

Andrzej Nałęcz*

ZASADA PROPORCJONALNOŚCI A OGRANICZENIA REKLAMY W UCHWAŁACH KRAJOBRAZOWYCH

Streszczenie

W artykule przedstawiono znaczenie konstytucyjnej zasady proporcjonalności w ocenie dopuszczalności ograniczeń reklamy zewnętrznej unormowanych w tzw. uchwale krajobrazowej. Opisano wartości-cele, których osiągnięciu służyć może uchwała, oraz wartości, którym uchwała ta może zagrażać (prawo własności, swoboda działalności gospodarczej). Dokonano analizy dopuszczalności poszczególnych rodzajów restrykcji odnoszących się do tablic i urządzeń reklamowych, w tym szyldów. Zwrócono uwagę na potrzebę uwzględnienia interesów przedsiębiorców.

Słowa kluczowe: zasada proporcjonalności, uchwała krajobrazowa, tablice i urządzenia reklamowe, szyldy

Wprowadzenie

W demokratycznym państwie prawnym organy władzy publicznej, w tym organy jednostek samorządu terytorialnego, mają obowiązek działać w sposób praworządny, co oznacza, że każde ich działanie musi nie tylko mieć podstawę prawną, lecz także mieścić się w granicach wyznaczonych przez prawo. Do tych

* dr Andrzej Nałęcz, Wydział Zarządzania Uniwersytetu Warszawskiego, adres e-mail: analecz@wz.uw.edu.pl. ORCID: 0000-0003-0553-2084.

ostatnich należą m.in. ogólne zasady prawa. W artykule przeanalizowano znaczenie zasady proporcjonalności dla ustanawiania w tzw. uchwałach krajobrazowych ograniczeń dotyczących tablic i urządzeń reklamowych, w tym szyldów. Poza zakresem rozważań znalazły się inne zasady ogólne, a w szczególności zasada ochrony zaufania obywateli wobec państwa (wraz z wynikającą z niej zasadą ochrony praw słusznie nabytych). Nie zostały również poruszone kwestie sytuowania obiektów małej architektury oraz ogrodzeń. Poczynione ustalenia, będące głosem w dyskusji naukowej o reklamowych aspektach uchwał krajobrazowych, mogą ułatwić organom gminy przygotowanie takiej uchwały w sposób niesprzeczny z prawem.

Podczas przygotowania artykułu dokonano analizy obowiązujących przepisów prawa stanowionego, a także wykorzystano polską i zagraniczną literaturę naukową, przede wszystkim z zakresu nauk prawnych, jak też niektórych innych nauk (architektury, marketingu, medycyny i socjologii).

Zasada proporcjonalności. Wartości, które należy uwzględnić, przygotowując uchwałę krajobrazową

Zasada proporcjonalności – w odniesieniu do stanowienia ustaw wynikająca z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, ale wywodząca się także z zasady demokratycznego państwa prawnego i w tym zakresie oddziałująca na organy administracji publicznej stanowiące i stosujące prawo – nakazuje organom władzy publicznej wybierać takie środki do osiągnięcia stojących przed nimi celów, które można uznać za przydatne, konieczne oraz proporcjonalne w wąskim znaczeniu. Wymóg przydatności wiąże się z tym, że należy wybierać jedynie takie środki, które rzeczywiście przyczynią się do osiągnięcia celu – nie powinny go więc niweczyć lub być mu obojętne. Zgodnie z wymogiem konieczności nie należy wybierać środka bardziej restrykcyjnego w stosunku do praw i wolności jednostki, jeżeli środek mniej restrykcyjny w wystarczającym stopniu pozwala zbliżyć się do założonego celu. Wreszcie z wymogu proporcjonalności w wąskim znaczeniu wynika zakaz poświęcania wartości bardziej istotnych (w szczególności praw i wolności jednostki) na rzecz realizacji wartości mniej istotnych. Zasada proporcjonalności służy więc ochronie wartości, w tym praw i wolności jednostki, znanych prawu stanowionemu. Nakazuje też identyfikację i wyważenie różnych interesów, nie tylko o charakterze prawnym, ale też faktycznym.

Umieszczenie przepisów o uchwałach krajobrazowych w ustawie z 27 marca 2003 roku o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2018 r., poz. 1945, dalej: u.p.z.p.) sprawia, że można w niej szukać normatywnie określo-

nych wartości-celów¹, których ochronie szkodzić może reklama zewnętrzna². Tę aksjologię kształtuje art. 1 ust. 2 u.p.z.p.³ Wydaje się, że spośród wymienionych tam wartości reklama zewnętrzna może godzić w szczególności w ład przestrzenny (który, zgodnie z definicją legalną w art. 2 pkt 1 u.p.z.p., obejmuje m.in. uwarunkowania kompozycyjno-estetyczne), walory architektoniczne i krajobrazowe⁴, wymagania ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej, wymagania ochrony zdrowia oraz bezpieczeństwa ludzi i mienia, a także potrzeby osób niepełnosprawnych (art. 1 ust. 2 pkt 1, 2, 4 oraz 5 u.p.z.p.).

Z kolei wartości, które mogą zostać naruszone na skutek wejścia w życie uchwały krajobrazowej, to prawo własności i swoboda działalności gospodarczej. Prawo własności jest chronione przez Konstytucję RP jako jeden z fundamentów ustroju gospodarczego. Truizmem jest stwierdzenie, że nie ma charakteru absolutnego⁵. Jest najpełniejszym z praw majątkowych, jednak zarazem podlega ono społecznemu związaniu, służącemu uwzględnieniu dobra wspólnego⁶. Zasada proporcjonalności nakazuje chronić przede wszystkim tzw. istotę danego prawa lub wolności. Nie ma podstaw, by stwierdzić, że nieograniczona możliwość umieszczenia na nieruchomości tablicy lub urządzenia reklamowego należy do istoty

¹ O wartościach-celach, czyli wartościach, dla których realizacji podejmowane są decyzje prawne, zob. K. Pałeczki, *Aksjologia prawa*, w: *Leksykon socjologii prawa*, red. A. Kociółek-Pęksy, M. Stępień, Warszawa 2013, s. 4–5.

