



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 18 kwietnia 2024 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu
w składzie następującym:

Przewodniczący	Sędzia	WSA Wiesława Batorowicz
Sędziowie:	Sędzia	WSA Edyta Podrazik (spr.)
	Asesor	WSA Paweł Daniel

Protokołant: st. sekr. sąd. Agata Tyll-Szeligowska

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 12 kwietnia 2024 roku
sprawy ze skargi **██████████** Sp. z o.o. z siedzibą w Warszawie
na uchwałę Rady Miasta Kalisza
z dnia 26 maja 2022 r., nr LIII/745/2022
w przedmiocie zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury, tablic
reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń

1. stwierdza nieważność § 7 i § 9 zaskarżonej uchwały,
2. w pozostałym zakresie skargę oddala,
3. zasądza od Prezydenta Miasta Kalisza na rzecz skarżącej spółki kwotę 797 zł (siedemset dziewięćdziesiąt siedem złotych) tytułem zwrotu kosztów postępowania.

Wyrok z dnia 18 kwietnia 2024 r.
Postanowienie
sygn. akt II SA/Po 572/22 jest prawomocny(e)
od dnia 11 czerwca 2024 r.

podpis sędziego / referendarza sądowego



Na oryginale właściwe podpisy

Za zgodność z oryginałem

Agata Tyll-Szeligowska
St. sekretarz sądowy



UZASADNIENIE

W dniu 26 maja 2022 r. Rada Miasta Kalisza, działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2022 r., poz. 559; dalej „u.s.g.”) oraz art. 37a ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz. U. z 2022 r., poz. 503; dalej „u.p.z.p.”), podjęła uchwałę nr LIII/745/2022 w sprawie ustalenia „Zasad i warunków sytuowania na terenie miasta Kalisza obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabarytów, standardów jakościowych oraz rodzajów materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane” (Dz. Urz. Woj. Wlkp. z 2022 r., poz. 4390).

Pismem z dnia 13 lipca 2022 r. [REDAKCYJNA] sp. z o.o. z siedzibą w Warszawie wniosła skargę na wskazaną powyżej uchwałę, wnosząc o stwierdzenie jej nieważności w całości oraz zasądzenie na jej rzecz zwrotu kosztów postępowania. Spółka zarzuciła, że zapisy:

- 1) § 7 ust. 1 i ust. 2 w związku z § 9 ust. 1, § 14 pkt 1 lit. c oraz § 14 pkt 6 lit. c i d uchwały naruszają art. 37a ust. 9 u.p.z.p. w związku z art. 2 i art. 7 Konstytucji RP oraz art. 28, art. 30 i art. 48 oraz art. 50 i 51 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz.U. z 2016 r., poz. 290 ze zm., dalej „Prawo budowlane”), a także art. 155 i art. 156 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2016 r., poz. 23 ze zm.; dalej „K.p.a.”) poprzez:
 - nieustanowienie w uchwale żadnego mechanizmu ochrony praw nabytych podmiotów, które przed wejściem w życie uchwały wzniosły na terenie miasta Kalisza urządzenia reklamowe i tablice reklamowe, na podstawie ważnych pozwoleń na budowę lub zgłoszeń prac budowlanych,
 - wprowadzenie nakazu „dostosowania” tych tablic reklamowych i urządzeń reklamowych do postanowień uchwały, co jest równoważne z nałożeniem na skarżącą obowiązku ich rozbiórki, mimo braku orzeczenia wobec tych tablic reklamowych i urządzeń reklamowych nakazu rozbiórki we właściwym trybie przewidzianym w art. 48, art. 50 lub art. 51 Prawa budowlanego;
- 2) § 7 ust. 1 i ust. 2 w związku z § 9 ust. 1, § 14 pkt 1 lit. c oraz § 14 pkt 6 lit. c i d uchwały naruszają art. 22 oraz art. 21 i art. 64 Konstytucji RP w związku z art. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, a także § 146 ust. 1-3 Rozporządzenia Prezesa

Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (tekst jednolity Dz. U. z 2016 r., poz. 283; dalej „ZTP”) poprzez:

- nieustanowienie w uchwale stosownej rekompensaty pieniężnej w przypadkach „dostosowania” zgodnie z § 7 ust. 1 i ust. 2 uchwały urzędzeń reklamowych i tablic reklamowych, które zostały wzniesione w Kaliszu na podstawie ważnych pozwoleń na budowę lub zgłoszeń prac budowlanych przez ich rozbiórkę, co jest równoważne w skutkach z ich wywłaszczeniem i ograniczeniem wolności gospodarczej,
 - posłużenie się w uchwale niedookreślonym pojęciem „dostosowania” bez jego wystarczającego zdefiniowania lub skonkretyzowania, jakie konkretnie czynności i w jakim trybie w celu tego „dostosowywania” mieliby podjąć właściciele tych urzędzeń reklamowych i tablic reklamowych;
- 3) § 7 ust. 1 i ust. 2 w związku z § 9 ust. 1, § 14 pkt 1 lit. c oraz § 14 pkt 6 lit. c i d oraz § 14 pkt 2 lit. b, pkt 3 lit. b i c, pkt 6 lit. b, jak również § 14 pkt 2 lit. a, pkt 3 lit. a, pkt 6 lit. a uchwały naruszają art. 32 Konstytucji RP poprzez:
- uprzywilejowane traktowanie w uchwale niektórych określonych typów tablic i urzędzeń reklamowych, tj. nośników w formie słupów ogłoszeniowych oraz tzw. citylightów i ich dopuszczenie z jednoczesnym wprowadzeniem faktycznego zakazu realizacji i dalszej eksploatacji innych rodzajów tablic i urzędzeń reklamowych wolnostojących, w szczególności typu billboard, bez uzasadnienia pogorszenia sytuacji prawnej ich operatorów i właścicieli w stosunku do właścicieli i operatorów innych rodzajów tablic i urzędzeń reklamowych,
 - brak dokonania w uchwale zróżnicowania sytuacji prawnej legalnych urzędzeń reklamowych i tablic reklamowych, które zostały wzniesione w mieście Kalisz na podstawie ważnych pozwoleń na budowę lub zgłoszeń prac budowlanych oraz takich urzędzeń reklamowych i tablic reklamowych, które zostały wzniesione nielegalnie i stanowią samowolę budowlaną.

W uzasadnieniu spółka wskazała, że posiada interes prawny do wniesienia skargi, albowiem prowadzi na terenie całego kraju działalność gospodarczą w zakresie reklamy zewnętrznej, a w ramach tej działalności w ubiegłych latach wzniosła na terenie miasta Kalisza tablice i urządzenia reklamowe wolnostojące na podstawie ostatecznych pozwoleń na budowę i zgłoszeń robót budowlanych. Skarżąca eksploatuje te nośniki reklamowe legalnie i dzierżawi tereny pod tymi nośnikami od właścicieli lub użytkowników wieczystych terenów, na których się one znajdują. Skarżąca nie prowadzi

w Kaliszu innych rodzajów działalności niż reklama zewnętrzna, nie stosuje również w swojej działalności innych typów tablic i urządzeń reklamowych niż tzw. wolnostojące billboardy, o standardowej powierzchni ekspozycyjnej 18 m².

Zdaniem spółki cele wyznaczone przez przepisy ustawy zostały w uchwale błędnie odczytane i wypaczone poprzez jednakowe potraktowanie w uchwale zarówno legalnie wzniesionych nośników reklamowych, jak również tablic i urządzeń reklamowych stanowiących samowolę budowlaną. Doprowadziło to do sytuacji, w której nielegalnie wzniesione nośniki reklamowe (jeśli tylko spełniają kryteria uchwały w zakresie rozmiarów i lokalizacji) podlegają swoistej „abolicji” i wolno je nadal eksploatować (lub wręcz wznosić nowe w przyszłości), natomiast nośniki reklamowe wzniesione legalnie po uzyskaniu wymaganych prawem zezwoleń mogą podlegać obowiązkowi ich usunięcia. Doprowadzi to do jeszcze większego chaosu estetycznego i prawnego.

