

Dorota Celińska-Janowicz

Uwarunkowania prawne rozwoju wielkopowierzchniowych obiektów handlowych¹

Rozwój wielkopowierzchniowych obiektów handlowych jest jednym z głównych wymiarów przekształceń polskiego handlu detalicznego po 1989 r. W artykule autorka analizuje najważniejsze regulacje prawne dotyczące powstawania tego typu obiektów, skupiając się na przepisach z zakresu planowania przestrzennego. Omawia zarówno przepisy ustawowe, jak i wątpliwości interpretacyjne dotyczące niektórych powoływanych przepisów; analizuje ponadto ich skutki zarówno z punktu widzenia inwestorów, jak i władz lokalnych.

W ciągu ostatnich 25 lat polski handel detaliczny uległ daleko idącym przekształceniom. Oprócz procesów związanych z transformacją gospodarczą, takich jak uwolnienie cen, liberalizacja i prywatyzacja, istotną rolę odegrała także internacjonalizacja dokonująca się przede wszystkim poprzez ekspansję dużych zagranicznych sieci handlowych. Modernizacji polskiego handlu detalicznego po 1989 r. towarzyszyły ponadto intensywne procesy koncentracji zarówno rynkowej (zdominowanie rynku przez największe firmy) oraz kapitałowej (kumulacja zasobów przedsiębiorstw), jak i organizacyjno-technicznej (powstawanie sklepów wielkopowierzchniowych i wzrost ich roli w sieci handlowej)².

Konsekwencją tych procesów były znaczące przekształcenia struktury handlowej, które w wymiarze przestrzennym przejawiały się m.in. powstawaniem coraz większej liczby dużych obiektów handlowych. Z uwagi na swoją wielkość i zakres oddziaływania wpływają one na funkcjonowanie nie tylko najbliższego, ale także dalszego otoczenia (np. poprzez

modyfikację zachowań przestrzennych konsumentów, zmiany atrakcyjności turystycznej i mieszkaniowej, potencjalne konflikty funkcjonalno-przestrzenne). Jednocześnie wpływ ten w znacznej mierze jest determinowany lokalizacją obiektów handlowych, tj. umiejscowieniem w strukturze funkcjonalno-przestrzennej gminy (miasta) czy powiatu, a niekiedy nawet całego regionu. Złożone i wszechstronne, a jednocześnie często negatywne skutki rozwoju dużych obiektów handlowych sprawiły, że w większości krajów wysoko rozwiniętych ich powstawanie jest regulowane odpowiednimi przepisami prawnymi. Obejmują one zarówno ograniczenia dotyczące powstawania i funkcjonowania tego typu obiektów, jak i wytyczne w zakresie ich lokalizacji. Decyzje władz publicznych, podejmowane w ramach określonych przepisów prawa, stanowią jeden z elementów polityki handlowej i przestrzennej. W kraju, takim jak Polska, w którym handel wielkopowierzchniowy rozwija się stosunkowo szybko, zakres obowiązujących regulacji jest istotnym czynnikiem warunkującym rozwój społeczno-gospodarczy i przestrzenny.

¹ Praca naukowa finansowana ze środków budżetowych na naukę w latach 2010–2013 jako projekt badawczy.

² B. Kucharska, M. Twardzik, *Koncentracja i integracja w handlu. Aspekt teoretyczny*, Dąbrowa Górnicza 2007, s. 124; W. Ciechomski, *Koncentracja w handlu w Polsce i jej implikacje dla strategii konkurencyjności przedsiębiorstw handlowych*, Poznań 2010, s. 347.

1. Przesłanki regulacji handlu wielkopowierzchniowego

Regulacja prawna powstawania i funkcjonowania wielkopowierzchniowych obiektów

handlowych, takich jak super- i hipermarkety czy centra handlowe, opiera się na założeniu, że poprawa efektywności handlu detalicznego leży w interesie publicznym. Dlatego też uzasadnione są działania władz publicznych mające na celu minimalizowanie negatywnych efektów zewnętrznych (społecznych, ekonomicznych, przestrzennych czy środowiskowych) związanych z rozwojem tego sektora handlowego, jak również działania ochronne wobec grup słabszych (np. konsumentów niezmotoryzowanych)³. Wśród przesłanek takich działań można wskazać czynniki o charakterze⁴:

- sektorowym (handlowym) – potrzeba zachowania równowagi pomiędzy różnymi formatami handlowymi oraz sklepami różnej wielkości, przeciwdziałanie nadmiernej koncentracji i monopolizacji handlu,
- przestrzennym – zapobieganie degradacji funkcji handlowych w centrach miast, ograniczanie procesów suburbanizacyjnych, zapobieganie degradacji krajobrazu,
- społecznym – zagwarantowanie odpowiedniej dostępności do sieci dystrybucyjnej dla wszystkich grup konsumentów przy jednoczesnym wspieraniu efektywności handlu detalicznego,
- środowiskowym – ograniczanie ruchu samochodowego oraz minimalizacja konfliktów przestrzennych, ochrona terenów rolniczych i przyrodniczo cennych w strefie podmiejskiej.

Przyjmowane regulacje prawne mogą dotyczyć zarówno warunków funkcjonowania handlu wielkopowierzchniowego (stanowiąc wówczas element polityki handlowej władz publicznych), jak i lokalizacji poszczególnych obiektów, najczęściej w ramach polityki przestrzennej prowadzonej na szczeblu lokalnym lub regionalnym. W pierwszych latach rozwoju nowoczesnych

dużych obiektów handlowych w krajach Europy Środkowo-Wschodniej funkcjonujące regulacje prawne upodabniały tamtejsze rynki do liberalnego pod tym względem rynku amerykańskiego. Polityka przestrzenna w tym zakresie była realizowana przede wszystkim na szczeblu lokalnym i najczęściej miała charakter responsywny, a nie wyprzedzający⁵. Taka sytuacja występowała także w Polsce, gdzie do dziś pomimo dynamicznego rozwoju handlu wielkopowierzchniowego samorządy raczej jedynie reagują na proponowane przez deweloperów projekty, niż realizują wcześniej opracowane spójne strategie dotyczące rozwoju handlu detalicznego.