² Autor zdecydował się na posługiwanie się pojęciem „reklama zewnętrzna”, gdyż odpowiada to zakresowi unormowanemu w u.p.z.p. i pozostawionemu do unormowania w uchwałach krajobrazowych. Warto jednak zauważyć, że w nauce o marketingu czasem odchodzi się od tego wąskiego pojęcia, zastępując je szerszym określeniem „reklama poza domem” (*out-of-home advertising*, OOH), obejmującym wszelką reklamę, z którą człowiek ma do czynienia poza miejscem zamieszkania, a więc nie tylko w przestrzeni publicznej, lecz także w pracy, na uczelni, we wnętrzu sklepu itp. Zob. A.T. Roux, D.L.R. Van der Waldt, *Out-of-home Advertising Media: Theoretical and Industry Perspectives*, „Communitas” 2014, t. 19, s. 95–115.

³ Wymienione w powołanym przepisie wartości mają charakter klauzul generalnych, które „mogą uzyskać konkretną treść jedynie w konfrontacji z danym stanem faktycznym” – H. Izdebski, w: H. Izdebski, I. Zachariasz, *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, Warszawa 2013, s. 38. Dlatego istotne jest wykazanie w uzasadnieniu uchwały krajobrazowej, jak w danej gminie rozumiano te pojęcia w kontekście dokonanego audytu przestrzeni publicznej, a w szczególności tego, jak w przestrzeni wpisują się tablice i urządzenia reklamowe.

⁴ Pojęcie to stanowi odwołanie do ocen pozaprawnych, technicznych i estetycznych – zob. K. Buczyński, w: P. Sosnowski, K. Buczyński, J. Dziedzic-Bukowska, J. Jaworski, *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, Warszawa 2014, s. 18; H. Izdebski, w: H. Izdebski, I. Zachariasz, *op. cit.*, s. 45.

⁵ S. Rudnicki, G. Rudnicki, J. Rudnicka, w: *Kodeks cywilny. Komentarz, t. II. Własność i inne prawa rzeczowe*, red. J. Gudowski, Warszawa 2016, s. 50.

⁶ Zob. K. Zaradkiewicz, *Instytucjonalizacja wolności majątkowej. Koncepcja prawa podstawowego własności i jej urzeczywistnienie w prawie prywatnym*, Warszawa 2013, s. 533.

prawa własności do każdej nieruchomości⁷. Wydaje się, że należy uwzględnić społeczno-gospodarcze przeznaczenie tej ostatniej, inaczej traktując nieruchomości, na których jest legalnie prowadzona działalność gospodarcza, a inaczej takie, gdzie to nie zachodzi. Wszak określenie w art. 140 k.c. społeczno-gospodarczego przeznaczenia rzeczy jako wyznacznika zakresu uprawnień jej właściciela oznacza właśnie to, że należy brać pod uwagę społeczno-gospodarcze przeznaczenie konkretnego prawa, a nie prawa własności w ogóle⁸. Możliwość umieszczenia szyldu (w znaczeniu u.p.z.p.) należy do istoty prawa własności wyłącznie w przypadku nieruchomości należącej do przedsiębiorcy, prowadzącego w niej działalność gospodarczą. Uwzględnił to ustawodawca, wyraźnie wykluczając w art. 37a ust. 3 u.p.z.p. kompetencję rady gminy do ustanowienia zakazu sytuowania szyldów (co zresztą chroni wszystkich przedsiębiorców czynnych na danej nieruchomości, a nie tylko jej właściciela). Warto zauważyć, że nawet w Stanach Zjednoczonych Ameryki, gdzie przywiązuje się wielką wagę do właściwej ochrony praw jednostki, w tym prawa własności, dopuszcza się ograniczenia umieszczania tablic reklamowych na nieruchomościach. Przyjmuje się tam interesującą argumentację, którą warto w tym miejscu przytoczyć. Twierdzi się, że w istocie umieszczenie reklamy na nieruchomości nie odbywa się w ramach korzystania z niej, lecz w ramach swoistego korzystania z sąsiadującej z nią drogi publicznej, bo choć reklama znajduje się na prywatnej nieruchomości, to cała jej wartość dla biznesu polega tylko i wyłącznie na wyeksponowaniu jej, by była widoczna dla osób korzystających z drogi. Uzasadnia to ustanawianie ograniczeń reklamy zewnętrznej przez władze publiczne, które drogę zbudowały i utrzymują⁹.

Jeśli zaś chodzi o swobodę działalności gospodarczej, w literaturze z zakresu nauk prawnych zwraca się uwagę, że zasada ta obejmuje również wolność reklamowania produktów i usług przez przedsiębiorcę¹⁰. Afirmuje się więc gospodarcze znaczenie reklamy zewnętrznej dla korzystających z niej przedsiębiorców. Konkurencja między nimi, będąca konsekwencją swobody gospodarczej, wymu-

⁷ Przy czym należy zauważyć, że w kontekście opisu istoty prawa własności nie jest możliwe enumeratywne ustalenie zachowań dozwolonych właścicielowi – zob. S. Jarosz-Żukowska, *Konstytucyjna zasada ochrony własności*, Kraków 2003, s. 224.

⁸ T.A. Filipiak, w: *Kodeks cywilny. Tom II. Własność i inne prawa rzeczowe*, red. A. Kidyba, Warszawa 2012, s. 23.

⁹ C.F. Floyd, *The Takings Clause in Billboard Control*, „Washington University Journal of Law and Policy” 2000, t. 3, nr 1, s. 360–361. Zob. też stanowce orzecznictwo powoływane przez autora – *ibidem*, s. 361–363.

