

II SA/Gd 434/25 - Wyrok

Data orzeczenia	2025-10-22
Data wpływu	2025-06-13
Sąd	Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku
Sędziowie	Dariusz Kurkiewicz /przewodniczący/ Jakub Chojnacki Katarzyna Krzysztofowicz /sprawozdawca/
Symbol z opisem	6159 Inne o symbolu podstawowym 615 6391 Skargi na uchwały rady gminy w przedmiocie ... (art. 100 i 101a ustawy o samorządzie gminnym)
Hasła tematyczne	Planowanie przestrzenne
Skarżony organ	Rada Miasta
Treść wyniku	Stwierdzono nieważność zaskarżonej uchwały w części
Powołane przepisy	Dz.U. 2024 nr 0 poz 1130; art. 37a; Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j.)

Sentencja
Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku w składzie następującym: Przewodniczący: Sędzia WSA Dariusz Kurkiewicz Sędziowie: Sędzia WSA Katarzyna Krzysztofowicz (spr.) Asesor WSA Jakub Chojnacki po rozpoznaniu w dniu 22 października 2025 roku w trybie uproszczonym na posiedzeniu niejawnym sprawy ze skargi C. Spółki z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w W. na uchwałę Rady Miejskiej w Redzie z dnia 30 stycznia 2025 roku, nr XII/108/2025 w sprawie uchwalenia zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabarytów, standardów jakościowych oraz rodzajów materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane, dla miasta Reda 1. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w części dotyczącej tablic reklamowych i urządzeń reklamowych C. Spółki z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w W. istniejących w dacie wejścia w życie zaskarżonej uchwały i wniesionych na podstawie zgody budowlanej; 2. w pozostałym zakresie skargę oddala; 3. zasądza od Rady Miejskiej w Redzie na rzecz skarżącej C. Spółki z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w W. kwotę 780 (siedemset osiemdziesiąt) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania.

Uzasadnienie
C. Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością (dalej jako: skarżąca, Spółka) wniosła do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku skargę na uchwałę nr XII/108/2025 Rady Miejskiej w Redzie z 30 stycznia 2025 r. w sprawie uchwalenia zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabarytów, standardów jakościowych oraz rodzajów materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane, dla miasta Reda (dalej jako: "Uchwała"), zaskarżając ją w całości.

W skardze Spółka zakwestionowała zapisy:

§ 13 ust. 1 i ust. 2 Uchwały w związku z § 5 i § 10 ust. 1-7 Uchwały, jako naruszające art. 37a ust. 9 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2024 r. poz. 1130 ze zm.), dalej jako: "u.p.z.p." w związku z art. 2 i art. 7 Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. nr 78, poz. 483) i wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z 12 grudnia 2022 r. w sprawie sygn. akt P 20/19 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 2025 r. poz. 418 ze zm.), dalej jako: "Prawo budowlane", a także art. 155 i art. 156 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2014 r. poz. 572 ze zm.), dalej jako: "k.p.a.", poprzez:

nieustanowienie w Uchwale żadnego mechanizmu ochrony praw nabytych dla podmiotów,

które przed wejściem w życie Uchwały wzniosły na terenie Redy 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 Skarżącego obowiązku ich rozbiórki, mimo nie orzeczenia wobec tych tablic reklamowych i urządzeń reklamowych nakazu rozbiórki we właściwym trybie przewidzianym w art. 48, art. 50 lub art. 51 Prawa budowlanego;

§ 13 ust. 1 i ust. 2 Uchwały w związku z § 5 i § 10 ust. 1-7 Uchwały oraz w związku z art. 37a ust. 9 u.p.z.p., jako naruszające art. 22 oraz art. 21 i art. 64 Konstytucji RP w związku z art. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji RP i wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z 12 grudnia 2022 r. w sprawie sygn. P 20/19, poprzez nieustanowienie w Uchwale stosownej rekompensaty pieniężnej w przypadkach "dostosowania" zgodnie z § 13 ust. 1 i ust. 2 Uchwały urządzeń reklamowych i tablic reklamowych, które zostały wzniesione w mieście R. na podstawie ważnych pozwoleń na budowę lub zgłoszeń prac budowlanych przez ich rozbiórkę, co jest równoważne w skutkach z ich wywłaszczaniem i ograniczeniem wolności gospodarczej bez odszkodowania.

Wobec powyższego Spółka wniosła o stwierdzenie nieważności skarżonej uchwały w całości, ewentualnie o stwierdzenie nieważności § 13 ust. 1 pkt 1 i 3 oraz ust. 2 Uchwały, w których ustalono obowiązek dostosowania istniejących w dniu wejścia Uchwały w życie tablic reklamowych i urządzeń reklamowych do warunków, zasad i wymogów określonych w tej Uchwale, w okresie 12 miesięcy od daty wejścia w życie Uchwały oraz warunki dostosowania tablic reklamowych i urządzeń reklamowych do warunków określonych w Uchwale.

W uzasadnieniu skargi Spółka w pierwszej kolejności wskazała na swój interes prawny podnosząc, że w ramach prowadzonej działalności w zakresie reklamy zewnętrznej w ubiegłych latach wzniosła na terenie R. szereg tablic i urządzeń reklamowych wolno stojących na podstawie ostatecznych decyzji o pozwoleniu na budowę i zgłoszeń budowlanych. Spółka eksploatuje te nośniki reklamowe legalnie i dzierżawi tereny pod nimi od właścicieli i użytkowników wieczystych terenów, na których się znajdują. Spółka zaznaczyła, że nie prowadzi w R. innych rodzajów działalności niż reklama zewnętrzna.