2. Regulacje w zakresie planowania i zagospodarowania przestrzennego

W Polsce funkcjonowanie wielkopowierzchniowych obiektów handlowych⁶ podlega ogólnym regulacjom sektorowych, tzn. dotyczącym wszystkich podmiotów handlowych (np. w zakresie przeciwdziałania nieuczciwej konkurencji, zezwoleń na sprzedaż określonych artykułów czy zakazu handlu w niektóre dni świąteczne) oraz specjalnym przepisom w ramach systemu planowania przestrzennego. Po 1989 r. to właśnie ten drugi typ regulacji stanowił podstawowe narzędzie polityki władz lokalnych wobec wielkopowierzchniowych obiektów handlowych.

Pierwszą ustawą, która regulowała powstawanie i lokalizację wielkopowierzchniowych obiektów handlowych, była ustawa o zagospodarowaniu przestrzennym z 7.07.1994 r.⁷ W momencie wejścia w życie nie zawierała ona żadnych specjalnych przepisów dotyczących

³ R.L. Davies, *Retail and Commercial Planning*, Croom Helm 1984; C.M. Guy, „High Street” Retailing in Off-Centre Retail Parks: A Review of the Effectiveness of Land Use Planning Policies, „Town Planning Review” 1998/3, s. 291–313.

⁴ R.L. Davies (red.), *Retail planning policies in Western Europe*, Londyn 1995, s. 298; D. Thorpe, *Research into retailing and distribution*, Farnborough 1974, s. 202.

⁵ T. Dybicz, Y. Garb, *The retail revolution in post-socialist Central Europe and its lessons*, w: S. Tsnekova, Z. Nedovic-Budic (red.), *The urban mosaic of post-socialist Europe*, Nowy Jork 2006, s. 231–252.

⁶ Termin „wielkopowierzchniowy obiekt handlowy” został użyty dopiero w ustawie z 2007 r. (o tworzeniu i działaniu wielkopowierzchniowych obiektów handlowych). W niniejszym artykule termin ten jest używany na określenie obiektów handlowych większych niż określony ustawowo próg powierzchni sprzedaży.

⁷ Ustawa z 7.07.1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 89, poz. 415 ze zm.).

wielkopowierzchniowych obiektów handlowych. Zostały one wprowadzone nowelizacją z 13.07.2000 (weszła w życie 15.03.2001 r.)⁸. Do czasu nowelizacji jedynym narzędziem polityki lokalnej w zakresie lokalizacji wielkopowierzchniowych obiektów handlowych były miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego, przy czym ich konstrukcja sprawiała, że duży obiekt handlowy mógł powstać w każdej lokalizacji określonej w planie jako strefa o funkcji usługowej. Dopiero nowelizacja z 2001 r. wprowadziła obowiązek ustalenia w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego „przeznaczenia terenów (...), które mogą być przeznaczone pod budowę obiektów handlowych o powierzchni sprzedażowej powyżej 1000 m² – w gminach o liczbie mieszkańców do 20.000, oraz o powierzchni sprzedażowej powyżej 2000 m² – w gminach o liczbie mieszkańców ponad 20.000” (art. 10 ust. 1 pkt 1). Dla obszaru, na którym przewidywano budowę określonych w art. 10 obiektów, wprowadzono obowiązek sporządzenia planu miejscowego. W przypadku jego braku postępowanie administracyjne w sprawie ustalenia warunków zabudowy i zagospodarowania terenu powinno być zawieszane do czasu uchwalenia planu (art. 45 ust. 1). Należy przy tym podkreślić, że do 2003 r. stosunkowo duża część powierzchni gmin i miast w Polsce miała ważne plany miejscowe, gdyż wciąż zachowywały ważność dokumenty uchwalone przed 1994 r. W niektórych miastach obowiązywały uchwalone przed 1994 r. tzw. plany ogólne (np. w Warszawie, Krakowie czy Łodzi).

Oprócz konieczności wskazania w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego obszarów, na których mogły powstawać wielkopowierzchniowe objekty handlowe, nowelizacja z 2001 r. wprowadzała także obowiązek sporządzenia i dołączenia do projektu planu miejscowego prognozy skutków budowy obiektów handlowych, których możliwe lokalizacje zostały określone w planie. Prognoza ta powinna obejmować skutki „dla rynku pracy, komunikacji,

istniejącej sieci handlowej oraz zaspokojenia potrzeb i interesów konsumentów, a także opinię zarządu powiatu, wójtów (burmistrzów, prezydentów miast) gmin sąsiednich i powiatowego (miejskiego) rzecznika konsumentów, dotyczącą budowy tego obiektu” (art. 10 ust. 2). Przeprowadzenie tego typu analizy było również obowiązkowe w momencie złożenia wniosku (np. przez inwestora) o wydanie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu pod budowę dużego obiektu handlowego, a więc w odniesieniu do obszaru, który nie miał ważnego planu zagospodarowania przestrzennego. Wprowadzenie obowiązku sporządzania prognoz upodabniało polskie przepisy do tych obowiązujących w wielu krajach zachodnioeuropejskich (np. w Danii, Francji, Irlandii czy Wielkiej Brytanii). Jednocześnie jednak żadne wytyczne nie określały szczegółowego zakresu analiz, jakie takie prognozy powinny zawierać. Nie określono także wskazówek metodycznych w tym zakresie. Tymczasem dokonanie oceny *ex ante* skutków powstania potencjalnych, przyszłych obiektów handlowych o nieznanym jeszcze liczebności, powierzchni i funkcjach jest niezwykle trudne. Znacznie łatwiejsze było sporządzenie prognozy przy okazji wydawania decyzji o warunkach zabudowy, gdyż wówczas analizy dotyczyły konkretnego, zaprojektowanego już obiektu handlowego.