¹⁰ R. Skubisz, *Zakaz reklamy napojów alkoholowych*, „Rejent” 1998, nr 10, s. 14; D.E. Harasimiuk, *Zakazy reklamy towarów w prawie europejskim i polskim*, Warszawa 2011, s. 63.

sza podejmowanie działań powodujących, że to właśnie oferta danego podmiotu zostanie dostrzeżona i zaakceptowana przez klientów. Przedsięwzięcia w tym zakresie stanowią marketing obejmujący przede wszystkim reklamę¹¹, która jest przedmiotem zainteresowania wielu nauk. W szczególności ustalenia nauki o marketingu nie pozostawiają wątpliwości, że do czynników wpływających na rynkowy sukces danego podmiotu należy nie tylko jakość oferowanych dóbr lub usług, lecz także reklama¹². Spośród wszelkich mediów reklamowych reklama zewnętrzna jest najwyżej ceniona za zdolność przykucia uwagi potencjalnego klienta w bliskiej okolicy miejsca sprzedaży¹³ – w tym zakresie nie ma sobie równych. Co prawda prawo polskie nie ustanawia wprost „prawa do reklamy”, jednak po nowelizacji dokonanej przez tzw. ustawę krajobrazową u.p.z.p. daje przedsiębiorcy wolnościowe prawo do umieszczenia i posiadania szyldu, czyli tablicy lub urządzenia reklamowego informującego o działalności prowadzonej na nieruchomości, na której ta tablica lub urządzenie się znajdują. Wynika to ze wspomnianej wyżej niedopuszczalności ustanowienia zakazu sytuowania szyldów.

Zasada proporcjonalności i wynikające z niej ważenie wartości a dopuszczalność ustanawiania restrykcji reklamy zewnętrznej – propozycje rozwiązań

Ważenie wartości i dobór środków osiągnięcia celów to proces skomplikowany, który nie może dać jedyne, słusznego i niepodważalnego wyniku. W kontekście przestrzegania zasady proporcjonalności istotne jest jednak, by treść przepisów i uzasadnienie uchwały krajobrazowej wskazywały, że dołożono należytej staranności, wybierając poszczególne rozwiązania. Im większą ingerencję w pewną wartość się przewiduje, tym staranniejszą ingerencja ta powinna być unormowana i uzasadniona.

Ważenie wartości można uznać za autentycznie przekonujące dopiero wtedy, gdy zostanie poprzedzone rzetelnym badaniem reklamy zewnętrznej na terenie gminy, dokumentującym rodzaje, ilość i umiejscowienie tablic oraz urządzeń reklamowych, w tym szyldów. Zasadne wydaje się także zbadanie postrzegania

¹¹ J. Dudzik, R. Skubisz, w: *Ustawa o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji. Komentarz*, red. J. Szwaja, Warszawa 2016, s. 586.

¹² Zob. np. A.B. Ayanwale, T. Alimi, M. A. Ayanbimipe, *The Influence of Advertising on Consumer Brand Preference*, „Journal of Social Science” 2005, t. 10, nr 1, s. 9–16.

¹³ Zob. A.T. Roux, *Practitioners' View of the Role of OOH Advertising Media in IMC Campaigns*, „Management: Journal of Contemporary Management Issues” 2016, t. 21, nr 2, s. 185, s. 187–188.

reklamy zewnętrznej przez członków wspólnoty samorządowej¹⁴. Oba te rodzaje działań pozwolą stwierdzić, czy w danej gminie reklama zewnętrzna faktycznie godzi w jakiegokolwiek wartości zasługujące na ochronę. W razie pozytywnej odpowiedzi na to pytanie wyniki przeprowadzonych badań będą stanowiły punkt wyjścia do dyskusji na temat obrania właściwych środków służących rozwiązaniu zidentyfikowanych problemów. Pominięcie rzetelnego sprawdzenia rzeczywistego stanu reklamy zewnętrznej i aprioryczne przyjęcie istotnych założeń (tożsame z pełnym subiektywizmem ustanowionych norm¹⁵) doprowadzi do naruszenia zasady proporcjonalności przez uniemożliwienie oceny przydatności i konieczności rozpatrywanych środków oddziaływania na tablice i urządzenia reklamowe.

Zasada proporcjonalności pozwala ograniczać korzystanie z praw i wolności wyłącznie w celu ochrony wartości nie mniej istotnych niż te, które zostają poświęcone. W kontekście reklamy zewnętrznej oznacza to, że nie budzą większych wątpliwości ograniczenia reklamy – w tym zakaz sytuowania tablic i urządzeń reklamowych – odnoszące się do miejsc, w których mogą powodować bezpośrednio lub pośrednio zagrożenie dla życia lub zdrowia ludzi. Wszak życie ludzkie jest wartością szczególnie istotną, wręcz zasadniczą, w systemie wolności i praw osobistych ukształtowanych przez Konstytucję RP¹⁶. Wymienione miejsca obejmują np. skrzyżowania, zakręty i okolice przejść dla pieszych, czyli lokalizacje, w których dekoncentracja kierowcy może doprowadzić do wypadku. Liczne badania naukowe przeprowadzone w Stanach Zjednoczonych i Australii potwierdzają, że reklamy powodują, a przynajmniej mogą powodować odwrócenie uwagi kierowców¹⁷. Uzasadniony wydaje się zwłaszcza zakaz sytuowania

¹⁴ Często przyjmuje się (nawet jako rzekomy fakt notoryjny, powoływany w orzeczeniach sądowych, o czym będzie mowa niżej w jednym z przypisów), że reklama zewnętrzna w Polsce zawsze szpeci przestrzeń publiczną. Nie potwierdzają tego jednak wszystkie badania, np. w 2007 r. w Rybniku większość mieszkańców (52,4%) uznała, że reklamy pozytywnie wpływają na wygląd miasta, a przeciwnego zdania było tylko 36,2% rybniczian – T. Nawrocki, *Miasta nasze a w nich... Refleksje o wpływie reklamy zewnętrznej na miejską ikonosferę*, „Acta Universitatis Lodziensis. Folia Sociologica” 2011, nr 36, s. 132–133.

¹⁵ Zob. M. Nowak, w: M. Nowak, Z. Tokarzewska-Żarna, *Ustawa krajobrazowa, rewitalizacyjna i metropolitalna. Komentarz do przepisów o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, Warszawa 2016, s. 247.

¹⁶ Zob. P. Sarnecki, w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 3, red. L. Garlicki, Warszawa 2003, s. 2.

