnięte z przeprowadzonych konsultacji branżowych. Ustawodawca przewidział możliwość ustanowienia warunków dla gabarytów tablic i urządzeń reklamowych, zaś Rada Miejska w Łodzi skorzystała z tej możliwości wprowadzając ograniczenie do 18 m², przy poszanowaniu stosowanych na rynku formatów, o co wносиły firmy reklamowe. Format reklamy do 18 m² jest określany przez Izbę Gospodarczą Reklamy Zewnętrznej jako „standard”, co zostało odczytane, że jest to format najpowszechniejszy, klasyczny, a ponadto nieingerujący nadmiernie w ład przestrzenny. Ponadto § 5 ust. 1 pkt 5 – ukrycie w gruncie fundamentu oraz poprawność kompozycyjna – opracowanie tego punktu było podyktowane względami estetycznymi. Litera a. stanowi, że billboardy: „powinny być realizowane w formie trwale związanej z gruntem tj. z umieszczonym pod powierzchnią terenu fundamentem”. Takie rozwiązanie jest odpowiedzią na powszechną praktykę mocowania billboardów na płycie betonowej, kładzionej wprost na grunt, co było działaniem mającym na celu obejście procedury uzyskania zgody na budowę, nie zaś faktyczną realizacją „przemijającego użytku”. Dodatkowo prawo budowlane nie reguluje szczegółowo zasad sytuowania fundamentów w zakresie adekwatnym do wymogów estetycznych, stąd koniecznym było określenie takich zasad w Uchwale.

Wzywająca wskazuje na naruszenie zasady równości w związku z różnicowaniem sytuacji prawnej właścicieli billboardów spełniających warunki uchwały z tymi których reklamy nie są z nimi zgodne.. Należy podkreślić, że skoro rada gminy może ustalić w formie uchwały zasady i warunki sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych (...) ich gabaryty, standardy jakościowe oraz rodzaje materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane, to a maiore ad minus jest ona również władna zróżnicować zakres ich zastosowania według kryterium przedmiotowego. Wniosek powyższy znajduje również umocowanie w konstytucyjnej zasadzie proporcjonalności, której wyraz daje art. 2 ale przede wszystkim art. 31 ust 3. Konstytucji. Nie ulega wątpliwości, że regulacje przedmiotowej uchwały stanowią normatywne „ograniczenie w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw” dla ustanowienia którego wymaganą konstytucyjnie podstawę ustawową stanowi art. 37a ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu (...). Skoro ustawodawca, wprowadzając tą regulację wyposażył radę gminy w kompetencje do określenia zakresu możliwej ingerencji między innymi w prawo własności i swobodę działalności gospodarczej jednostek, na której wprowadzenie nie pozwalały dotychczasowe przepisy (vide uzasadnienie projektu ustawy druk 1525) to regulacja uchwalona przez Radę Miejską w Łodzi musi być zgodna z zasadą proporcjonalności. Ta zaś nakazywała normodawcy, tj. Radzie Miejskiej w Łodzi zróżnicować ustalenia „Kodeksu Krajobrazowego” w sposób racjonalny wg kryterium **przedmiotowego**, nie zaś jak sugeruje Wzywająca wg kryterium **podmiotowego**. Dotyczy to zarówno formatów, rodzajów tablic i urządzeń reklamowych, jak również czasu ich powstania. Nie można bowiem tzw. „reklam” powstałych **przed 1989** rokiem traktować jak reklam powstałych w warunkach wolnorynkowych, ze względu na fakt, iż centralnie sterowana gospodarka wykluczała realną konkurencyjność usług i produktów, zatem nie miała wpływu na zwiększenie popytu na usługi i produkty. Nie jest zatem zasadne traktowanie jej na identycznych zasadach jak reklamy współczesne.