Dalej, objęta niniejszą skargą uchwała wprowadza na terenie Kalisza szereg ograniczeń w zakresie możliwości wznoszenia tablic i urządzeń reklamowych oraz szyldów, w szczególności billboardów, a w § 7 ust. 1 i ust. 2 określa terminy dostosowania istniejących w dniu wejścia w życie uchwały tablic i urządzeń reklamowych do zasad i warunków w niej ustalonych. Postanowienia te nakładają na spółkę obowiązek dostosowania wzniesionych przez nią legalnie (na podstawie ważnych pozwoleń na budowę i zgłoszeń robót budowlanych) tablic i urządzeń reklamowych, do zasad (ograniczeń) przewidzianych w uchwale. Jednocześnie przepisy uchwały zobowiązują skarżącą po upływie okresu „dostosowawczego” do usunięcia (rozbiórki) wielu tablic i urządzeń reklamowych, które wzniosła legalnie w ramach wykonywanej przez siebie działalności gospodarczej, co ogranicza możliwość wykonywania przez nią tej działalności, a także ogranicza jej prawa majątkowe (narusza jej własność).

Przykładowo, skarżąca wzniosła w Kaliszu na działce przy ul. Piskorzewie 9 (róg Al. Wojska Polskiego) urządzenie reklamowe wolnostojące z dwoma tablicami reklamowymi o powierzchni ekspozycji 18 m² na podstawie zgłoszenia zamiaru wykonania robót budowlanych przyjętego bez zastrzeżeń przez Urząd Miejski w Kaliszu pismem z dnia 21 sierpnia 1999 r., znak WBG 7357-126/99, i włada terenem, na którym jest ono posadowione na mocy umowy dzierżawy z dnia 23 września 1999 r., przedłużonej w 2011 r. aneksem nr 11 z dnia 12 sierpnia 2011 r. na czas nieokreślony. Ponadto skarżąca wzniosła w Kaliszu na działce przy ul. Kościuszki 24 (róg Al. Wojska

Polskiego) urządzenie reklamowe wolnostojące z dwoma tablicami reklamowymi o powierzchni ekspozycji 18 m² na podstawie zgłoszenia zamiaru wykonania robót budowlanych z dnia 2 października 1999 r. przyjętego bez zastrzeżeń przez Urząd Miejski w Kaliszu pismem z dnia 3 listopada 1999 r., znak WBG 7357-141/99, i włąda terenem, na którym jest ono posadowione na mocy umowy dzierżawy na czas nieokreślony z dnia 21 kwietnia 2022 r. Nośniki te znajdują się w obszarze B regulowanym przez uchwałę i oba zostały zbudowane legalnie, mimo to podlegają obowiązkowi dostosowania do zapisów uchwały na dwóch podstawach: z jednej strony § 14 pkt 3 w obszarze B regulowanym przez uchwałę w ogóle nie dopuszcza nośników reklamowych wolnostojących typu billboard, a dodatkowo uchwała w § 14 pkt 1 lit. c zakazuje wprost tablic i urządzeń reklamowych wolnostojących w odległości mniejszej niż 30 m od skrzyżowań na całym obszarze gminy, z wyjątkiem słupów reklamowych. Ze względu na § 7 ust. 2 uchwały nośniki te zostaną objęte najkrótszym, 12-miesięcznym okresem dostosowawczym od dnia wejścia w życie uchwały dotyczącym nośników położonych mniej niż 30 m od skrzyżowań i będą musiały zostać rozebrane niebawem, bo w § 9 ust. 1 jako „warunki dostosowania” wskazuje się wyłącznie usunięcie wszelkich niezgodnych z uchwałą elementów nośnika reklamowego. Skoro natomiast niezgodne z uchwałą są wszystkie elementy tych nośników, to wynika z tego sankcja usunięcia tych nośników reklamowych w całości. W § 9 uchwały nie przewidziano możliwości „dostosowania” tych nośników reklamowych poprzez ich zmniejszenie lub przesunięcie.

Następnie skarżąca odniosła się szczegółowo do podniesionych na wstępie zarzutów naruszenia określonych przepisów wskazując, że § 7 ust. 1 i ust. 2 w związku z § 9 ust. 1, § 14 pkt 1 lit. c oraz § 14 pkt 6 lit. c i d uchwały naruszają art. 37a ust. 9 u.p.z.p. w związku z art. 2 i art. 7 Konstytucji RP oraz art. 28, art. 30, art. 48, art. 50 i 51 Prawa budowlanego, a także art. 155 i art. 156 § 1 pkt 2 K.p.a., albowiem przewidują istotne ograniczenia, a wręcz zakazy sytuowania tablic i urządzeń reklamowych w określonych miejscach lub o określonych parametrach, jednak nie przewidują żadnego mechanizmu ochrony praw nabytych podmiotów, które przed wejściem w życie uchwały wzniosły legalnie na terenie Kalisza takie urządzenia reklamowe i tablice reklamowe na podstawie ważnych ostatecznych pozwoleń na budowę lub zgłoszeń prac budowlanych. Jednocześnie przepisy te zgodnie z § 7 ust. 1 i ust. 2 uchwały wprowadzają nakaz „dostosowania” tych tablic reklamowych i urządzeń reklamowych do postanowień uchwały, co jest równoważne z nałożeniem na skarżącą obowiązku ich rozbiórki, mimo

że wobec tych tablic reklamowych i urządzeń reklamowych nie orzeczono nakazu rozbioru we właściwym trybie przewidzianym w art. 48, art. 50 lub art. 51 Prawa budowlanego i podlegają one - jako wzniesione na podstawie ostatecznych decyzji o pozwoleniu na budowę lub przyjętych przez właściwe organy zgłoszeń robót budowlanych - ochronie wynikającej z art. 155 K.p.a., tj. decyzje te nie mogą być zmienione ani uchylone bez zgody strony. Tym samym uchwała narusza zasadę ochrony praw słusznie nabytych, wyprowadzoną przez orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego z zasady ochrony zaufania jednostki do państwa i prawa (zasady państwa prawnego) zawartej w art. 2 Konstytucji RP.

Zdaniem skarżącej możliwe i prawnie skuteczne jest wyłączenie z obowiązku „dostosowania” (z zakresu przedmiotowego uchwały) urządzeń reklamowych wzniesionych legalnie, bądź ustalenie dla nich znacznie dłuższego okresu na „dostosowanie”. Ustawa daje kompetencje do określania w uchwałach warunków „dostosowania” - warunkiem takim może być zatem również wyłączenie legalnie wzniesionych urządzeń spod obowiązku „dostosowania” i/lub z zakresu przedmiotowego uchwały. Uchwały krajobrazowe o takiej treści przyjęło szereg gmin, uchwały te są w obrocie prawnym i nie zostały przez żaden organ lub sąd zakwestionowane. W ocenie skarżącej możliwa jest taka wykładnia art. 37a ust. 9 u.p.z.p., która umożliwi pogodzenie jej z zasadą ochrony praw nabytych wyrażoną w art. 2 Konstytucji, jak i z takimi zasadami jak zasady wyrażone w art. 21, art. 64 ust. 2 i ust. 3 Konstytucji (ochrona własności i zakaz wywłaszczania bez odszkodowania oraz ingerowania w istotę własności), art. 32 ust. 1 Konstytucji (równość wobec prawa) i art. 31 ust. 3 Konstytucji RP (zasada proporcjonalności). Dokonana w zgodzie z tymi przepisami wykładnia powinna zapewniać podmiotom, które dotychczas wzniosły legalnie urządzenia i tablice reklamowe należyłą ochronę prawną w formie kontynuowania działalności na tych tablicach i urządzeniach reklamowych (do czasu ich zużycia i demontażu ze względu na żywotność techniczną konstrukcji, czyli przez okres około 20-25 lat w przypadku billboardów) lub należyłą rekompensatę.