Wyniki badań ankietowych przeprowadzonych rok po wejściu w życie wspomnianej nowelizacji wykazały, że jedynie dla 30% polskich gmin przepisy ustawy były w tym zakresie jednoznaczne i nie budziły wątpliwości. Oprócz braku wytycznych dotyczących metodologii i zakresu prognozy, dla 1/3 gmin problemem był także brak definicji obiektu handlowego. Ponadto, ze względu na brak środków na sfinansowanie tego typu prognoz (na co wskazywało aż 70% przebadanych gmin), w wielu przypadkach taka ocena była przeprowadzana przez inwestora⁹. Wobec braku wytycznych w zakresie

⁸ Ustawa z 13.07.2000 r. o zmianie ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2001 r. Nr 14, poz. 124).

⁹ U. Kłosiewicz-Górecka, B. Słomińska, *Ustawa o zagospodarowaniu przestrzennym a lokalizacja wielkopowierzchniowych obiektów handlowych*, w: F. Misiąg (red.), *Rynek i konsumpcja. Raporty z badań – rok 2002*, Warszawa 2003.

oceny jakości sporządzanych prognoz trudno było zagwarantować ich bezstronność¹⁰.

Nowa ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym¹¹ (obowiązująca do dziś), która zlikwidowała obowiązek sporządzania prognoz skutków budowy wielkopowierzchniowych obiektów handlowych¹², weszła w życie 1.07.2003 r. Choć w ustawie nie zdefiniowano pojęcia „obiekt handlowy”, to jednak zawierała ona definicję powierzchni sprzedaży, tj. „części ogólnodostępnej powierzchni obiektu handlowego stanowiącego całość techniczno-użytkową, przeznaczonego do sprzedaży detalicznej, w której odbywa się bezpośrednia sprzedaż towarów (bez wliczania do niej powierzchni usług i gastronomii oraz powierzchni pomocniczej, do której zalicza się powierzchnie magazynów, biur, komunikacji, ekspozycji wystawowej itp.)”. Tak rozumianej powierzchni sprzedaży nie można utożsamiać z definicjami stosowanymi przez inwestorów i zarządców dużych obiektów handlowych, uwzględniającymi także działalności usługowe i gastronomiczne. Definicja ustawowa wyłączała zatem z kategorii wielkopowierzchniowych obiektów handlowych część dużych obiektów usługowych o dominującej funkcji niehandlowej (rozrywkowej, rekreacyjnej, gastronomicznej). Ustawowy próg 2000 m² powierzchni sprzedaży przekraczały natomiast niektóre sklepy wyspecjalizowane np. z branży meblowej, RTV AGD, samochodowej czy budowlanej.

Artykuł 10 ust. 2 pkt 8 u.p.z.p. (w kształcie, w jakim weszła ona w życie w 2003 r.) wprowadzał obowiązek określania w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego obszarów, „dla których obowiązkowe jest sporządzenie miejscowego planu

zagospodarowania przestrzennego na podstawie przepisów odrębnych, w tym obszary wymagające przeprowadzenia scaleń i podziału nieruchomości, a także obszary rozmieszczenia obiektów handlowych o powierzchni sprzedaży powyżej 2000 m² oraz obszary przestrzeni publicznej”. Ustawa wprowadzała ponadto obowiązek określenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego granic terenów przeznaczonych pod budowę obiektów handlowych, określonych w art. 10 (art. 15 ust. 3 pkt 4 u.p.z.p.). Gdy zatem dla danego obszaru obowiązuje plan miejscowy, powinien on jednoznacznie określać, czy na danym terenie może powstać wielkopowierzchniowy obiekt handlowy. Taka sytuacja sprawia, że inwestor może sam ocenić, czy na danej działce (którą np. zamierza kupić) będzie mógł wybudować centrum handlowe. Jednocześnie jednak uchwalenie planu zagospodarowania przestrzennego wykluczającego budowę wielkopowierzchniowego obiektu handlowego na działce będącej już w posiadaniu inwestora blokuje możliwość budowy obiektu handlowego, a ponadto może spowodować spadek wartości nieruchomości.

Artykuł 62 ust. 2 u.p.z.p. stwierdza, że „jeżeli wniosek o ustalenie warunków zabudowy dotyczy obszaru, w odniesieniu do którego istnieje obowiązek sporządzenia planu miejscowego, postępowanie administracyjne w sprawie ustalenia warunków zabudowy zawieszają się do czasu uchwalenia planu”. Oznacza to, że dla obszaru, dla którego obowiązkowe jest uchwalenie planu, nie można uzyskać pozwolenia na budowę na podstawie decyzji o warunkach zabudowy¹³. Jednocześnie w wyroku z 6.08.2009 r.¹⁴ Naczelny Sąd Administracyjny podkreślił, że przepisowi ustanawiającemu wyjątek od zasady nie można nadawać treści rozszerzającej w drodze interpretacji. Artykuł 62 ust. 2 u.p.z.p. musi być zatem interpretowany ściśle. Obowiązek sporządzenia planu miejscowego musi wynikać

¹⁰ T. Dybicz, Y. Garb, *The retail revolution...*

¹¹ Ustawa z 27.03.2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 199 ze zm.), dalej: u.p.z.p.