¹⁷ Zob. przegląd literatury i czynionych w niej ustaleń w tekście: M. Chan, A. Singhal, *The Emotional Side of Cognitive Distraction: Implications for Road Safety*, „Accident Analysis and Prevention” 2013, t. 50, s. 147–148; zob. też J. Edquist, I. Johnston, *Visual Clutter in Road Environments – What It Does, and What To Do about It*, „Australian Road Safety Research, Policing and Education Conference” 2008, s. 733–738.

w wymienionych miejscach reklam korzystających z rozbłysków świetlnych (np. przypominających ostrzegawcze sygnały świetlne stosowane w budownictwie drogowym lub przez pojazdy uprzywilejowane), wyposażonych w elementy ruchome lub animowane, a także wyświetlaczy LED. Badania naukowe potwierdzają, że te ostatnie w nocy mogą chwilowo wręcz oślepić kierowcę¹⁸. Podobnie należy podejść do ustawiania tablic lub urządzeń reklamowych, np. tzw. potykaczy, na chodnikach, gdzie mogą stanowić zagrożenie dla pieszych, utrudniając poruszanie się zwłaszcza osobom niepełnosprawnym lub opiekunom dzieci z wózkami. Zdrowiu człowieka, także psychicznemu, mogą szkodzić tablice i urządzenia reklamowe zawieszane na ścianach budynków, za dnia ograniczające dostęp do naturalnego światła¹⁹, a w nocy zakłócające spoczynek sztucznym oświetleniem²⁰. Potrzebę ochrony bezpieczeństwa, życia i zdrowia zaspokaja w pewnym stopniu możliwość określenia w uchwale krajobrazowej standardów jakościowych tablic i urządzeń reklamowych – chodzi o odpowiednio wysoką jakość użytych materiałów i przeprowadzonych prac, zapewniającą bezpieczeństwo tablic i urządzeń reklamowych, które powinny być odporne na deszcz, wiatr, zaleganie śniegu oraz wysokie i niskie temperatury. Co charakterystyczne, ustanawianie ograniczeń reklamy zewnętrznej w imię ochrony życia i zdrowia ludzi ma obiektywne podstawy, których występowanie potwierdza choćby powołana w tym akapicie literatura naukowa.

Dużo bardziej kontrowersyjne wydaje się ustanawianie zakazów lub ograniczeń reklamy zewnętrznej w imię ochrony ładu przestrzennego, w tym warunkowań kompozycyjno-estetycznych, a także walorów architektonicznych

¹⁸ Na temat wpływu cyfrowych wyświetlaczy na bezpieczeństwo w ruchu drogowym, w tym ryzyka oślepienia kierowcy, zob. K. Domke, K. Wandachowicz, M. Zalesińska, S. Mroczkowska, P. Skrzypczak, *Digital Billboards and Road Safety*, w: *Light in Engineering, Architecture and the Environment*, red. K. Domke, C.A. Brebbia, Southampton 2011, s. 119–131. W literaturze poświęconej bezpieczeństwu pieszych postuluje się m.in. eliminację źródeł oślepiającego światła, zob. G. Yannis, J. Dimitropoulos, N. Muhlrad, *Assessment of Pedestrian Safety Measures in Europe*, „ITE Journal” 2007, t. 77, nr 12, s. 40–48.

¹⁹ Na temat wpływu niedostatku światła dziennego na zdrowie człowieka zob. G.W. Evans, *The Built Environment and Mental Health*, „Journal of Urban Health: Bulletin of the New York Academy of Science” 2003, t. 80, nr 4, s. 541.

²⁰ Tzw. zanieczyszczenie światłem (ang. *light pollution*), wywoływane m.in. przez reklamy, jest współcześnie przedmiotem zainteresowania nauki, która potwierdza jego realny, negatywny wpływ m.in. na zdrowie człowieka, u którego zwiększa występowanie bólów głowy, migren, stresu, zaburzeń lękowych, a także obniża wytwarzanie przez organizm melatoniny, której obniżony poziom może zwiększać ryzyko wystąpienia niektórych rodzajów raka – zob. A. Khorram, M. Yusefi, S. Keykha, *Light Pollution, a World Problem*, „Health Scope” 2014, t. 3, nr 4, <https://doi.org/10.17795/jhealthscope-24065> (dostęp 28.01.2019).

i krajobrazowych. Występuje w tym zakresie ryzyko obciążenia treści normatywnej subiektywnymi ocenami estetycznymi grona twórców uchwały krajobrazowej²¹ – tym większe, że definicja ustawowa ładu przestrzennego, zawarta w art. 2 pkt 1 u.p.z.p., nie odpowiada założeniom definicji legalnej i w efekcie nie da się określić normatywnej treści opisanego w niej pojęcia²². Należy dążyć do przyjęcia możliwie obiektywnego podejścia do wartości estetycznych w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym²³. Wydaje się, że najbardziej zasadne i obarczone najmniejszym ryzykiem wykroczenia poza granice wyznaczone m.in. przez zasadę proporcjonalności mogą być restrykcje dotyczące reklamy zewnętrznej zmierzające do zapewnienia jej harmonijnego wpisywania się w otoczenie. Odpowiada to koncepcji ładu przestrzennego przekonująco przyjętej przez NSA w wyroku z 13 lutego 2014 roku, w którym stwierdzono, powołując się na literaturę urbanistyczną, że ład przestrzenny to urbanistyczne cechy danej przestrzeni, które można oceniać w sposób zobiektywizowany. Powinna w niej panować harmonia, polegająca na zgodności i stosownym uporządkowaniu poszczególnych elementów, a także czytelność, czyli regularność dająca się ująć w relacje geometryczne²⁴. Na to, czy tak rozumiana harmonia występuje w przestrzeni gminy w kontekście reklamowym, mogą mieć wpływ: liczba, rozmiary i wzajemne usytuowanie tablic i urządzeń reklamowych, a także ich relacja do otaczającej zabudowy lub terenów zielonych²⁵. Tytułem przykładu, nie narusza wymagań wynikających z zasady proporcjonalności ograniczenie liczby i rozmiarów tablic i urządzeń reklamowych na obszarze wyraźnie zdominowanym przez budownictwo jednorodzinne (co z kolei trudno byłoby uzasadnić na obszarze przemysłowym lub zdominowanym przez handel i usługi). Niezależ-

²¹ Jednostronne oceny i nieprzekonujące generalizacje zdarzają się także składom orzekającym sądów administracyjnych, np. WSA w Poznaniu stwierdził, że jest „faktem notoryjnym, iż tego rodzaju reklamy [wielkopowierzchniowe – A.N.] stanowią element szpecący przestrzeń publiczną i naruszający krajobraz kulturowy miasta” (wyrok WSA w Poznaniu z 6 lutego 2015 r., sygn. II SA/Po 1278/14, CBOSA).