Zdaniem skarżącej interes publiczny w postaci „uporządkowania chaosu reklamowego” deklarowany przez ustawodawcę w projekcie do ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu (uzasadnienie projektu z dnia 28 czerwca 2013 r., druk Sejmu VII kadencji nr 1525) musi pozostawać w należytej proporcji z wartościami chronionymi przez wskazane wyżej przepisy Konstytucji, tj. z prawem własności oraz z prawem wykonywania

działalności gospodarczej oraz z zasadą ochrony praw nabytych przez podmioty prawa. Interes ten nie jest wobec nich interesem nadrzędnym - nie usprawiedliwia pozbawienia podmiotów prawa przysługującej im własności (tj. własności urządzenia reklamowego) oraz zakazania im prowadzenia działalności gospodarczej w dotychczasowej formie, tj. na dotychczas wzniesionych przez te podmioty zgodnie z przepisami prawa tablicach i urządzeniach reklamowych. Zasada ochrony praw nabytych wyrażona w art. 2 Konstytucji nie pozwala na pozostawienie takich podmiotów bez należytej ochrony prawnej.

W odniesieniu do drugiego z zarzutów skargi wskazano, że § 7 ust. 1 i ust. 2 w związku z § 9 ust. 1, § 14 pkt 1 lit. c oraz § 14 pkt 6 lit. c i d uchwały w związku z art. 37a ust. 9 u.p.z.p. naruszają art. 22 oraz art. 21 i art. 64 Konstytucji RP w związku z art. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, ponieważ nie ustanowiono w uchwale stosownej rekompensaty pieniężnej (odszkodowania) w przypadkach, kiedy zgodnie § 9 ust. 1 uchwały urządzenia reklamowe i tablice reklamowe wzniesione w Kaliszu na podstawie ważnych pozwoleń na budowę lub zgłoszeń prac budowlanych w ramach ich „dostosowania” do wymogów uchwały będą musiały zostać rozebrane, przez co zostaną naruszone zarówno prawo własności i prawa majątkowe ich właścicieli, jak również prawo wykonywania swobodnie działalności gospodarczej (wolność gospodarcza) podmiotów użytkujących te urządzenia reklamowe i tablice reklamowe.

Dalej, zawarta w § 9 ust. 1 uchwały próba skonkretyzowania, jakie konkretnie czynności w celu „dostosowywania” mieliby podjąć właściciele urządzeń reklamowych i tablic reklamowych w celu ich dostosowania do przepisów uchwały, nie wyjaśnia ani w jaki sposób ani w jakim trybie miałyby się odbywać owo dostosowanie (nie wiadomo jaka procedura administracyjna ma być stosowana, ani kto będzie ustalał, który z nośników reklamowych podlegać miałby usunięciu w przypadku wątpliwości lub sporów między ich właścicielami), przez co przepis uchwały narusza § 146 ust. 1 ZTP.

W odniesieniu do trzeciego z zarzutów skargi wskazano, że § 7 ust. 1 i ust. 2 w związku z § 9 ust. 1, § 14 pkt 1 lit. c, § 14 pkt 6 lit. c i d oraz § 14 pkt 2 lit. b, pkt 3 lit. b i c, pkt 6 lit. b, jak również § 14 pkt 2 lit. a, pkt 3 lit. a, pkt 6 lit. a uchwały naruszają art. 32 Konstytucji, tj. zasadę równości wobec prawa, ponieważ z jednej strony uchwała w sposób uprzywilejowany traktuje niektóre określone typy tablic i urządzeń reklamowych, dopuszczając ich lokowanie z jednoczesnym wprowadzeniem faktycznego zakazu umieszczania tam innych rodzajów tablic i urządzeń reklamowych, w szczególności billboardów, bez jakiegokolwiek uzasadnienia dla pogorszenia sytuacji prawnej ich

operatorów i właścicieli w stosunku do sytuacji właścicieli i operatorów innych rodzajów tablic i urządzeń reklamowych, zaś z drugiej strony uchwała nie dokonuje zróżnicowania między urządzeniami reklamowymi i tablicami reklamowymi na terenie Kalisza, które zostały usytuowane na podstawie pozwoleń na budowę lub zgłoszeń prac budowlanych (a zatem legalnymi), a takimi urządzeniami reklamowymi i tablicami reklamowymi, które zostały usytuowane tam nielegalnie. Uwaga ta dotyczy głównie wolnostojących tablic i urządzeń, w tym wolnostojących billboardów o formacie standardowym przyjętym na rynku, czyli 18 m² w obszarach A, B i C regulowanych przez uchwałę (dopuszczono je jedynie w obszarze D), podczas gdy we wszystkich tych obszarach (A, B, C i D) bez żadnego uzasadnienia dopuszczono reklamę w mniejszych formatach na nośnikach typu citylight, i to w zróżnicowanych gabarytach (§ 14 pkt 2 lit. b, pkt 3 lit. b i c, pkt 6 lit. b, c i d uchwały), a także na słupach reklamowych (te są dopuszczone we wszystkich obszarach regulowanych przez uchwałę - tj. w § 14 pkt 2 lit. a, pkt 3 lit. a, pkt 6 lit. a uchwały).

W odpowiedzi na skargę Rada Miasta Kalisza wniosła o jej oddalenie.

W uzasadnieniu Rada wyjaśniła, że gabaryty, konstrukcja i sposób posadowienia wskazanych przez skarżącą urządzeń reklamowych wskazują, że powinna ona posiadać decyzję administracyjną o pozwoleniu na budowę dla tych inwestycji. Wykonywanie obiektu budowlanego w określonym miejscu, w skład którego wchodzi części typowo budowlane jak np. fundament, konstrukcja nośna, bez względu na to, gdzie ten fundament oraz konstrukcja nośna zostały wykonane przesądza o tym, że wykonywanie tego obiektu jako całości w tym miejscu jest budową w rozumieniu art. 3 pkt 6 Prawa budowlanego.

Dalej, Rada wprowadziła w zaskarżonej 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. z 2015 r., poz. 774 ze zm.), 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 ingerują w krajobraz prowadząc do jego degradacji. Przepisy ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w sposób jednoznaczny wskazują w art. 37a ust. 9 i

10, że uchwała określa warunki i termin dostosowania istniejących w dniu jej wejścia w życie obiektów małej architektury, ogrodzeń oraz tablic reklamowych i urządzeń reklamowych do zakazów, zasad i warunków w niej określonych, nie krótszy niż 12 miesięcy od dnia wejścia w życie uchwały i może ona 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. Zwolnienie z obowiązku dostosowania nie może dotyczyć więc tablic reklamowych i urządzeń reklamowych. Tym samym zarzucany brak rozróżnienia dla reklam sytuowanych przez podmioty, które przed wejściem w życie uchwały uzyskały pozwolenie na budowę lub odpowiednio zgłosiły prace budowlane, jest działaniem zgodnym z przepisami. Ustawodawca nie dokonał rozróżnienia na reklamy tzw. „legalne” i „nielegalne”.

Dalej, ustawodawca nie wprowadził zmian w Prawie budowlanym, nakazującym odpowiedniemu organowi wydawanie decyzji o rozbiórze w przypadku stwierdzenia niezgodności tablicy reklamowej lub urządzenia reklamowego z uchwałą. Równocześnie wprowadzony obowiązek dostosowania „istniejących w dniu wejścia w życie” tablic reklamowych i urządzeń reklamowych, spoczywa na podmiocie, który tablice albo urządzenie reklamowe zamieścił.

Nie można się również zgodzić z zarzutem, że uchwała posługuje się niedookreślonym pojęciem „dostosowania”. Jest to pojęcie, którym posłużył się ustawodawca w art. 37a ust. 9 u.p.z.p. Jest to pojęcie jednoznaczne na gruncie rozumienia powszechnego. Zgodnie z definicją zawartą w słowniku języka polskiego oznacza ono „zmienić coś tak, by pasowało do czegoś”. Jeżeli zatem mówimy o „dostosowaniu do zasad i warunków...” oznacza to zmianę istniejącej tablicy reklamowej albo urządzenia reklamowego tak, aby pasowały do tychże warunków. W związku z powyższym nie ma potrzeby wyszczególniania w zapisach o możliwości przesunięcia lub zmniejszenia tablicy lub urządzenia reklamowego. Na właścicielu ciąży obowiązek wykonania takich czynności, aby spełnić zasady i warunki wymienione w zapisach uchwały.