¹² W 2010 r. wprowadzono obowiązek przeprowadzania oceny oddziaływania na środowisko na mocy nowelizacji ustawy z 3.10.2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz ocenach oddziaływania na środowisko (Dz. U. Nr 199, poz. 1227 ze zm.).

¹³ Por. wyrok NSA z 7.07.2010 r. (II OSK 1073/09), <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>.

¹⁴ Wyrok NSA z 6.08.2009 r. (OSK 1245/08), <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>.

wprost z przepisów powszechnie obowiązującego prawa, czyli z ustawy lub rozporządzenia. Tymczasem art. 10 u.p.z.p., który określa, wobec jakich terenów mają zastosowanie przepisy art. 62 ust. 2, nie jest jednoznaczny. W dokładnym brzmieniu (wg wersji obowiązującej w dniu wejścia w życie ustawy) ma on następujące brzmienie: „W studium określa się w szczególności (...) obszary, dla których obowiązkowe jest sporządzenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego na podstawie przepisów odrębnych, w tym obszary wymagające przeprowadzenia scaleń i podziału nieruchomości, a także obszary rozmieszczenia obiektów handlowych o powierzchni sprzedaży powyżej 2000 m² oraz obszary przestrzeni publicznej”.

Sformułowanie tego kluczowego przepisu nie jest jednoznaczne i z gramatycznego punktu widzenia możliwe są jego dwie odmienne interpretacje. Rozbieżności interpretacyjne zależą od miejsca, w którym przy odczytywaniu przepisu ustawy zostanie umieszczony domyślny dwukropki i średniki (które w treści tego przepisu nie występują). Pierwsza, bardziej restrykcyjna interpretacja odczytuje ten przepis następująco: „W studium określa się w szczególności obszary, dla których obowiązkowe jest sporządzenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego na podstawie przepisów odrębnych, w tym: obszary wymagające przeprowadzenia scaleń i podziału nieruchomości, a także obszary rozmieszczenia obiektów handlowych”, druga natomiast, bardziej liberalna: „W studium określa się: obszary, dla których obowiązkowe jest sporządzenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego na podstawie przepisów odrębnych, w tym obszary wymagające przeprowadzenia scaleń i podziału nieruchomości; a także obszary rozmieszczenia obiektów handlowych”.

Możliwe są zatem dwie interpretacje przepisów ustawy. Według pierwszej, bazującej na interpretacji systemowej, art. 10 u.p.z.p. wśród obszarów, dla których istnieje obowiązek sporządzenia miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, wymienia także

obszary rozmieszczenia wielkopowierzchniowych obiektów handlowych. W praktyce oznacza to, że lokalizacja wielkopowierzchniowych obiektów handlowych jest możliwa jedynie na tych obszarach, które mają plan miejscowy, zgodnie z jego przepisami dopuszczającymi lokalizację tego typu obiektów.

Taką interpretację zamieścił w swoim serwisie internetowym Departament Ładu Przestrzennego Ministerstwa Infrastruktury. Stosują ją także często samorządy lokalne. Inwestorzy, którzy planują budowę obiektu handlowego na terenie, dla którego nie uchwalono miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, muszą zatem czekać aż taki plan zostanie opracowany i uchwalony, co przeważnie trwa co najmniej kilka lat. Ustalenia nowego planu nie muszą przy tym dopuszczać możliwości budowy dużych obiektów handlowych na danym terenie. Ponadto, nie przystępując do uchwalenia planu, władze lokalne mogą blokować realizację inwestycji. Przy przyjęciu restrykcyjnej interpretacji znaczącym ograniczeniem rozwoju wielkopowierzchniowych obiektów handlowych może być zatem stosunkowo niski poziom pokrycia polskich gmin planami miejscowymi. Poziom ten zmalał zwłaszcza po 31.12.2003 r., kiedy ustawowo uchylono wszystkie miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego uchwalone przed 1.01.1995 r. Problem braku planów miejscowych dotyczy zwłaszcza miast, ze względu na dużą powierzchnię obszarów wymagających uchwalenia planów zagospodarowania przestrzennego oraz wysoki koszt ich opracowania. Intensywne zagospodarowanie obszarów zurbanizowanych czyni proces opracowywania planów długotrwałym i kosztownym, podczas gdy to właśnie w miastach koncentruje się znaczna część aktywności inwestorów z branży handlu wielkopowierzchniowego.

Zarówno w wypowiedziach doktryny, jak i w orzecznictwie sądów można znaleźć także bardziej liberalną interpretację art. 10 u.p.z.p., według której duże obiekty handlowe mogą powstawać na obszarach, dla których nie ma planów miejscowych, na podstawie warunków zabudowy i zagospodarowania terenu.

Ta interpretacja jest znacznie korzystniejsza dla inwestorów i opiera się na założeniu, że skoro przepis ustawy, w celu określenia obszaru, dla którego obowiązkowe jest sporządzenie planu, odsyła do przepisów odrębnych (art. 14 ust. 7 u.p.z.p.), przepisy odrębne zaś w odniesieniu do wielkopowierzchniowych obiektów handlowych nie istnieją, to możliwe jest lokalizowanie takich obiektów na obszarach bez planu miejscowego. Podstawą budowy wielkopowierzchniowych obiektów handlowych jest wówczas decyzja administracyjna (dot. warunków zabudowy i zagospodarowania terenu), tym bardziej arbitralna, że podejmowana na podstawie mało precyzyjnej zasady dobrego sąsiedztwa. Ponadto warunki zabudowy i zagospodarowania terenu, w przeciwieństwie do planu, nie muszą być zgodne z przepisami studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Procedura wydawania tej decyzji jest znacznie krótsza niż uchwalania planu i w przeciwieństwie do niego nie podlega otwartym konsultacjom. Bardzo istotnym elementem jest również to, że o wydanie warunków zabudowy i zagospodarowania terenu w odniesieniu do danej działki może wystąpić każdy, niekoniecznie właściciel gruntu. Tym samym inwestor planujący zakup danego terenu może z wyprzedzeniem wystąpić o wydanie takiej decyzji, uzyskując w ten sposób wstępną informację na temat możliwych sposobów zagospodarowania danej działki.