W kontekście powyższego nie można również zgodzić się z zarzutem dotyczącym ograniczenia działalności gospodarczej w związku z zakazem sytuowania tablic reklamowych i urządzeń reklamowych na obiektach oświaty, szkolnictwa wyższego, nauki i wychowania, który to zakaz podyktowany jest dbałością o ład przestrzenny.

Nie jest również prawdą, że definicja reklamy okolicznościowej, zawarta w § 2 pkt 34 przedmiotowej uchwały powoduje, że imprezy organizowane pod patronatem Prezydenta Miasta Łodzi są uprzywilejowane, bowiem reklama okolicznościowa dotyczy także innych wydarzeń: „kulturalnych, sportowych, społecznych itp.”, ponadto uzyskanie Patronatu Prezydenta Miasta Łodzi ma swoją określoną procedurę, do ubiegania się o taki patronat dopuszczone są wszystkie podmioty na równych prawach.

Łączna lektura ust. 9 art. 37a ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym i ust. 10 wskazują, że wolą ustawodawcy było objęcie obowiązkiem dostosowania wszystkich istniejących w dniu wejścia w życie ww. uchwały tablic reklamowych i urządzeń reklamowych, zatem nie ma obowiązku wskazywania, które konkretnie reklamy „z obecnie istniejących należy dostosować (usunąć)”. Gdyż ten obowiązek obejmuje wszystkie urządzenia reklamowe i tablice reklamowe, zgodnie z terminem dostosowania określonym w uchwale.

Ingerencja w prawa słusznie nabyte jest dopuszczalna pod warunkiem, że takie działanie jest konieczne dla realizacji innych wartości konstytucyjnych, które w danej sytuacji mają pierwszeństwo nad wartościami znajdującymi się u podstaw praw nabytych. W myśl ustawy krajobrazowej, wprowadzającej art. 37a do ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym mówiący o możliwości podjęcia przez Radę Miejską uchwały w sprawie ustalenia zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabarytów oraz rodzajów materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane, ceduje na organ stanowiący gminy podjęcie decyzji o tym, czy i w jakim stopniu przestrzeń miejska powinna być chroniona przed niekontrolowaną ekspansją reklamy zewnętrznej. W sytuacji, gdy Rada Miejska podejmuje taką decyzję oraz określa w ramach ustawowego upoważnienia „zasady i warunki...” określa, jako przedstawiciel społeczeństwa, wartość publiczną, która wywiedziona z art. 31 ust. 3. Konstytucji RP staje się wartością nadrzędną wobec wartościami znajdującymi się u podstaw praw nabytych (szczególnie mowa o porządku publicznym, który naruszają nieestetyczne reklamy oraz naruszeniu przez nie wolności i praw osób zmuszonych o ich oglądania). Zwrócić tu należy uwagę szczególnie na pojęcie estetyki, ładu przestrzennego, ładu społecznego, ochronę zabytków, ochronę przyrody oraz bezpieczeństwo publiczne. Ponadto społeczeństwo jest *de facto* zmuszone do oglądania tablic i urządzeń reklamowych, będą w tym aspekcie pozbawionym możliwości decydowania – duże reklamy przytłaczają przestrzeń, dominując ją w sposób negatywny. Na drugiej szali wagi są tylko przychody dla niektórych podmiotów. Równocześnie art. 22 Konstytucji RP, przywoływany przez Wzywającego stanowi: „Ograniczenie wolności działalności gospodarczej jest dopuszczalne w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny”. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego przyjmuje się, że: „działalność gospodarcza, ze względu na jej charakter, a zwłaszcza na bliski związek zarówno z interesami innych osób, jak i interesem publicznym może podlegać różnego rodzaju ograniczeniom w stopniu większym niż prawa i wolności o charakterze osobistym i politycznym. Istnieje w szczególności legitymowany interes państwa w stworzeniu takich ram prawnych obrotu gospodarczego, które pozwala zminimalizować niekorzystne skutki mechanizmów wolnorynkowych, jeżeli skutki te ujawniają się w sferze, która nie może pozostać obojętna dla państwa ze względu na ochronę powszechnie uznawanych wartości” (wyrok z dnia 8 kwietnia 1998 r. sygn.. K 10/97, OTK ZU nr 3/1998, poz. 29). Zgodnie z wolą ustawodawcy tym ważnym interesem publicznym jest ład przestrzenny i estetyka, co zostało jednoznacznie wyrażone poprzez wprowadzenie stosownych zmian w ustawach, szczególnie w ustawie z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Tym samym zarzucany brak rozróżnienia dla reklam sytuowanych przez podmioty, które przed wejściem w życie ww. uchwały uzyskały pozwolenie na budowę lub odpowiednio zgłosiły prace budowlane, jest działaniem zgodnym z w/w przepisami. Ustawodawca nie dokonał