²² Z. Niewiadomski, K. Jaroszyński, A. Szmytt, w: *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, red. Z. Niewiadomski, Warszawa 2015, s. 23.

²³ Zob. I. Niźnik-Dobosz, *Estetyka techniczna i ład przestrzenny jako pojęcia prawa budowlanego oraz prawa planowania i zagospodarowania przestrzeni*, w: *Przestrzeń i nieruchomości jako przedmiot prawa administracyjnego. Publiczne prawo rzeczowe*, red. I. Niźnik-Dobosz, Warszawa 2012, s. 490.

²⁴ Wyrok NSA z 13 lutego 2014 r., sygn. II OSK 2213/12, CBOSA.

²⁵ Zob. G. Goleń, A. Fogel, A. Staniewska, w: *Ustawa krajobrazowa. Komentarz do przepisów wprowadzonych w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu*, red. A. Fogel, Warszawa 2016, s. 118.

nie od charakteru sąsiedniej zabudowy dopuszczalne jest ustanowienie nakazu umieszczania obok siebie (np. przy jednej ulicy) tablic lub urządzeń reklamowych wyłącznie tego samego kształtu i rozmiaru, ponadto pod ujednoczonymi kątami względem siebie nawzajem, a także względem istotnych urbanistycznie linii, np. krawędzi drogi lub linii zabudowy.

Na potrzebę zaprowadzenia harmonii można powołać się nie tylko w skali rozwiązań urbanistycznych, dotyczących rozległych połąci miejskich i perspektyw widokowych, lecz także w relacji do pojedynczych obiektów budowlanych – a w szczególności budynków. Chodzi o konieczność dopasowania tablic i urządzeń reklamowych, w tym szyldów, do architektury obiektów, na których się je umieszcza, nawet niezależnie od oceny jej jakości²⁶. Może to polegać np. na zakazie przesłaniania detali architektonicznych, zakazie naruszania poziomych podziałów elewacji na piętra i ewentualnych podziałów pionowych, zaznaczonych na elewacji, zakazie wykraczania poza linie wyznaczone przez krawędzie otworów drzwiowych lub okiennych, nakazie stosowania tablic i urządzeń reklamowych tego samego kształtu i rozmiaru na jednym obiekcie budowlanym, nakazie umieszczania tablic i urządzeń reklamowych na obiekcie budowlanym w harmonijnej relacji do siebie nawzajem, np. w jednej linii poziomej lub pionowej lub ich kombinacji.

Kolor odgrywa istotną rolę w reklamie, co potwierdzają badania empiryczne²⁷ – największą w przypadku, gdy dany przedsiębiorca korzysta ze znanej marki, powszechnie kojarzącej się z konkretnym kolorem²⁸. Z tego względu za nadmierną ingerencję w swobodę działalności gospodarczej w świetle zasady proporcjonalności należy uznać ustanowienie ograniczeń kolorystyki reklamy (w znaczeniu nadanym temu ostatniemu słowu przez art. 2 pkt 16a u.p.z.p. – chodzi więc o wizualną informację wypełniającą tablicę lub urządzenie reklamowe). Będą one uzasadnione tylko w wyjątkowych i raczej nielicznych przypadkach, np. w związku z potrzebą ochrony budynku lub zespołu budynków, dającego się obiektywnie zaliczyć do kategorii dóbr kultury współczesnej (art. 2 pkt 10 u.p.z.p.). Natomiast proporcjonalne, a więc i dopuszczalne jest ujednoczenie

²⁶ W artykułach z zakresu architektury zasadnie podkreśla się, że reklama umiejętnie wkomponowana w przestrzeń może być integralną częścią architektury – M. Czyński, M. Ostrowski, *Reklama w przestrzeni publicznej miasta*, „Przestrzeń i Forma” 2011, nr 16, s. 217–218.

²⁷ Zob. L.I. Labrecque, G.R. Milne, *Exciting Red and Competent Blue: The Importance of Color in Marketing*, „Journal of the Academy of Marketing Science” 2012, t. 40, nr 5, s. 711–727.

²⁸ Zob. R. Tsuji, *What Factors Make Outdoor Advertising More Effective?*, Kansai University 2017, s. 20–21.

w gminie kolorystyki wszelkich przedmiotów materialnych eksponujących reklamy i stanowiących komponent od nich odrębny²⁹ – chodzi więc o ramy lub stelaże, w które reklamy zostają ujęte. Można w tym zakresie posłużyć się kodem koloru stosowanym w jednym z uznanych systemów oznaczania barw, np. RAL lub RGB. Ta uwaga nie odnosi się jednak do szyldów, gdyż określanie ich standardów jakościowych nie jest dopuszczalne w świetle u.p.z.p.³⁰

Niezależnie od wartości, na którą powołuje się uchwała krajobrazowa, sprzeczne z zasadą proporcjonalności wydaje się ustanowienie generalnego zakazu sytuowania tablic i urządzeń reklamowych (z wyjątkiem szyldów) na terenie gminy. Rozwiązanie takie byłoby nie do pogodzenia ze swobodą działalności gospodarczej³¹.

Rozważając proporcjonalność ograniczeń reklamy, trzeba pamiętać o szcze-gólnym unormowaniu przez ustawodawcę kwestii szyldów. Jak wspomniano wyżej, niedopuszczalne jest ustanowienie zakazu ich sytuowania. Artykuł 37a ust. 2 u.p.z.p. przewiduje jednak m.in. określenie gabarytów oraz liczby szyldów, które mogą być umieszczane na danej nieruchomości. Stosowanie tego przepisu może wywoływać u gminnych legislatorów konfuzję ze względu na dużo węższe znaczenie słowa „szyld” w języku potocznym (w którym szyld oznacza tablicę przy wejściu do sklepu, warsztatu, instytucji itp. podającą ich nazwę³²) w stosunku do definicji legalnej z art. 2 pkt 16d u.p.z.p., uznającej szyld za tablicę reklamową lub urządzenie reklamowe informujące o działalności prowadzonej na nieruchomości, na której ta tablica reklamowa lub urządzenie się znajdują. Chodzi więc o każdy nośnik treści reklamowych, niezależnie od jego rozmiaru, kształtu lub rodzaju – o ile tylko odnosi się do działalności prowadzonej na danej nieruchomości. Należy pamiętać, że „znaczenie nazwy określone w definicji jest wiążące w odniesieniu do jej zakresu stosowania (...)” i w szczególności „(...) nie jest w żadnym stopniu zależne od znaczeń tej samej nazwy w języku ogólnym (...)”³³. Definiując szyld, ustawodawca wybrał metodę nadania tej nazwie nowego znaczenia³⁴ na potrzeby stosowania u.p.z.p. Będzie

²⁹ Zob. wyrok WSA w Łodzi z 11 sierpnia 2017 r., II SA/Łd 523/17, CBOSA.