Pomimo że od uchwalenia ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym minęło już ponad 10 lat, to wciąż toczą się spory na temat interpretacji kontrowersyjnego art. 10 ust. 2 pkt 8 u.p.z.p.¹⁵ Przyjęcie jednej

bądź drugiej interpretacji tego przepisu ma przy tym kluczowe znaczenie zarówno dla inwestorów obiektów handlowych, jak i dla władz lokalnych i możliwości prowadzenia przez nie skutecznej polityki przestrzennej. Restrykcyjna interpretacja może na długi czas zawiesić procedurę wydawania pozwolenia na budowę, przy jednoczesnym braku jakiegokolwiek gwarancji uzyskania tego pozwolenia nawet po uchwaleniu planu. Z kolei interpretacja liberalna może uniemożliwić gminie prowadzenie konsekwentnej polityki w zakresie planowania przestrzennego i rozwoju wielkopowierzchniowych form handlu na swoim terenie. W przypadku bowiem zawarcia w studium przepisów o możliwości lokalizacji dużych obiektów handlowych na określonych obszarach nie ma podstaw prawnych, aby takie obiekty nie powstawały na innych obszarach, niemających miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Zakaz budowy dużych obiektów handlowych może bowiem zostać wprowadzony jedynie poprzez prawo lokalne, a więc plany miejscowe, nie zaś poprzez studium¹⁶.

3. Ustawa o tworzeniu i działaniu wielkopowierzchniowych obiektów handlowych

Omówione wyżej przepisy dotyczyły planowania przestrzennego i lokalizacja dużych obiektów handlowych była tylko jednym z elementów, które regulowały. Dnia 18.09.2007 r. weszła w życie ustawa o tworzeniu i działaniu wielkopowierzchniowych obiektów handlowych

¹⁵ Por.: A. Plucińska-Filipowicz, A. Kosicki, *Lokalizacja wielkopowierzchniowych obiektów handlowych*, „Samorząd Terytorialny” 2013/7–8, s. 18–25; A. Ostrowska, *Lokalizacja inwestycji w postaci wielkopowierzchniowych obiektów handlowych oraz obiektów i urządzeń przeznaczonych do wytwarzania energii alternatywnej a obowiązek sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego – głos w dyskusji*, „Samorząd Terytorialny” 2013/7–8, s. 26–39; wyroki: WSA w Bydgoszczy z 10.10.2006 r. (II SA/Bd 671/06); WSA w Krakowie z 25.02.2010 r. (II SA/Kr 1429/09); WSA w Gliwicach z 14.03.2012 r.

(II SA/GI 785/11); WSA w Poznaniu z 7.11.2007 r. (II SA/Po 362/07); WSA we Wrocławiu z 02.10.2009 r. (II SA/Wr 373/09); WSA w Białymstoku z 2.12.2008 r. (II SA/Bk 577/08); wyroki NSA: z 11.03.2008 r. (II OSK 87/07); z 13.10.2009 r. (II OSK 1558/08); z 26.10.2011 r. (II OSK 1531/10); z 18.12.2012 r. (II OSK 1515/11) – wszystkie dostępne na <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>.

¹⁶ *Informacje i analizy prawne dotyczące regulacji planistycznych odnoszących się do lokalizacji hipermarketów, wykonane dla potrzeb przygotowania odpowiedzi na wnioski Nr 16/2004 i 17/2004 Komisji Planowania Przestrzennego i Ochrony Środowiska Rady Miasta Krakowa z dnia 23 lutego 2004 r.*, <http://www.bip.krakow.pl>.

(tzw. ustawa o wielkopowierzchniowych obiektach handlowych)¹⁷, zawierająca przepisy odnoszące się jedynie do dużych obiektów handlowych. Ustawa ta obniżała, w porównaniu do ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z 2003 r., próg minimalnej powierzchni sprzedaży definiujący wielkopowierzchniowe obiekty handlowe – do 400 m² (art. 2 pkt 1 u.w.o.h.). Tym samym wszystkie ograniczenia i dodatkowe wymogi, które do tej pory, zgodnie z ustawą z 2003 r., dotyczyły obiektów o powierzchni co najmniej 2000 m², zaczęły dotyczyć wszystkich obiektów handlowych o powierzchni sprzedaży 400 m² i większych.

Ustawa nakładała obowiązek uzyskania dodatkowego zezwolenia wójta (burmistrza, prezydenta miasta) na utworzenie wielkopowierzchniowych obiektów handlowych, jak również na kontynuowanie już prowadzonej działalności gospodarczej w formie wielkopowierzchniowych obiektów handlowych (art. 8 u.w.o.h.). Zezwolenie to miało być wydawane jedynie w przypadku zgodności planowanej lokalizacji wielkopowierzchniowych obiektów handlowych z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego albo decyzją o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, po uzyskaniu pozytywnej opinii rady gminy (a w przypadku obiektów o powierzchni powyżej 2000 m² – także sejmiku województwa i przy zgodności danej lokalizacji również z planem zagospodarowania przestrzennego województwa) (art. 3 u.w.o.h.). Opinia rady gminy miała być wydawana na podstawie specjalnych analiz i opinii, których szczegółowy zakres miało określić odpowiednie rozporządzenie (art. 5 ust. 1 i 6 u.w.o.h.). Docelowy zakres tych opracowań ustawa określała bardzo szeroko. Miały one obejmować wpływ utworzenia dużego obiektu handlowego na infrastrukturę, lokalny układ komunikacyjny, miejscowy rynek pracy, istniejący układ urbanistyczny i sieć handlową oraz środowisko naturalne. Opinia rady gminy miała ponadto uwzględniać nie tylko