Odnosząc się do zarzutu uprzywilejowanego traktowania w uchwale niektórych określonych typów tablic i urządzeń reklamowych i ich dopuszczenie z jednoczesnym wprowadzeniem faktycznego zakazu lokalizacji innych rodzajów tablic i urządzeń

reklamowych, Rada podkreśliła, że skoro 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 jest ona również władna zróżnicować zakres ich zastosowania według kryterium przedmiotowego.

Odnosząc się szczegółowo do poszczególnych zarzutów skargi organ wskazał, że § 7 ust. 1 i ust. 2 uchwały, § 9 ust. 1 uchwały i § 14 pkt 2 i pkt 3 uchwały nie naruszają przepisów u.p.z.p. Tablice reklamowe i urządzenia reklamowe, sytuowanie na podstawie decyzji o pozwoleniu na budowę w przypadku stwierdzenia niezgodności z uchwałą i po upływie okresu dostosowawczego, mimo iż warunek dostosowania może oznaczać w skrajnym przypadku ich usunięcie, nie generują cofnięcia tej decyzji ani nie ma miejsca proces wywłaszczenia. Decyzja o pozwoleniu na budowę została bowiem skonsumowana poprzez fakt wybudowania danej reklamy. Decyzja nie odnosiła się do czasu użytkowania obiektu. Wskazanie dopuszczalnej minimalnej odległości tablic i urządzeń reklamowych niebędących szyldami od skrzyżowań nie jest całkowitym zakazem, jest to ograniczenie. Zostało wprowadzone ze względu na zachowanie estetyki i bezpieczeństwa ruchu drogowego. Z punktu widzenia problematyki chaosu reklamowego w mieście, tablice i urządzenia reklamowe niebędące szyldami w zbyt małej odległości od skrzyżowań to jedne z najważniejszych elementów do uporządkowania.

W kwestii § 14 pkt 1 lit. c zaskarżonej uchwały Rada wskazała, że dotyczy on wyłącznie tablic reklamowych i urządzeń reklamowych nie będących szyldami, a nie jak sugeruje skarżąca, wszystkich nośników. Wskazanie minimalnej odległości od skrzyżowania jest ograniczeniem, a nie zakazem. Nośniki można sytuować w większej odległości niż 30 m. Zapis został wprowadzony ze względu na zachowanie estetyki i bezpieczeństwa ruchu drogowego. Co zaś się tyczy § 14 pkt 6 lit. c uchwały, to w art. 37a u.p.z.p. określono, jaki jest zakres uchwały krajobrazowej i zgodnie z tym zapisem można określić zasady i warunki sytuowania tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ich gabaryty. Podane wartości wypełniają ustawowe pojęcie „warunki sytuowania”, gdyż parametry odległościowe mieszczą się w tym stwierdzeniu, użytym w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Ponadto „lokalizacja” została zgłaszana przez mieszkańców jako czynnik degradujący przestrzeń publiczną w trakcie trwania konsultacji społecznych do założeń uchwały. Odnośnie określenia dopuszczalnych formatów 12 m² i 18 m² w uchwale krajobrazowej Rada wskazała, że

formaty te są zgodne ze stosowanymi na rynku formatami. Ich wymiary zostały zaczerpnięte z przeprowadzonych konsultacji branżowych. Ustawodawca przewidział możliwość ustanowienia warunków dla gabarytów tablic i urządzeń reklamowych, zaś Rada Miasta Kalisza skorzystała z tej możliwości wprowadzając ograniczenie do 12 m² w strefie C (obszar obejmujący założenie urbanistyczne miasta Kalisza częściowo wpisane do rejestru zabytków) oraz do 18 m² w strefie D, przy poszanowaniu stosowanych na rynku formatów, o co wносиły firmy reklamowe. Formaty reklamy 12 m² i 18 m² są określane przez Izbę Gospodarczą Reklamy Zewnętrznej jako „standard”, co zostało odczytane, że są to formaty najpowszechniejsze, klasyczne, a ponadto nieingerujące nadmiernie w ład przestrzenny w określonej strefie. Co zaś się tyczy zapisu dotyczącego warunków usytuowania Rada wskazała, że minimalne odległości między nośnikami wynoszące 40 m dotyczą odległości między tablicami reklamowymi lub urządzeniami reklamowymi sytuowanymi na jednej nieruchomości. Zarzut skarżącej dotyczący tego zapisu polegający na wskazaniu wątpliwości, który nośnik należy odsunąć jest bezpodstawny. W przypadku występowania w stanie istniejącym kilku tablic lub urządzeń reklamowych, które znajdują się w odległościach zbyt małych, względem dozwolonych odległości minimalnych ujętych w uchwale, za niedostosowane do uchwały należy uznać je wszystkie.

Odnosnie § 14 pkt 2 lit. b, pkt 3 lit. b i c oraz pkt 6 lit. b uchwały Rada wyjaśniła, że „uprzywilejowanie” pewnych form reklamy zewnętrznej ma charakter przedmiotowy, wobec czego jest zgodne z prawem. Wybór konkretnych form dla konkretnych obszarów podyktowany jest ich charakterem urbanistyczno-architektonicznym. Nośniki reklamy typu Citylight, które są domeną w ścisłych centrach miast, przeznaczone są przede wszystkim dla ruchu pieszego.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Skarga okazała się częściowo zasadna.

Przedmiotem kontroli Sądu w niniejszej sprawie jest uchwała Rady Miasta Kalisza nr LIII/745/2022 z dnia 26 maja 2022 r. w sprawie ustalenia „Zasad i warunków sytuowania na terenie miasta Kalisza obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabarytów, standardów jakościowych oraz rodzajów materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane” (publ. Dz. Urz. Woj. Wlkp. z 2022 r., poz. 4390).

Podstawę prawną wniesienia skargi stanowił przepis art. 101 ust. 1 u.s.g. w jego aktualnym brzmieniu, ustalonym ustawą z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy - Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2017 r., poz. 935). Zgodnie z tym przepisem każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą lub zarządzeniem, podjętymi przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej, może zaskarżyć uchwałę lub zarządzenie do sądu administracyjnego.

Wskazany przepis wiąże prawo do skargi z naruszeniem interesu prawnego lub uprawnienia. Tym samym, skargę w trybie art. 101 ust. 1 u.s.g. może wnieść ten kto wykaze, że istnieje związek pomiędzy własną – prawnie gwarantowaną (a nie wyłącznie faktyczną) - sytuacją, a zaskarżoną uchwałą, polegający na tym, że uchwała ta narusza (czyli pozbawia lub ogranicza) jego prawa. Inaczej mówiąc, wywołuje dla niego negatywne konsekwencje prawne np. zniesienia, ograniczenia, czy uniemożliwienia realizacji jego uprawnienia, interesu prawnego (por. wyrok Naczelny Sąd Administracyjny z dnia 24 maja 2018 r., sygn. akt II OSK 1633/16 – wszystkie powołane w niniejszym wyroku orzeczenia sądów administracyjnych dostępne są pod adresem <https://orzeczenia.nsa.gov.pl>).

Dla skutecznego wniesienia skargi konieczne jest zatem wykazanie, że właśnie wskutek podjęcia zaskarżonego aktu został naruszony konkretny interes prawny lub uprawnienie skarżącego przez ograniczenie lub pozbawienie go uprawnień wynikających z przysługującego mu prawa. O naruszeniu interesu prawnego w rozumieniu komentowanego przepisu rozstrzyga zatem zmiana w sytuacji prawnej wnoszącego skargę.