³⁰ Zob. G. Goleń, A. Fogel, A. Staniewska, w: *Ustawa krajobrazowa. Komentarz...*, s. 118.

³¹ Zob. A. Plucińska-Filipowicz, A. Kosicki, w: *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, red. M. Wierzbowski, A. Plucińska-Filipowicz, Warszawa 2016, s. 424.

³² Hasło „szyld” w internetowym „Słowniku języka polskiego” Wydawnictwa Naukowego PWN pozyskano z: <https://sjp.pwn.pl/szukaj/szyld.html> (dostęp 6.09.2017).

³³ A. Malinowski, *Redagowanie tekstu prawnego. Wybrane wskazania logiczno-językowe*, Warszawa 2006, s. 59–60.

³⁴ *Ibidem*, s. 45.

to więc zarówno szyld w znaczeniu potocznym (nieduża tabliczka), jak też np. słowny lub graficzny neon zawieszony na elewacji budynku lub ją wieńczący³⁵, wielkoformatowy napis namalowany lub ułożony z elementów trójwymiarowych na tejże elewacji, wreszcie także tzw. mural, czyli wielkie malowidło wykonane bezpośrednio na ścianie budynku³⁶. W tym kontekście widać ryzyko, którym obarczone jest arbitralne i niezgodne z wymaganiami zasady proporcjonalności ograniczenie w uchwale krajobrazowej rozmiarów szyldów, zwłaszcza bardzo znaczne³⁷. O ile może się wydawać, że przystaje ono do szyldu w znaczeniu potocznym, o tyle bez wątpienia jest nadmierne wobec szyldów w rozumieniu u.p.z.p. Podobnie jak w przypadku niebędących szyldami tablic i urządzeń reklamowych nie jest istotna bezwzględna wielkość szyldu, lecz to, czy wpisuje się on harmonijnie w swe otoczenie – na wielkim budynku przemysłowym lub handlowym trójwymiarowy napis ułożony z liter nawet kilkumetrowej wysokości może stanowić cenny element jego architektury. Nadmierne, nieproporcjonalne restrykcje mogą też wiązać się z dopuszczalną liczbą szyldów umieszczanych na nieruchomości przez jeden podmiot prowadzący tam działalność³⁸. Na przykład w przypadku nieruchomości gruntowej leżącej na rogu dwóch ulic, a ponadto zabudowanej licznymi budynkami, wykorzystywanymi przez różnych przedsiębiorców, w przypadku ustanowienia ograniczenia liczby szyldów do jednego, każdy przedsiębiorca musiałby wybrać, czy chce umieścić szyld od strony jednej albo drugiej ulicy (ale wtedy już nie na budynku), czy może raczej tylko na wykorzystywanym przez siebie budynku, przy rezygnacji z szyldu widocznego bezpośrednio z ulicy – niezależnie od wybranego rozwiązania wydaje się, że szyld nie spełniłby swej informacyjnej funkcji. Nadmierne ograniczenie możliwości sytuowania szyldów, nawet dokonane z poszanowaniem ustawowej niedopuszczalności zakazu ich sytuowania, doprowadzi do zbyt daleko idącej ingerencji w swobodę działalności gospodarczej, nieodpowiadającej wymogom zasady proporcjonalności.

³⁵ Neony jako element przestrzeni są oceniane wysoko przez architektów – zob. P. Pater, *Funkcje światła sztucznego w przestrzeni architektonicznej*, „Przestrzeń i Forma” 2016, nr 27, s. 41.

³⁶ W literaturze podkreśla się generalnie artystyczną wartość murali i ich zdolność do nawiązania dialogu z otoczeniem, a przynajmniej z płaszczyzną, na której powstają – A. Galińska-Toborek, W. Kazimierska-Jerzyk, *Doświadczenie sztuki w przestrzeni miejskiej*, Łódź 2014, s. 22.

³⁷ Np. projekt uchwały krajobrazowej miasta Szczecina generalnie zakłada możliwość sytuowania na nieruchomości szyldu o powierzchni nieprzekraczającej 0,3 m², choć warunki szczegółowe mogą przewidywać od tego wyjątki – *Uchwała krajobrazowa miasta Szczecin. Konsultacje*, Szczecin 2017, pozyskano z: www.geoportal.szczecin.pl (dostęp 5.07.2017), s. 21.

³⁸ W Szczecinie przewiduje się ograniczenie do jednego szyldu – *ibidem*.

W kontekście ochrony ładu przestrzennego i pokrewnych mu wartości estetycznych można też ustanowić nakaz utrzymywania tablic i urządzeń reklamowych w należyтым stanie technicznym, w szczególności przez usuwanie rdzy i wymianę elementów zniszczonych.