przesłanki związane z poprawą jakości obsługi oraz poszerzeniem oferty handlowej i usługowej dla konsumentów, ale także z rozwojem sieci handlowej, zachowaniem równowagi w sferze handlu, rozwojem rynku pracy i infrastruktury oraz ochroną środowiska (art. 5 ust. 2 u.w.o.h.). Wydając swoją opinię, rada powinna także uwzględniać zasady uczciwej konkurencji oraz stanowiska izb gospodarczych i lokalnych organizacji konsumenckich (art. 5 ust. 3 i 4). Artykuł 14 u.w.o.h. określał również koszt wydania zezwolenia na lokalizację wielkopowierzchniowych obiektów handlowych na poziomie 25 zł za każdy metr kwadratowy powierzchni sprzedaży (ale nie więcej niż 0,5% całkowitej deklarowanej wartości inwestycji). W przypadku przeciętnego nowoczesnego centrum handlowego (o powierzchni około 60.000 m²) byłaby to kwota 1,5 mln zł.

Ustawa z 2007 r. zaostrzała zatem przepisy dotyczące budowy wielkopowierzchniowych obiektów handlowych, znacznie utrudniając ich powstawanie. Głównym jej celem było ograniczenie ekspansji dużych obiektów handlowych, przede wszystkim należących do firm zagranicznych. Tym samym miała sprzyjać ochronie krajowego handlu detalicznego, zwłaszcza niewielkich przedsiębiorstw handlowych. Choć w samej ustawie jej cel określono w sposób bardzo ogólny – jako „ochronę interesu publicznego oraz realizację zasady zrównoważonego rozwoju” – to jednak już w uzasadnieniu do projektu ustawy jego autorzy napisali wprost, że przesłanki, jakimi się kierowali, to m.in. „ochrona właścicieli małych sklepów przed konkurencją wielkopowierzchniowych obiektów handlowych (i pracowników tam zatrudnionych), mająca zapewnić miejsca pracy w sektorze, w którym stosunkowo małe są bariery wejścia na rynek, a zatem mającą stanowić pewnego rodzaju osłonę socjalną dla części społeczności lokalnych w warunkach wysokiego bezrobocia”¹⁸.

Jako korzystny należy uznać obowiązek sporządzania szczegółowych analiz dotyczących

¹⁷Ustawa z 11.05.2007 r. o tworzeniu i działaniu wielkopowierzchniowych obiektów handlowych (Dz. U. Nr 127, poz. 880 ze zm.), dalej: u.w.o.h.

¹⁸Stanowisko Rządu wobec poselskiego projektu ustawy o wielkopowierzchniowych obiektach handlowych, 2006 r., <http://www.orka.sejm.gov.pl>.

różnorodnych skutków powstania wielkopowierzchniowych obiektów handlowych, który nowa ustawa nakładała na władze lokalne. Z drugiej jednak strony dopuszczała załączanie takich analiz do wniosku składanego przez inwestora, a tym samym wykonywanie ich na jego zlecenie, co mogło podawać w wątpliwość obiektywizm tego typu opracowań¹⁹. Jako niewątpliwie pozytywne rozwiązanie należy uznać także nałożenie na właścicieli nowych i już istniejących dużych obiektów handlowych obowiązków (obwarowany sankcjami karnymi) zgłaszania do wójta (burmistrza, prezydenta miasta) podstawowych danych dotyczących obiektu handlowego, dotyczących jego lokalizacji i powierzchni, branży oraz deklarowanej wartości inwestycji (art. 4 ust. 1 u.w.o.h.). Wobec niezwykle ograniczonego zakresu danych, jakie na temat handlu detalicznego gromadzi Główny Urząd Statystyczny, takie rejestry stanowiłyby niewątpliwie ułatwienie nie tylko dla władz publicznych (w kształtowaniu polityki przestrzennej czy handlowej), ale także naukowców badających tę sferę działalności gospodarczej.

Pomimo tych zalet ustawa od samego początku rodziła wątpliwości zarówno dotyczące jej zgodności z konstytucją, jak i zasadności wprowadzania tak ostrych regulacji. Limit 400 m² powierzchni sprzedaży był jak na polskie warunki bardzo niski, zwłaszcza w przypadku mniejszych miast i obszarów wiejskich. Krytycy ustawy wskazywali ponadto na jej korupcjogenny charakter, gdyż zezwolenia na budowę wielkopowierzchniowych obiektów handlowych miały być wydawane na podstawie – w znacznej mierze – arbitralnych decyzji organu wykonawczego gminy (po pozytywnym zaopiniowaniu przez radę gminy). Ponadto ustawa obarczała właściciela obiektu odpowiedzialnością karną za przestrzeganie przez użytkowników obiektu handlowego warunków udzielonego zezwolenia, co w praktyce mogło oznaczać, że będzie on ponosił konsekwencje za cudze czyny²⁰. Na początku 2008 r. Komisja Europejska wyraziła wątpliwości dotyczące

zgodności nowej ustawy z art. 43 Traktatu Wspólnot Europejskich, który gwarantował swobodę działalności gospodarczej²¹. Wątpliwości te dotyczyły przede wszystkim potencjalnie dyskryminacyjnego charakteru nowych przepisów oraz nieproporcjonalności powziętych środków.