W przekonaniu Sądu skarżąca spółka posiada legitymację – w kontekście przesłanek określonych w art. 101 ust. 1 u.s.g. – do zaskarżenia wskazanej wyżej uchwały w zakresie przepisów wyszczególnionych w skardze. W tym zakresie spółka wskazała, że w ramach prowadzonej działalności w zakresie reklamy zewnętrznej w ubiegłych latach wzniosła na terenie Kalisza szereg tablic i urządzeń reklamowych wolnostojących na podstawie ostatecznych pozwoleń na budowę i zgłoszeń budowlanych, a zatem, w przekonaniu Sądu, co do zasady przedmiotowa uchwała zobowiązująca do dostosowania tych urządzeń do zawartych w niej wymogów narusza jej uprawnienia. Interes prawny skarżącej spółki wynika zarówno z zasady swobody działalności gospodarczej, uregulowanej w art. 22 Konstytucji RP, jak też z

przysługującego jej prawa własności przedmiotowych urządzeń reklamowych, które to prawo podlega ochronie prawnej na podstawie art. 21 ust. 1 i art. 64 Konstytucji RP.

Ustalenie, że zaskarżona uchwała narusza interes prawny skarżącej pozwala Sądowi dokonać oceny, czy kwestionowany akt został podjęty z naruszeniem przepisów prawa. Należy przy tym dostrzec, że w postępowaniu toczącym się na podstawie art. 101 ust. 1 u.s.g. sąd administracyjny orzeka jedynie w „granicach” interesu prawnego skarżącego, co oznacza badanie legalności uchwały w odniesieniu do tych zapisów, które dotyczą tego interesu. Jednocześnie podkreślić należy, że w przepisach regulujących procedurę sporządzania uchwały krajobrazowej nie znalazł się analogiczny do art. 28 ust. 1 u.p.z.p. przepis, z którego wywodzi się obowiązek sądu do skontrolowania procedury uchwalania planu miejscowego z urzędu, w zakresie nieobjętym zarzutami. Tym niemniej Sąd wskazuje, że przeanalizował akta zgromadzone w toku procedury uchwalenia zaskarżonej uchwały i nie stwierdził, aby uchwała została sporządzona z istotnym naruszeniem trybu jej sporządzania. Nadesłane Sądowi akta są kompletne i uporządkowane, a poszczególne czynności podejmowane przez organ należyście udokumentowane.

Przechodząc do meritum Sąd wskazuje, że w rozpoznawanej sprawie istotne są konsekwencje wynikające ze zmiany u.p.z.p., jaka została wprowadzona ustawą z dnia 24 kwietnia 2015 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu (Dz. U. z 2015 r., poz. 774). Zgodnie bowiem z art. 7 pkt 5 tej ustawy, do u.p.z.p. po art. 37 dodano art. 37a-37e, dotyczące uchwały regulującej zasady i warunki sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń. Jednocześnie na podstawie art. 7 pkt 3 lit. b ustawy zmieniającej, uchylony został art. 15 ust. 3 pkt 9 u.p.z.p., zgodnie z którym w planie miejscowym określa się w zależności od potrzeb zasady i warunki sytuowania obiektów małej architektury, tablic i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabaryty. Przywołane regulacje wskazują jednoznacznie, że zamiarem ustawodawcy było wyeliminowanie materii objętej uchwałą wydawaną na podstawie nowej normy kompetencyjnej zawartej w art. 37a u.p.z.p z miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Co istotne w tym zakresie, rada co do zasady nie utraciła kompetencji do określania zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, jednakże według nowej regulacji, powinna to uczynić w odrębnej, niż plan miejscowy, uchwale stanowiącej akt prawa miejscowego.

Zgodnie z brzmieniem art. 37a u.p.z.p., 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 (ust. 1). W odniesieniu do szyldów w uchwale, o której mowa w ust. 1, określa się zasady i warunki ich sytuowania, gabaryty oraz liczbę szyldów, które mogą być umieszczone na danej nieruchomości przez podmiot prowadzący na niej działalność (ust. 2). W uchwale, o której mowa w ust. 1, rada gminy może ustalić zakaz sytuowania ogrodzeń oraz tablic reklamowych i urządzeń reklamowych, z wyłączeniem szyldów (ust. 3). Uchwała, o której mowa w ust. 1, jest aktem prawa miejscowego (ust. 4). Uchwała, o której mowa w ust. 1, dotyczy całego obszaru gminy, z wyłączeniem terenów zamkniętych ustalonych przez inne organy niż ministra właściwego do spraw transportu (ust. 5). Uchwała, o której mowa w ust. 1, może przewidywać różne regulacje dla różnych obszarów gminy określając w sposób jednoznaczny granice tych obszarów (ust. 6). W przypadku, o którym mowa w ust. 6, uchwała, o której mowa w ust. 1, może zawierać załącznik graficzny wraz z opisem, jednoznacznie określającym ich granice (ust. 7 w brzmieniu obowiązującym do dnia 23 września 2023 r.). Uchwała, o której mowa w ust. 1, w zakresie dotyczącym ogrodzeń, nie ma zastosowania do ogrodzeń autostrad i dróg ekspresowych oraz ogrodzeń linii kolejowych (ust. 8). 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 (ust. 9). Uchwała, o której mowa w ust. 1, może wskazywać rodzaje obiektów małej architektury, które nie wymagają dostosowania do zakazów, zasad lub warunków określonych w uchwale oraz 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 (ust. 10 pkt 1 i 2).

W rozpoznawanej sprawie choć spółka zaskarżyła uchwałę w całości, to jednocześnie w petitum skargi wskazała szereg przepisów uchwały, określających zasady i warunki sytuowania tablic reklamowych i urządzeń reklamowych, ich gabarytów, standardów jakościowych oraz rodzajów materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane, które jej zdaniem naruszają przepisy prawa materialnego. Wśród zaskarżonych przepisów uchwały spółka wymienia § 7 ust. 1 i 2, § 9 ust. 1, § 14 pkt 1

lit. c, § 14 pkt 2 lit. a i b, § 14 pkt 3 lit. a, b i c oraz § 14 pkt 6 lit. a, b, c i d uchwały. Skarżąca sformułowała poszczególne zarzuty odnosząc odpowiednie przepisy uchwały do naruszeń zasad ogólnych, wynikających z art. 2, 7, 21, 22, 31 ust. 3, 21 i 64 ust. 1 i 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, a także przepisów art. 37a ust. 9 u.p.z.p., art. 28, 30, 48 i 50-51 ustawy Prawo budowlane, art. 155 i art. 156 § 1 K.p.a. oraz §146 ust. 1-3 ZTP. Skarżąca zarzuciła w szczególności brak sformułowania w zaskarżonej uchwale mechanizmu ochrony praw nabytych i stworzenia rekompensaty za wywłaszczenie słusznego prawa własności związanego z posadowionymi w sposób legalny tablicami i urządzeniami reklamowymi, który oznacza jednocześnie naruszenie podstawowych zasad konstytucyjnych. Analiza treści zarzutów skargi prowadzi do wniosku, że ich istota zmierza do podważenia zgodności z prawem § 7 ustalających terminy dostosowania tablic reklamowych, urządzeń reklamowych i szyldów istniejących w dniu wejścia w życie uchwały i niezgodnych z jej przepisami do zasad i warunków określonych w uchwale, a także § 9 określającego warunki dostosowania do zapisów uchwały dla istniejących w dniu wejścia w życie uchwały tablic reklamowych i urządzeń reklamowych.