rozdzielenia na reklamy tzw. „legalne” i „nielegalne”. Nie można zgodzić się z Wzywającą, że przepis ten jest niejednoznacznie sformułowany, bowiem łączna lektura ust. 9 art. 37a ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym i ust. 10 wskazuje, że wolą ustawodawcy było objęcie obowiązkiem dostosowania wszystkich istniejących w dniu wejścia w życie ww. uchwały tablic reklamowych i urządzeń reklamowych, a zatem Rada Miejska w Łodzi w tym zakresie nie miała możliwości wykorzystania luzu interpretacyjnego, bowiem ustawa na to nie pozwalała, zaś zgodnie z art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Zaprezentowana przez Wzywającą wykładania w/w przepisów, mająca na celu ochronę praw nabytych, jest sprzeczna z postanowieniami przedmiotowej ustawy, zaś Rada Miejska w Łodzi nie jest organem powołanym do badania konstytucyjności ustaw. Stwierdzić należy, że de facto zarzuty Wzywającej wskazują na niekonstytucyjność rozwiązań przyjętych przez ustawodawcę.

W zakresie zarzutu dotyczącego obowiązywania dla Obszaru Parku Kulturowego ulicy Piotrkowskiej granic i ustaleń określonych w rozdziałach 1 i 2 uchwały nr XXI/483/15 Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 9 grudnia 2015 r. w sprawie utworzenia Parku Kulturowego ulicy Piotrkowskiej (ze zm.), podkreślenia wymaga, że uchwała nr XXI/483/15 jest źródłem powszechnie obowiązującego prawa na terenie działania Rady Miejskiej w Łodzi, który został opublikowany. Tego rodzaju odesłanie, nie powoduje „normowania ww. kwestii w drodze kilku różnych uchwał”, bowiem ustalenia z uchwały w sprawie utworzenia Parku Kulturowego są przyjmowane jako ustalenia obowiązujące w uchwale reklamowej. W żadnym wypadku nie spowodowało to braku możliwości zgłaszania uwag w tym zakresie. Odnosząc się do zarzutu różnych definicji zawartych w obu ww. uchwałach, podkreślenia wymaga, że § 6 ust. 1 uchwały reklamowej odsyła do ustaleń, nie zaś definicji. Zastosowanie powyższego odesłania jest konsekwencją dążenia do jednolitej regulacji analogicznych kwestii na obszarze Miasta Łodzi, co z kolei jest gwarancją pewności prawa.