Podstawowym zarzutem wobec ustawy o wielkopowierzchniowych obiektach handlowych z 2007 r. była jej niezgodność z Konstytucją RP; 5 miesięcy po wejściu w życie ustawy Rzecznik Praw Obywatelskich skierował do Trybunału Konstytucyjnego wnioski o zbadanie zgodności jej przepisów z Konstytucją RP, a w szczególności z artykułami gwarantującymi wolność gospodarczą (art. 20), która może być ograniczona jedynie w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny (art. 22). Zdaniem RPO także środki użyte do realizacji tego ograniczenia były w części przypadków niezgodne z konstytucyjną zasadą praworządności (art. 7 Konstytucji RP) oraz przyzwoitej legislacji (art. 2 Konstytucji RP). Dnia 11.07.2008 r., a więc po zaledwie 10 miesiącach funkcjonowania, ustawa o tworzeniu i działaniu wielkopowierzchniowych obiektów handlowych utraciła moc na podstawie wyroku TK, który orzekł, że jest ona niezgodna z art. 2, art. 20 i art. 22 Konstytucji RP²².

Uchylenie ustawy z 2007 r. oznaczało także uchylenie zmian, jakie wprowadziła ona do dotychczas obowiązującego prawa. Dotyczyło to przede wszystkim limitu 400 m² powierzchni sprzedaży, który zastąpił próg 2000 m² w art. 10 ust. 2 pkt 8 u.p.z.p. Zabieg ten zrodził kolejne kontrowersje i wątpliwości dotyczące przepisów tej ustawy, tym razem w zakresie definicji dużego obiektu handlowego²³.

Część doktryny, jak również Sąd Najwyższy stoi na stanowisku, że orzeczenia TK mają skutek wsteczny (*ex tunc*) i że usuwają z systemu prawnego uchylone normy prawne od chwili ich wejścia w życie (ale najwcześniej od wejścia w życie Konstytucji RP). Według tej interpretacji w ustawie

¹⁹ S. Ledwoń, *Wpływ współczesnych obiektów handlowych na strukturę śródmieść*, Gdańsk 2008, s. 220.

²⁰ S. Ledwoń, *Wpływ współczesnych...*

²¹ European Commission Press Release, IP/08/121, <http://europa.eu/rapid/search.htm>.

²² Wyrok TK z 8.07.2008 r. (K 46/07), Dz. U. Nr 123, poz. 803.

²³ Por. A. Ostrowska, *Lokalizacja inwestycji...*

o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nadal funkcjonuje zatem minimalny limit powierzchni sprzedaży obiektu handlowego na poziomie 2000 m². Z kolei w orzeczeniach TK dominuje pogląd, że jego orzeczenia są skuteczne dopiero po opublikowaniu ich sentencji (*ex nunc*). Według tej interpretacji uchylenie ustawy o wielkopowierzchniowych obiektach handlowych z 2007 r. nie powoduje przywrócenia wcześniej obowiązującego przepisu o 2000 m². W efekcie w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z 2003 r. definicja wielkopowierzchniowych obiektów handlowych (w rozumieniu art. 10 ust. 2 pkt 8 u.p.z.p.) w ogóle nie zawiera limitu minimalnej powierzchni sprzedaży (ani 400, ani 2000 m²). Sporu dotyczącego skuteczności orzeczeń TK (*ex nunc* czy *ex tunc*) nie sposób jednoznacznie rozstrzygnąć²⁴. Jest to zatem już drugi poważny problem interpretacyjny związany z regulacjami prawnymi dotyczącymi powstawania w Polsce dużych obiektów handlowych, wynikający w tym przypadku z niskiej jakości i niestabilności prawa.

Choć ustawa o wielkopowierzchniowych obiektach handlowych obowiązywała jedynie 14 miesięcy, spowodowała wyraźne ograniczenie aktywności inwestorów w segmencie największych obiektów handlowych, zwłaszcza hipermarketów. W okresie obowiązywania ustawy nie wydano w Polsce ani jednego pozwolenia na budowę wielkopowierzchniowych obiektów handlowych²⁵, jednak po jej uchyleniu przedsiębiorcy powrócili do realizacji wstrzymanych wcześniej projektów. Niektóre skutki ustawy były ponadto odmienne od celów, jakie przyświecały jej pomysłodawcom. W warunkach, w których budowa obiektów o powierzchni powyżej 400 m² była w praktyce niemożliwa (wobec braku odpowiedniego rozporządzenia), niektóre międzynarodowe sieci handlowe zdecydowały się dostosować do nowych warunków prawnych i zmodyfikowały swoje strategie marketingowe. Zamiast budować kolejne

super- i hipermarkety, zaczęły rozwijać mniejsze sklepy (poniżej 400 m²), które nie podlegały nowym przepisom. Takie obiekty mogły powstawać na obszarach intensywnej zabudowy – zarówno na osiedlach blokowych, jak i w centrach miast, a więc w rejonach, które wcześniej były zdominowane przez drobny handel. W efekcie ustawa o wielkopowierzchniowych obiektach handlowych zamiast chronić małe firmy handlowe, zaostriżyła konkurencję w segmencie rynku, w którym podmioty te funkcjonowały. Nawet po uchyleniu w 2008 r. przepisów ustawy jej negatywne oddziaływanie w dalszym ciągu było widoczne. Międzynarodowe sieci handlowe (np. Carrefour, Tesco) już wcześniej dostrzegły potencjał tkwiący w budowie mniejszych sklepów zlokalizowanych bliżej klienta, a ustawa o wielkopowierzchniowych obiektach handlowych tylko nasiliła i utrwaliła tę tendencję²⁶. Opisane skutki ustawy o wielkopowierzchniowych obiektach handlowych były podobne do tych, jakie ponad 30 lat wcześniej wywołało wprowadzenie francuskiej ustawy *Loi Royer*²⁷.