W kontekście powyższego wskazać należy, że Naczelny Sąd Administracyjny w postanowieniu z dnia 6 czerwca 2019 r., sygn. akt II OSK 166/18, postanowił przedstawić Trybunałowi Konstytucyjnemu następujące pytanie prawne: „Czy art. 37a ust. 9 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2018 r., poz. 1945 ze zm.) w zakresie, w jakim przewiduje obowiązek określenia w uchwale, o której mowa w art. 37a ust. 1 powołanej ustawy, warunków i terminu dostosowania istniejących w dniu jej wejścia w życie, wniesionych na podstawie zgody budowlanej, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych do zakazów określonych w tej uchwale, bez zapewnienia ustawowych podstaw i trybu dochodzenia odszkodowania przez podmioty, które są zobowiązane do ich usunięcia, jest zgodny z art. 2, art. 21, art. 64 ust. 1 i 2 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. oraz z art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności z dnia 20 marca 1952 r. (Dz.U. z 1995 r. Nr 36, poz. 175 ze zm.).” Zdaniem Sądu pytającego wątpliwości konstytucyjne budziła nie sama dopuszczalność ingerencji polegającej na odebraniu, wynikającego z uzyskanej zgody budowlanej, prawa do korzystania z nieruchomości poprzez konieczność likwidacji tablic i urządzeń reklamowych, która jest uzasadniona dbaniem o dobro wspólne, tj. wspólną przestrzeń urbanistyczną i wynika przede wszystkim z art. 1 i art. 5

Konstytucji oraz unormowań Europejskiej Konwencji Krajobrazowej sporządzonej we Florencji z dnia 20 października 2000 r. (Dz.U. z 2006 r. nr 14, poz. 98). Przedmiotem wątpliwości był jednakże brak odpowiedniego mechanizmu kompensacyjnego z tytułu pozbawienia prawa do korzystania z mienia oraz wyrządzonej tym samym szkody legalnej. Nie ma bowiem, w świetle tego przepisu, możliwości samodzielnego wprowadzenia przez organ gminy przesłanek odpowiedzialności odszkodowawczej z tytułu szkody legalnej w aktach prawa miejscowego. Konieczne jest zatem dokonanie przez Trybunał Konstytucyjny oceny, czy taki kształt regulacji jest niezbędny dla ochrony interesu publicznego i czy nie narusza ona istoty prawa własności. Zdaniem Sądu pytającego regulacja art. 37a ust. 9 u.p.z.p. w sposób oczywisty odbiega od zasad przyjmowanych w zakresie mechanizmu kompensacyjnego tak w samej ustawie planistycznej w przypadku wyrządzenia szkody planistycznej czy dokonania wywłaszczenia planistycznego (art. 36 i art. 37), jak również odbiega od zasad ingerencji w wykonywanie prawa własności przyjmowanych w innych regulacjach ustawowych, które określają przesłanki i zakres odszkodowań na wypadek ingerencji w prawo własności, motywowanej interesem publicznym. Ponadto zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego, konieczna jest ocena przez Trybunał wskazanej regulacji przez pryzmat zasady zaufania obywatela do państwa i ochrony praw słuszenie nabytych. Tożsame pytanie prawne zostało przedstawione Trybunałowi Konstytucyjnemu w postanowieniu Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 6 października 2020 r., sygn. akt II OSK 1954/19.

W wyniku rozpoznania tych połączonych pytań prawnych Trybunał Konstytucyjny wyrokiem z dnia 12 grudnia 2023 r., sygn. akt P 20/19 (wyrok wraz z uzasadnieniem dostępny w serwisie internetowym Legalis pod numerem 3026950) uznał, że art. 37a ust. 9 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2023 r. poz. 977, ze zm.) w zakresie, w jakim przewiduje obowiązek określenia w uchwale, o której mowa w art. 37a ust. 1 powołanej ustawy, warunków i terminu dostosowania istniejących w dniu jej wejścia w życie, wzniesionych na podstawie zgody budowlanej, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych do zakazów określonych w tej uchwale, bez zapewnienia ustawowych podstaw i trybu dochodzenia odszkodowania przez podmioty, które są zobowiązane do ich usunięcia, jest niezgodny z art. 21 w związku z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

W uzasadnieniu Trybunał wskazał, że w badanej sprawie doszło do pominięcia prawodawczego. Problem konstytucyjny koncentruje się na możliwości nadania przez

ustawodawcę uprawnień organowi stanowiącemu gminy do wydania aktu prawa miejscowego, jakim jest uchwała krajobrazowa, bez zapewnienia słusznego odszkodowania podmiotom dotkniętym tą uchwałą, które do tej pory legalnie prowadziły działalność reklamową przy pomocy nośników wzniesionych legalnie (na podstawie pozwoleń na budowę). Trybunał wskazał, że kluczowe znaczenie ma odpowiedź na pytanie, czy regulacja zawarta w art. 37a ust. 9 u.p.z.p. (i wydana na jej podstawie tzw. uchwała krajobrazowa) w zakresie, w jakim przewiduje obowiązek usunięcia przez właściciela na jego koszt, wzniesionych na podstawie zgody budowlanej, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych, wypełnia znamiona konstytucyjnego pojęcia wywłaszczenia. Zdaniem Trybunału regulacja zawarta w kwestionowanym przepisie wywołuje skutek w postaci ograniczenia praw majątkowych jednostek w celu realizacji interesu publicznego. W tym zakresie kwestionowana regulacja wypełnia przesłanki konstytucyjnego pojęcia wywłaszczenia, pomimo przyjęcia formy aktu prawa miejscowego, a nie decyzji indywidualnej. Na ustawodawcy ciążył zatem obowiązek zapewnienia podmiotom objętym uchwałą krajobrazową, w zakresie wskazanym w pytaniach prawnych, mechanizmu kompensacyjnego będącego źródłem słusznego odszkodowania, należnego tym podmiotom na mocy art. 21 ust. 2 Konstytucji. Brak tego mechanizmu stanowi pominięcie prawodawcze, którego istnienie sprawia, że w zakresie, w jakim kwestionowany przepis nie przewiduje takiego mechanizmu, jest on niezgodny z Konstytucją.

W dalszej kolejności Trybunał wskazał, że brak w kwestionowanym przepisie mechanizmu kompensacyjnego powoduje bezprawność ingerencji w prawa majątkowe, czego skutkiem jest naruszenie zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa. Uchwała krajobrazowa eliminuje bowiem prawny skutek decyzji administracyjnej o pozwoleniu na budowę wskazanych w niej tablic i nośników reklamowych powstałych przed wejściem w życie uchwały. Podmioty, które występowały o pozwolenia na budowę tablic i nośników reklamowych, działały w pełni legalnie, z przekonaniem, że prawomocna decyzja administracyjna w tym zakresie zabezpiecza ich interes i pozwala na prowadzenie bez przeszkód działalności reklamowej. Odebranie im możliwości prowadzenia tej działalności, bez zapewnienia im słusznego odszkodowania sprawia, że przepisy nie różnicują w ogóle grup podmiotów, które swoją działalność prowadziły legalnie, na podstawie prawomocnych pozwoleń oraz takich, które tablice i nośniki wzniosły bez tych pozwoleń. Prowadzi to do naruszenia interesu właścicieli tablic i nośników reklamowych objętych uchwałą

krajobrazową ze względu na legislacyjną działalność państwa, w stosunku do tych podmiotów, które dochowały wszelkiej staranności o legalność swoich działań i którym państwo w majestacie prawa zezwoliło na taką działalność. Z tego powodu Trybunał uznał, że art. 37a ust. 9 u.p.z.p. w zakresie, w jakim przewiduje obowiązek określenia w uchwale, o której mowa w art. 37a ust. 1 u.p.z.p. warunków i terminu dostosowania istniejących w dniu jej wejścia w życie, wzniesionych na podstawie zgody budowlanej, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych do zakazów określonych w tej uchwale, bez zapewnienia ustawowych podstaw i trybu dochodzenia odszkodowania przez podmioty, które są zobowiązane do ich usunięcia, jest niezgodny z art. 21 w związku z art. 2 Konstytucji.

Mając powyższe na uwadze, w pełni zgadzając się przy tym z powołaną argumentacją Trybunału, Sąd w składzie orzekającym działając na podstawie art. 147 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2023 r., poz. 1634; dalej: „P.p.s.a.”), stwierdził nieważność zaskarżonej uchwały w zakresie § 7 i § 9, o czym orzekł w punkcie 1 sentencji wyroku, ponieważ wymienione zapisy uchwały wydane zostały w oparciu o niekonstytucyjny przepis ustawowy. Zarzuty sformułowane w punktach 1 i 2 petitum skargi okazały się więc być zasadne. W konsekwencji zbędne stało się przy tym odniesienie do zarzutu sformułowanego w punkcie 3 tiret 2 petitum skargi.