Ważenie interesów – ograniczenia reklamy w uchwałach krajobrazowych a korzyści dla przedsiębiorców

W kontekście przestrzegania zasady proporcjonalności pozytywnej ocenie ograniczeń reklamy w uchwałach krajobrazowych służy także istnienie dowodów (przytoczonych np. w uzasadnieniu uchwały) na dostrzeżenie i uwzględnienie interesów i potrzeb różnych grup interesu, a przede wszystkim tych, których restrykcje dotyczą bezpośrednio. Ograniczenia reklamy ustanowione w imię ochrony ładu przestrzennego mogą być zarazem przynajmniej w pewnym stopniu korzystne dla przedsiębiorców. W publikacjach z zakresu nauki o marketingu podkreśla się, że skuteczność reklamy zależy od jej treści, wykonania (czyli tego, w jaki sposób reklama przekazuje swą treść) oraz częstotliwości występowania³⁹. „Wykonanie” nawiązuje m.in. do kwestii estetyki reklamy – wyglądu jej samej oraz sposobu, w jaki wpisuje się w swe otoczenie. Reklama wykonana niskim kosztem, niechlujnie wyeksponowana, źle utrzymana może powodować kojarzenie tych negatywnych cech również z usługami lub towarami, których reklama dotyczy. Badania potwierdzają, że postrzegany przez konsumenta wydatek poniesiony przez przedsiębiorcę na reklamę przekłada się na przekonanie o jakości oferowanych dóbr⁴⁰. Wpisuje się to w zjawisko rozpoznane w psychologii, powodujące, że ludzie wiążą wysiłek związany z dokonaniem czegoś z jakością tegoż⁴¹. Jest to tym bardziej istotne, że reputacja marki w oczach konsumentów, mająca istotny wpływ na decyzje zakupowe, budowana jest na podstawie sumy przedsięwzięć marketingowych jej właściciela⁴². Uwagi o pewnych korzyściach

³⁹ Zob. Y. He, Q. Gou, S. Li, Z. Huang, *Price, Quality and Advertising Decisions Considering Reference Quality Effects: Search Versus Experience Goods*, „Lecture Notes in Management Science” 2014, t. 6, s. 240.

⁴⁰ Zob. P.M. Homer, *Ad Size as an Indicator of Perceived Advertising Costs and Effort: The Effects on Memory and Perceptions*, „Journal of Advertising” 1995, t. XXIV, nr 4, s. 10.

⁴¹ J. Kruger, D. Wirtz, L. Van Boven, T.W. Altermatt, *The Effort Heuristic*, „Journal of Experimental Social Psychology” 2004, t. 40, s. 91–98.

⁴² Zob. B. Akdeniz, R.J. Calantone, C.M. Voorhees, *Effectiveness of Marketing Cues on Consumer Perceptions of Quality: The Moderating Roles of Brand Reputation and Third-Party Information*, „Psychology and Marketing” 2013, t. 30, nr 1, s. 78.

dla przedsiębiorców wynikających z ograniczenia reklamy zewnętrznej można odnieść także do norm zapobiegających nadmiarowi reklamy w przestrzeni – po pierwsze, gdy reklam jest za dużo, większość pozostaje w ogóle niezauważona, zaś po drugie, nadmiar reklam może wywoływać niechęć, a nawet wrogość w stosunku do nich⁴³.

Wypada też pamiętać o uwzględnieniu interesów przedsiębiorców z branży reklamowej. Przygotowując ogólnopolską lub regionalną kampanię dla klienta, muszą oni przestrzegać norm wynikających z uchwał krajobrazowych ustanowionych na terenie wszystkich gmin z obszaru kampanii. Dlatego zasadne jest przyjmowanie w uchwałach uznanych standardów rozmiarów tablic reklamowych, np. w przypadkach billboardów najczęściej występuje rozmiar 12 m², w wariantach 5,04 m na 2,38 m lub 4 m na 3 m⁴⁴.

Podsumowanie

Uwzględnienie konstytucyjnej zasady proporcjonalności pozwala ocenić dopuszczalność unormowanych w uchwale krajobrazowej ograniczeń dotyczących tablic i urządzeń reklamowych, w tym szyldów. Należy dokonać ważenia wartości-celów, do których zmierza uchwała (określonych w art. 1 ust. 2 u.p.z.p., wyznaczającym aksjologię ustawy), oraz wartości, które mogą zostać narażone na szwank (prawa własności i swobody działalności gospodarczej). Najmniej kontrowersyjne wydają się restrykcje reklamy ustanawiane w imię ochrony zdrowia oraz bezpieczeństwa ludzi, gdyż w tym zakresie istnieją najbardziej obiektywne, naukowe podstawy, wynikające w szczególności z badań wskazujących na negatywny wpływ niektórych form reklamy zewnętrznej na bezpieczeństwo ruchu drogowego. Trudniejsze do przekonującego uzasadnienia są ograniczenia reklamy motywowane względami o charakterze estetycznym, w tym związanymi z ochroną ładu przestrzennego w gminie. Należy dążyć do możliwie obiektywnego unormowania tych kwestii, nawiązującego do harmonijnych, przestrzennych relacji między tablicami lub urządzeniami reklamowymi oraz urbanistycznym układem miejscowości i architekturą obiektów budowlanych. Zasada proporcjonalności wymaga też wzięcia pod uwagę interesów przedsiębiorców, dotkniętych

⁴³ J.D. Rumbo, *Consumer Resistance in a World of Advertising Clutter: The Case of Adbusters*, „Psychology & Marketing” 2002, t. 19, nr 2, s. 131–132.

⁴⁴ W. Ciechowski, *Reklama zewnętrzna jako instrument promocji*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Handlu i Usług w Poznaniu” 2011, nr 21, s. 81.

restrykcjami reklamy. Optymalnie dobrane rozwiązania mogą wręcz tym interesom służyć.