4. Podsumowanie

W okresie dynamicznego rozwoju handlu wielkopowierzchniowego przepisy dotyczące powstawania i lokalizacji obiektów tego typu były w Polsce bardzo liberalne. Jednocześnie polskim samorządom brakowało wówczas doświadczenia w kontaktach z dużymi inwestorami, jak również wiedzy na temat negatywnych skutków niekontrolowanej ekspansji wielkopowierzchniowych obiektów handlowych. Sytuacja ta sprzyjała niezwykle dynamicznemu przyrostowi nowoczesnej powierzchni handlowej, który był widoczny zwłaszcza w 2. poł. lat 90. ubiegłego wieku (np. w latach 1994–2000 powierzchnia centrów handlowych w Polsce wzrosła niemal trzydziestokrotnie, z 66.700 m² do 2 mln m²).

²⁴ Wyrok SN z 20.05.2009 r. (I CSK 379/08), OSNC 2009/12, poz. 172.

²⁵ J. Mikołajczyk, *Kreowanie wartości centrum handlowego. Perspektywa scenariuszowa*, Poznań 2012, s. 276.

²⁶ S. Ledwoń, *Wpływ współczesnych...*; T. Kaczmarek, *Struktura przestrzenna handlu detalicznego*, Poznań 2010, s. 250.

²⁷ Ustawa nr 73–1193 z 27.12.1973 r. (Loi n 73–1193 d'orientation du commerce et de l'artisanat, JORF du 30.12.1973, p. 14139).

Dopiero w 2001 r. władze lokalne uzyskały narzędzia prawne, dzięki którym mogły realizować politykę w stosunku do handlu wielkopowierzchniowego. Wprowadzone w kolejnych latach regulacje zliberalizowały warunki powstawania wielkopowierzchniowych obiektów handlowych: ujednolicono i podwyższono (w przypadku mniejszych miejscowości) próg wielkościowy dużych obiektów handlowych, zlikwidowano obowiązek sporządzania analiz dotyczących skutków budowy obiektu handlowego. Próba radykalnego zaostrezenia przepisów w odniesieniu do handlu wielkopowierzchniowego podjęta przez władze centralne w 2007 r. wynikała przede wszystkim z przesłanek o charakterze politycznym i była ukierunkowana na ochronę drobnego rodzimego handlu. Pomimo bardzo krótkiego okresu obowiązywania, długofalowe konsekwencje przyjętych w 2007 r. regulacji miały w znacznej części kierunek odwrotny do zamierzonego. Na tle rozwiązań prawnych funkcjonujących w krajach Europy Zachodniej polskie regulacje w zakresie lokalizacji wielkopowierzchniowych obiektów handlowych należy ocenić jako stosunkowo liberalne i jednocześnie bardzo ogólne, cały zaś system jako silnie zdecentralizowany.


Obowiązujące obecnie przepisy dotyczące powstawania i funkcjonowania wielkopowierzchniowych obiektów handlowych nie są jednoznaczne i wciąż budzą wątpliwości interpretacyjne. Niejasne przepisy ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z 2003 r. oraz skutki prawne uchylecia ustawy z 2007 r. stanowią znaczące utrudnienie nie tylko dla inwestorów (w realizacji nowych projektów), ale także władz samorządowych (w prowadzeniu skutecznej polityki przestrzennej). Kształtowaniu długofalowej polityki w odniesieniu do handlu wielkopowierzchniowego na szczeblu lokalnym nie sprzyja także duża rola arbitralnych decyzji administracyjnych w procedurach wydawania zgód na realizację nowych projektów. Obowiązujące przepisy w żaden sposób nie różnicują ponadto

obiektów handlowych ani ze względu na ich lokalizację (np. w dużym mieście i małej gminie wiejskiej), ani typ czy rodzaj sprzedawanego asortymentu. Z punktu widzenia obowiązującej ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nowoczesna galeria handlowa z ekskluzywnymi butikami zlokalizowanymi w budynku o wysokiej wartości architektonicznej jest takim samym obiektem handlowym jak hala hipermarketu czy dyskont. Władze lokalne nie dysponują ponadto narzędziami prawnymi umożliwiającymi negocjowanie z inwestorami warunków, jakie powinien spełniać projekt nowego obiektu handlowego, lub też zasad, na jakich będzie on funkcjonował. Możliwość ustalenia i wyegzekwowania takich warunków (uzgodnionych w drodze negocjacji, a nie tylko wydania określonej decyzji administracyjnej czy wprowadzenia odpowiednich przepisów do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego) zależy jedynie od dobrej woli obu zainteresowanych stron.

Decentralizacja systemu prawnego w zakresie polityki wobec dużych obiektów handlowych polega nie tylko na delegacji kompetencji na poziom samorządu lokalnego, ale także na braku jakichkolwiek wytycznych czy wskazówek w tym zakresie formułowanych przez władze centralne (jak np. w Wielkiej Brytanii czy Portugalii). Dlatego też praktycznie każda jednostka samorządu terytorialnego może kształtować własną politykę przestrzenną w tym obszarze, przy czym w większości przypadków ogranicza się ona do przepisów w studium i planie zagospodarowania przestrzennego. Tymczasem w krajach Europy Zachodniej (np. w Wielkiej Brytanii czy Niemczech) oprócz dokumentów planistycznych rozwój handlu detalicznego (przede wszystkim w największych miastach) regulują także specjalne dokumenty strategiczne i sektorowe. Polskie miasta w zdecydowanej większości nie mają strategii rozwoju handlu, w strategiach rozwoju zaś sektor ten jest obecny w bardzo niewielkim zakresie.

dr Dorota Celińska-Janowicz

jest adiunktem w Centrum Europejskich Studiów Regionalnych i Lokalnych Uniwersytetu Warszawskiego.

 d.celinska@uw.edu.pl