Powyższe nie oznacza jednak, że skarga jest zasadna także w pozostałej części. Choć bowiem Sąd uznał, że zapisy uchwały nie mogą mieć zastosowania do tablic reklamowych i urządzeń reklamowych, które istniały w dniu wejścia w życie uchwały z uwagi na brak zapewnienia ustawowych podstaw i trybu dochodzenia odszkodowania, nie oznacza to, że przepisy tej uchwały w zaskarżonej części nie powinny znajdować zastosowania do tablic reklamowych i urządzeń reklamowych sytuowanych po dniu wejścia w życie tej uchwały. Spółka podniosła natomiast, że § 7 ust. 1 i ust. 2 w związku z § 9 ust. 1, § 14 pkt 1 lit. c oraz § 14 pkt 6 lit. c i d oraz § 14 pkt 2 lit. b, pkt 3 lit. b i c, pkt 6 lit. b, jak również § 14 pkt 2 lit. a, pkt 3 lit. a, pkt 6 lit. a uchwały naruszają art. 32 Konstytucji RP poprzez uprzywilejowane traktowanie w uchwale niektórych określonych typów tablic i urządzeń reklamowych, tj. nośników w formie słupów ogłoszeniowych oraz tzw. citylightów i ich dopuszczenie z jednoczesnym wprowadzeniem faktycznego zakazu realizacji innych rodzajów tablic i urządzeń reklamowych wolnostojących, w szczególności typu billboard, bez uzasadnienia pogorszenia sytuacji prawnej ich

operatorów i właścicieli w stosunku do właścicieli i operatorów innych rodzajów tablic i urządzeń reklamowych.

Jak wynika z treści zaskarżonej uchwały, § 14 pkt 1 lit. c zakazuje w całym Kaliszu lokowania tablic i urządzeń reklamowych w formie wolnostojącej w odległości mniejszej niż 30 m od skrzyżowań, z wyjątkiem urządzeń reklamowych wymienionych w pkt 2 lit. a, pkt 3 lit. a oraz pkt 6 lit. a (słupy reklamowe o określonych gabarytach – uw. Sądu), § 14 pkt 2 i pkt 3 dopuszcza w obszarach A i B sytuowanie słupów reklamowych i citylightów o określonych parametrach (nie dopuszcza natomiast sytuowania tablic i urządzeń reklamowych wolnostojących typu billboard), § 14 pkt 6 lit. c dopuszcza w strefie C tylko billboardy o powierzchni ekspozycji 12 m² i wysokości 6 m w odległości minimalnej 40 m od siebie i 7 m od budynków, § 14 pkt 6 lit. d dopuszcza w strefie D tylko billboardy o powierzchni ekspozycji 18 m² i wysokości 8 m w odległości minimalnej 40 m od siebie i 7 m od budynków, natomiast z § 14 pkt 2 lit. b, pkt 3 lit. b i c oraz pkt 6 lit. b uchwały wynika, że we wszystkich strefach (A, B, C, D), w tym w strefach, w których nie dopuszczono lokalizacji wolnostojących billboardów, dopuszczono w jakimś zakresie citylighty.

Mając powyższe na uwadze Sąd wskazuje po pierwsze, że nie zgadza się z zapatrywaniem, iż wprowadzenie na poszczególnych obszarach gminy (w strefach A, B, C i D) odmiennych regulacji dotyczących zasad i warunków sytuowania tablic reklamowych i urządzeń reklamowych, ich gabarytów, standardów jakościowych oraz rodzajów materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane prowadzi do naruszenia zasady równego traktowania.

Z ustanowionej w art. 32 ust. 1 Konstytucji RP zasady równości wynika nakaz jednakowego traktowania podmiotów znajdujących się w zbliżonej sytuacji oraz zakaz różnicowania w tym traktowaniu bez przyczyny znajdującej należyte uzasadnienie w przepisie rangi co najmniej ustawowej. Zasady sprawiedliwości wymagają, by zróżnicowanie prawne podmiotów (ich kategorii) pozostawało w adekwatnej relacji do różnic w ich sytuacji faktycznej, jako adresatów danych norm prawnych. Zasada równości nie oznacza więc identyczności i nie może być z nią utożsamiana. Dyskryminacja rozumiana jest jako zróżnicowane traktowanie podmiotów znajdujących się obiektywnie w takiej samej sytuacji, które to odmienne traktowanie nie ma swojej racjonalnej (obiektywnie usprawiedliwionej) podstawy (vide wyroki Trybunału Konstytucyjnego w sprawach P 45/06, K 5/10, trybunal.gov.pl).

Z woli ustawodawcy, na mocy art. 37a ust. 6 u.p.z.p. uchwała krajobrazowa może przewidywać różne regulacje dla różnych obszarów gminy. Zasady i warunki sytuowania tablic reklamowych i urządzeń reklamowych (w tym które rodzaje nośników mogą być realizowane w poszczególnych obszarach miasta) odnoszą się do wszystkich podmiotów, które na tym terenie będą chciały posadowić takie nośniki, a nie wyłącznie do skarżącej. Nie do pomyślenia jest przyjęcie jednakowych zasad, takich samych dla obszaru całej gminy. Poszczególne obszary miasta różnią się gęstością i rodzajem zabudowy, sposobem poprowadzenia arterii komunikacyjnych, stopniem nasycenia zielenią przestrzeni miejskiej, walorem zabytkowym itp. Stąd też nie może obowiązywać jeden sztywny model sytuowania urządzeń reklamowych dla tak zróżnicowanej przestrzeni miejskiej. Pewne rejony muszą podlegać większym ograniczeniom co do możliwości sytuowania urządzeń reklamowych, a w innych obszarach można dopuścić większą swobodę (nośniki reklamowe o większych gabarytach, np. billboardy; gęściej zlokalizowane).

Jednocześnie wskazać należy na cel, jaki przyświecał ustawodawcy przy wprowadzaniu przepisów umożliwiających gminom podejmowania uchwał krajobrazowych. W uzasadnieniu do projektu ustawy nowelizującej (<https://sejm.gov.pl>; zakładka Strona główna -> Prace Sejmu -> Druki sejmowe -> Druk nr 1525) ustawodawca wskazał, że projekt wywiera skutki przede wszystkim w obszarze społecznym. Podstawowym celem tego projektu jest wdrożenie rozwiązań, które zapewnią właściwy poziom ochrony szczególnie cennym krajobrazowo obszarom Polski. Dzięki temu społeczeństwo – tak obecne, jak i przyszłe pokolenia – będzie miało możliwość funkcjonowania w estetycznej przestrzeni publicznej. Ustawodawca podkreślił, że kształtowanie krajobrazu ma znaczenie dla kultury, społeczeństwa, gospodarki i polityki. Wysoka jakość kształtowanego krajobrazu sprzyja rozwojowi kultury, tworzy więzi społeczne, chroni przed wykorzystaniem, przynosi korzyści gospodarcze i wzmacnia pozycję polityczną kraju. W uznaniu znaczenia ochrony krajobrazu państwa członkowskie Rady Europy w dniu 20 października 2000 roku we Florencji sporządziły Europejską Konwencję Krajobrazową. Jak zostało wskazane w preambule, wśród wartości leżących u podstaw Konwencji znajduje się zgodne uznanie, że krajobraz jest ważną częścią jakości życia ludzi zamieszkujących wszędzie: na obszarach miejskich i na wsi, na obszarach zdegradowanych, jak również na obszarach o wysokiej jakości, na obszarach uznawanych jako charakteryzujące się wyjątkowym pięknem, jak i na obszarach pospolitych. Konwencja ta została ratyfikowana przez

Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 24 czerwca 2004 roku w związku z czym w stosunku do naszego kraju weszła w życie z dniem 1 stycznia 2005 roku. Sygnatariusze Konwencji zobowiązali się do wdrożenia określonych rozwiązań. W szczególności dotyczy to ustanowienia i wdrożenia polityki w zakresie krajobrazu ukierunkowanej na ochronę, gospodarkę i planowanie krajobrazu oraz wprowadzenia instrumentów mających na celu ochronę, gospodarkę i planowanie krajobrazu. Ustawodawca zwrócił uwagę, że samorząd lokalny ma bardzo ograniczone możliwości wpływania na ład reklamowy na swoim terenie. Na obszarach innych niż obszarowe formy ochrony przyrody, czy parki kulturowe ustalenie zasad i warunków sytuowania tablic i urządzeń reklamowych jest obecnie możliwe jedynie poprzez miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego (por. art. 15 ust. 3 pkt 9 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym), co przy relatywnie niewielkim pokryciu terenu kraju miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego z góry wyklucza możliwość zachowania ładu reklamowego na większości terenu kraju. Aby przeciwdziałać takiemu stanowi rzeczy projekt ustawy przyznaje radzie gminy kompetencję do ustalania w formie samodzielnego aktu prawa miejscowego zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury, tablic i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabarytów, standardów jakościowych oraz rodzajów materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane (art. 7 pkt 2 w zakresie art. 37a).