Literatura

- Akdeniz B., Calantone R.J., Voorhees C.M., *Effectiveness of Marketing Cues on Consumer Perceptions of Quality: The Moderating Roles of Brand Reputation and Third-Party Information*, „Psychology and Marketing” 2013, t. 30, nr 1.
- Ayanwale A.B., Alimi T., Ayanbimipe M.A., *The Influence of Advertising on Consumer Brand Preference*, „Journal of Social Science” 2005, t. 10, nr 1.
- Chan M., Singhal A., *The Emotional Side of Cognitive Distraction: Implications for Road Safety*, „Accident Analysis and Prevention” 2013, t. 50.
- Ciechomski W., *Reklama zewnętrzna jako instrument promocji*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Handlu i Usług w Poznaniu” 2011, nr 21.
- Czyński M., Ostrowski M., *Reklama w przestrzeni publicznej miasta*, „Przestrzeń i Forma” 2011, nr 16.
- Domke K., Wandachowicz K., Zalesińska M., Mroczkowska S., Skrzypczak P., *Digital Billboards and Road Safety*, w: *Light in Engineering, Architecture and the Environment*, red. K. Domke, C.A. Brebbia, Southampton 2011.
- Dudzik J., Skubisz R., w: *Ustawa o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji. Komentarz*, red. J. Szwaja, Warszawa 2016.
- Edquist J., Johnston I., *Visual Clutter in Road Environments – What it Does, and What to Do about It*, „Australian Road Safety Research, Policing and Education Conference” 2008.
- Evans G.W., *The Built Environment and Mental Health*, „Journal of Urban Health: Bulletin of the New York Academy of Science” 2003, t. 80, nr 4.
- Filipiak T.A., w: *Kodeks cywilny. Tom II. Własność i inne prawa rzeczowe*, red. A. Kidyba, Warszawa 2012.
- Floyd C.F., *The Takings Clause in Billboard Control*, „Washington University Journal of Law and Policy” 2000, t. 3, nr 1.
- Goleń G., Fogel A., Staniewska A., w: *Ustawa krajobrazowa. Komentarz do przepisów wprowadzonych w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu*, red. A. Fogel, Warszawa 2016.
- Gralińska-Toborek A., Kazimierska-Jerzyk W., *Doświadczenie sztuki w przestrzeni miejskiej*, Łódź 2014.
- Harasimiuk D.E., *Zakazy reklamy towarów w prawie europejskim i polskim*, Warszawa 2011.

- He Y., Gou Q., Li S., Huang Z., *Price, Quality and Advertising Decisions Considering Reference Quality Effects: Search Versus Experience Goods*, „Lecture Notes in Management Science” 2014, t. 6.
- Homer P.M., *Ad Size as an Indicator of Perceived Advertising Costs and Effort: The Effects on Memory and Perceptions*, „Journal of Advertising” 1995, t. XXIV, nr 4.
- Izdebski H., Zachariasz I., *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, Warszawa 2013.
- Jarosz-Żukowska S., *Konstytucyjna zasada ochrony własności*, Kraków 2003.
- Khorram A., Yusefi M., Keykha S., *Light Pollution, a World Problem*, „Health Scope” 2014, t. 3, nr 4, <http://jhealthscope.com/en/articles/20117.html>.
- Kruger J., Wirtz D., Van Boven L., Altermatt T.W., *The Effort Heuristic*, „Journal of Experimental Social Psychology” 2004, t. 40.
- Labrecque L. I., Milne G. R., *Exciting Red and Competent Blue: The Importance of Color in Marketing*, „Journal of the Academy of Marketing Science” 2012, t. 40, nr 5.
- Malinowski A., *Redagowanie tekstu prawnego. Wybrane wskazania logiczno-językowe*, Warszawa 2006.
- Nawrocki T., *Miasta nasze a w nich... Refleksje o wpływie reklamy zewnętrznej na miejską ikonosferę*, „Acta Universitatis Lodziensis. Folia Sociologica” 2011, nr 36.
- Niewiadomski Z., Jaroszyński K., Szmytt A., w: *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, red. Z. Niewiadomski, Warszawa 2015.
- Niżnik-Dobosz I., *Estetyka techniczna i ład przestrzenny jako pojęcia prawa budowlanego oraz prawa planowania i zagospodarowania przestrzeni*, w: *Przestrzeń i nieruchomości jako przedmiot prawa administracyjnego. Publiczne prawo rzeczowe*, red. I. Niżnik-Dobosz, Warszawa 2012.
- Nowak M., Tokarzewska-Żarna Z., *Ustawa krajobrazowa, rewitalizacyjna i metropolitalna. Komentarz do przepisów o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, Warszawa 2016.
- Pałeczki K., *Aksjologia prawa*, w: *Leksykon socjologii prawa*, red. A. Kociołek-Pęksy, M. Stępień, Warszawa 2013.
- Pater P., *Funkcje światła sztucznego w przestrzeni architektonicznej*, „Przestrzeń i Forma” 2016, nr 27.
- Plucińska-Filipowicz A., Kosicki A., w: *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, red. M. Wierzbowski, A. Plucińska-Filipowicz, Warszawa 2016.
- Roux A.T., *Practitioners' View of the Role of OOH Advertising Media in IMC Campaigns*, „Management: Journal of Contemporary Management Issues” 2016, t. 21, nr 2.

- Roux A.T., Van der Waldt D.L.R., *Out-of-home Advertising Media: Theoretical and Industry Perspectives*, „Communitas” 2014, t. 19.
- Rudnicki S., Rudnicki G., Rudnicka J., w: *Kodeks cywilny. Komentarz, t. II. Własność i inne prawa rzeczowe*, red. J. Gudowski, Warszawa 2016.
- Rumbo J.D., *Consumer Resistance in a World of Advertising Clutter: The Case of Adbusters*, „Psychology & Marketing” 2002, t. 19, nr 2.
- Sarnecki P., w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, t. 3*, red. L. Garlicki, Warszawa 2003.
- Skubisz R., *Zakaz reklamy napojów alkoholowych*, „Rejent” 1998, nr 10.
- Sosnowski P., Buczyński K., Dziedzic-Bukowska J., Jaworski J., *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, Warszawa 2014.
- Tsuji R., *What Factors Make Outdoor Advertising More Effective?*, Kansai University 2017.
- Yannis G., Dimitropoulos J., Muhlrads N., *Assessment of Pedestrian Safety Measures in Europe*, „ITE Journal” 2007, t. 77, nr 12.
- Zaradkiewicz K., *Inytucjonalizacja wolności majątkowej. Koncepcja prawa podstawowego własności i jej urzeczywistnienie w prawie prywatnym*, Warszawa 2013.

THE PRINCIPLE OF PROPORTIONALITY AND THE RESTRICTIONS ON ADVERTISING UNDER COMMUNAL LANDSCAPE ACTS

Summary

The article analyzes the importance of the constitutional principle of proportionality in the assessment of the legality of the restrictions on outdoor advertising introduced under the Communal Landscape Acts. Issues described include the values, the protection of which is the aim of Communal Landscape Acts, as well as the values at risk from the legislated norms (property rights, economic freedom). The admissibility of various restrictions on advertising billboards and devices (including on-premise advertising) has been analyzed. The need to respect the interests of enterprises has been noted.

Keywords: proportionality, Communal Landscape Act, advertising billboards and devices, on-premise advertising