W opinii Wzywającej, zapisy uchwały świadczą o przekroczeniu upoważnienia ustawowego w zakresie: regulowania przedmiotów niematerialnych, obiektów niezawierających treści reklamowych, reklam mobilnych, informacji i dzieł artystycznych, aranżacji witryn i ekspozycji, kolorystyki urządzeń i tablic reklamowych, obiektów niestanowiących obiektów małej architektury. Podkreślić należy iż definicja „reklamy” jako takiej, określona w art. 2 pkt 16a ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym jest niezwykle szeroka, obejmuje bowiem: „upowszechnianie w jakiegokolwiek wizualnej formie informacji promującej osobę, przedsiębiorstwa, towary, usługi, przedsięwzięcia lub ruchy społeczne”, zatem również przedmioty niematerialne, czyli np. wskazywane „projekcje”. Ponadto inne elementy, wymienione powyżej znajdują się w różnego rodzaju przepisach niedomkniętych. Wskazać tu należy chociażby definicję obiektów małej architektury w prawie budowlanym. W uchwale faktycznie poruszone zostały różnego rodzaju elementy informacyjne, ale nie w zakresie ich uregulowania, tylko przeciwnie, wskazania, że nie są regulowane uchwałą. Celem takiego zabiegu było uczynienie dokumentu dla zwykłych obywateli, którzy mogliby mieć problem z ocenieniem czy dany element np. informuje o danej osobie, czy już ją promuje.

Co do zasady gabaryty wiat przystankowych pozwalają często zaliczyć je do budowli w rozumieniu Prawa budowlanego. Jednakże ustawa Prawo budowlane nie zalicza wiat przystankowych do budowli, takie zaliczenie nie wynika z jej treści a na pewno nie przesądza o tym odrębne wyliczenie w art. 29 ust. 1 pkt 5 (wiaty przystankowe) i pkt 22 (obiekty małej architektury). Podkreślenia wymaga, że mogą pojawić się sytuacje, w których wiaty przystankowe zgodnie z prawem budowlanym zostaną zaliczone do obiektów małej architektury bowiem o tym, czy wiat jest budowlą, czy też obiektem małej architektury, decyduje przede wszystkim jej wielkość oraz sposób konstrukcji (tak też wyrok NSA w Warszawie z dnia 8 listopada 2013 roku II OSK 1266/12 oraz wyrok WSA w Gliwicach z dnia 28 marca 2014 roku II SA/GL 1858/13).

Oдноśnie zarzutu o niejednoznaczność granic obszarów art 37a ust. 6 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym stanowi, że uchwała o której mowa w ust. 1, może przewidywać różne regulacje dla różnych obszarów gminy określając w sposób jednoznaczny granice tych obszarów.", zaś ust. 7 dodaje się zapis „uchwała (...) może zawierać załącznik graficzny wraz z opisem, jednoznacznie określającym ich granice. Załącznik do przedmiotowej uchwały został opracowany w skali 1:5000 i zawiera linie przebiegające przyległe do granic działek ewidencyjnych, zgodnie ze sztuką tworzenia rysunków planistycznych, a także zawiera w legendzie opis granic w postaci nazw ulic ze wskazaniem strony ulicy po której biegnie granica, w odniesieniu do stron świata. Warunek jednoznaczności został zatem spełniony.

Reasumując, ww. uchwała została podjęta na podstawie ustawowego upoważnienia i w granicach przyznanych kompetencji, a wprowadzone w niej ograniczenia są w pełni uzasadnione wymogami ładu przestrzennego, urbanistyki, architektury i krajobrazu.

Nie można zgodzić się z tezą, że publiczne prawo podmiotowe, może pozbawiać organy gminy ich ustawowych kompetencji. Uwzględniając okoliczność, że wezwanie do usunięcia naruszenia prawa zawiera wiele zarzutów dotyczących zgodności z Konstytucją RP samej treści przepisów ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w zakresie stanowiącym podstawę do podjęcia ww. uchwały, Rada Miejska w Łodzi ponownie podkreśla, że nie jest organem upoważnionym do badania konstytucyjności przepisów ustawy.

Z uwagi na powyższe, Rada Miejska w Łodzi postanowiła wezwania nie uwzględnić.

PRZEWODNICZĄCY
Rady Miejskiej w Łodzi
Tomasz Kacprzak
Tomasz Kacprzak

ARCHITEKT MIASTA
Marek Janiak
DYREKTOR
Biura Architekta Miasta