Dalej, wprowadzenie uchwał krajobrazowych, w tym badanej uchwały, nie powoduje, że zakazane zostało sytuowanie nośników reklamowych w ogóle, lecz zostało ono w pewnym stopniu ograniczone. Wprowadzenie tego ograniczenia jest – jak powyżej wskazano – uzasadnione dbałością o środowisko, krajobraz, ład przestrzenny, czyli ogólnie rzecz biorąc ważny interes publiczny. W interesie publicznym jest bowiem uporządkowanie dotychczasowego chaosu reklamowego, nawet jeśli oznacza to dla przedsiębiorcy prowadzącego działalność gospodarczą przy użyciu reklam zmianę polegającą na konieczności respektowania pewnych ograniczeń, w miejsce poprzedniej dowolności. Jest to jednak ograniczenie, które odpowiada dwóm warunkom: wprowadzone zostało ustawą i ze względu na ważny interes publiczny (art. 22 Konstytucji RP), nie jest zatem sprzeczne z prawem, choć rzeczywiście interes prawny przedsiębiorcy narusza. Prowadzenie działalności gospodarczej nie jest nieograniczone (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 8 kwietnia 1998 r., K 10/97, OTK ZU nr 3/1998). Trybunał wielokrotnie zaznaczał, że dopuszczalne jest ograniczenie wskazanych wartości i zasad konstytucyjnych, jeżeli nie ma ono charakteru arbitralnego

i uzasadnione jest potrzebą ochrony innych wartości konstytucyjnych, posiłkując się w tym zakresie zasadą proporcjonalności. Niewątpliwie zaskarżona uchwała wprowadza ograniczenie w prowadzeniu działalności gospodarczej, jednakże ograniczenie to nie narusza zasady wolności (swobody) prowadzenia działalności gospodarczej, gdyż odnosi się do pewnej grupy podmiotów, a nie tylko skarżącej. W powołanym wyroku Trybunał Konstytucyjny przyjął przywoływane wielokrotnie w orzecznictwie stanowisko, 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 bądź politycznym. Istnieje w szczególności legitymowany interes państwa w stworzeniu takich ram prawnych obrotu gospodarczego, które pozwolą 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. Z kolei zaspokajanie potrzeb wspólnoty samorządowej jest zadaniem własnym (zadaniem publicznym) jednostek samorządu terytorialnego (art. 166 ust. 1 Konstytucji RP).

Wprowadzenie pewnych ograniczeń dotyczących przedsiębiorców, wobec wcześniejszej znacznej swobody, uzasadnione było interesem publicznym – interesem danej wspólnoty samorządowej. Ograniczenie to znajduje podstawę w przepisach rangi ustawowej – art. 37a u.p.z.p., a zatem nie narusza art. 22 Konstytucji.

Przyjęte przez Radę Miasta Kalisza regulacje nie powodują też naruszenia istoty prawa własności. Nieruchomości i nośniki reklamowe nadal będą mogły być wykorzystywane zgodnie z ich społeczno-gospodarczym przeznaczeniem (art. 140 kodeksu cywilnego), choć w danym przypadku wprowadzone przepisy mogą ograniczać swobodę co do sytuowania tablic reklamowych, urządzeń reklamowych i szyldów oraz swobodę co do ich wyglądu i materiału, z którego zostaną wykonane. Jest to jednak zgodne z intencją ustawodawcy, który zezwala na to, aby takie ograniczenia czy wręcz zakazy wprowadzać. Nie można więc stwierdzić, że wprowadzenie tych regulacji nie odpowiada prawu. Obowiązujące przepisy nie kształtują prawa własności jako absolutnego i nieograniczonego. Konstytucja RP w art. 64 ust. 3 stanowi, że własność może być ograniczona, ale tylko w drodze ustawy i tylko w takim zakresie, w jakim nie narusza to istoty prawa własności, a zatem z poszanowaniem zasady proporcjonalności, tj. zakazem nadmiernej w stosunku do chronionej wartości ingerencji w sferę praw i wolności jednostki. Ingerencja w sferę prawa własności musi zatem

pozostawać w racjonalnej i odpowiedniej proporcji do wymienionych celów, dla osiągnięcia których ustanawia się określone ograniczenia, przy czym ograniczenia te powinny być dokonane wyłącznie w formie przepisów ustawowych. Tak więc ustawowe granice prawa własności wyznaczają nie poszczególne przepisy, lecz całokształt obowiązującego ustawodawstwa. Mogą to być zarówno przepisy prawa cywilnego (art. 140 kodeksu cywilnego), jak i administracyjnego (regulujące wymagania urbanistyki i architektury, walory architektoniczne i krajobrazowe, ład przestrzenny, interes publiczny, czy zrównoważony rozwój). W konsekwencji ograniczenia prawa własności, które mogą pojawiać się w przyznanym ustawowo ramach, nie stanowią naruszenia prawa i nie mogą być podstawą do stwierdzenia nieważności uchwały.

Reasumując, w kompetencji rady gminy leży wprowadzenie np. zakazu sytuowania pewnego rodzaju reklam w określonych obszarach, czy też ograniczenie co do dopuszczalnej wielkości prezentowanych reklam. Nie stanowi to, wbrew stanowisku skarżącej, niedopuszczalnej dyskryminacji przedsiębiorców, w zależności od tego, w jakiego rodzaju nośnikach reklamowych się specjalizują, lecz wyraz przyznanej ustawowo radzie gminy kompetencji do wprowadzenia regulacji mającej na celu zniwelowanie tzw. chaosu reklamowego. Regulacje uchwały nie są skierowane przeciwko operatorom billboardów. Wprowadzając wprawdzie ograniczenia, którym przedsiębiorcy prowadzący działalność gospodarczą w zakresie reklamy zewnętrznej muszą się podporządkować, niemniej jednak są to ograniczenia zgodne z prawem.

Z uwagi na powyższe, Sąd działając na podstawie art. 151 P.p.s.a., oddalił skargę w pozostałym zakresie, o czym orzekł w punkcie 2 sentencji wyroku.

W orzeczeniu tym mieści się przy tym oddalenie wniosku spółki o stwierdzenie nieważności uchwały w całości, a nie w części (wniosek zawarty na stronie 1 skargi), albowiem skarga z art. 101 ust. 1 u.s.g. nie jest narzędziem do eliminowania z obrotu prawnego uchwał w całości, bez względu na ustalenie, czy stwierdzone naruszenia prawa miały jakikolwiek wpływ na interes prawny skarżącego. Skarżąca nie przedstawiła natomiast tego rodzaju okoliczności, które mogłyby świadczyć o tym, że zaskarżona uchwała w całości narusza jej interes prawny lub uprawnienie. Inaczej mówiąc spółka nie wykazała konkretnego i realnego naruszenia (a nie tylko istnienia) swojego interesu prawnego wszystkimi postanowieniami tej uchwały.

O kosztach postępowania, na które składa się kwota 500 zł tytułem wpisu od skargi, kwota 480 zł tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego oraz kwota 17 zł tytułem opłaty skarbowej od pełnomocnictwa, Sąd orzekł na podstawie art. 200 i art.

II SA/Po 572/22

205 § 2 P.p.s.a. w zw. z § 14 ust. 1 pkt 1 lit. c Rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych (t. j. Dz. U. z 2023 r., poz. 1935).



Na oryginale właściwe podpisy

Za zgodność z oryginałem

Agata Tyll-Szeligowska
St. sekretarz sądowy

1912

1912

1912