Dalej skarżąca zauważyła, że skarżona Uchwała wprowadza na terenie miasta Redy szereg ograniczeń w zakresie możliwości wznoszenia tablic i urządzeń reklamowych oraz szyldów, w szczególności billboardów, a w § 13 ust. 1 pkt 1 Uchwały określa terminy dostosowania istniejących w dniu wejścia w życie Uchwały tablic i urządzeń reklamowych do zasad i warunków w niej ustalonych - na 12 miesięcy od dnia jej wejścia w życie jako termin generalny dla istniejących tablic i urządzeń reklamowych, wydłużony do 24 miesięcy dla tablic i urządzeń reklamowych będących szyldami. Co istotne, Uchwała nie wprowadza żadnych wyłączeń, ani nawet nie rozróżnia skutków i obowiązków w zakresie dostosowania dla tablic i urządzeń lokowanych przed wejściem w życie Uchwały na podstawie zgód budowlanych: pozwolenia na budowę lub zgłoszenia zamiaru prowadzenia robót (np. choćby poprzez przewidzenie dłuższego terminu na ich dostosowanie).

Wskazane postanowienia Uchwały ustanawiają więc dla skarżącej obowiązki prawne, jako użytkownika i operatora ww. tablic i urządzeń reklamowych, tj. stanowią 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, zaś po upływie okresu "dostosowawczego" - do usunięcia (rozbiórki) wszystkich tablic i urządzeń reklamowych, które wzniosła legalnie w ramach działalności gospodarczej, co ogranicza możliwość wykonywania przez nią tej działalności, a

także wprost ogranicza jej prawa majątkowe (narusza jej własność), przez co godzi bezpośrednio w jej prawnie chronione interesy.

W tym zakresie Spółka wskazała, że wzniosła w R. na działce ewidencyjnej nr [...], przy ul. W. tablicę reklamową wolno stojącą dwustronną podświetlaną o powierzchni ekspozycji 48 m² (wymiary 4 m x 2 m), na podstawie decyzji Burmistrza Miasta Reda z 31 stycznia 2001 r. nr [...] o pozwoleniu na budowę i władą terenem, na którym jest ona posadowiona na mocy umowy dzierżawy z dnia 1 września 2022 r. (umowa na czas określony 3 lat z opcją automatycznego przedłużenia na kolejne okresy 3-letnie). Wskazane urządzenie reklamowe usytuowane jest na obszarze regulowanym przez Uchwałę w strefie C (§ 10 ust. 3), gdzie dopuszczono tylko enumeratywnie wymienione "wolnostojące" urządzenia reklamowe i tablice reklamowe. Urządzenie reklamowe skarżącej nie mieści się z żadnym z dopuszczonych punktów (format, wymiary) i wymaga dostosowania w ciągu 12 miesięcy zgodnie z § 13 ust. 1 pkt 1 Uchwały, tj. rozbiórki.

Ponadto skarżąca usytuowała w Redzie na działce nr [...], przy

ul. O. tablicę reklamową wolno stojącą dwustronną podświetlaną o powierzchni ekspozycji 18 m² (wymiary 3 m x 6 m) na podstawie zgłoszenia robót budowlanych z 6 września 2019 r. przyjętego bez zastrzeżeń przez Starostę Wejherowski, i władą terenem, na którym jest ona posadowiona, obecnie na mocy umowy dzierżawy z 1 marca 2022 r. (umowa na czas określony 5 lat z opcją automatycznego przedłużenia na kolejne okresy 5-letnie). Działka ta jest położona na obszarze określonym w Uchwale jako strefa A (§ 10 ust. 1) i jest sprzeczny z § 10 ust. 1 w związku z § 5 ust. 3 Uchwały. Wskazany nośnik reklamowy może bowiem być zakwalifikowany zarówno jako "billboard" jak również jako "tablica systemowa". W odniesieniu zaś do billboardów w strefie "A" Uchwała dopuszcza je tylko jako "sytuowane po południowej stronie ul. W., na odcinku od skrzyżowania z ul. P. i ul. G. do granicy z obszarem "C", nie dalej niż 20,0 m od zewnętrznej krawędzi jezdni tej ulicy, w odległości nie mniejszej niż 20,0 m od najbliższego położonego punktu na elewacji budynku, widocznej od strony miejsca sytuowania billboardu". Lokalizacja urządzenia reklamowego skarżącej nie spełnia ww. wymogu.

Z kolei w odniesieniu do tablicy systemowej, w strefie "A" dopuszczono je tylko w formacie nie większym niż średni (lit. I) oraz w formacie nie większym niż duży, jedynie po południowej stronie ul. W., na odcinku od skrzyżowania

z ul. P. i ul. G. do granicy z obszarem "C" oraz po południowej stronie ul. G., na odcinku od granicy z miastem R. do skrzyżowania

z ul. O., sytuowana zgodnie z przepisami odrębnymi oraz nie dalej niż 20,0 m od zewnętrznej krawędzi jezdni tych ulic (lit. m). Tablica reklamowa skarżącej nie spełnia wymogów ww. formatów.

Jak zauważyła skarżąca, żaden ze wskazanych nośników reklamowych nie może być dostosowany przez ich przesunięcie czy przebudowę, gdyż takie działania naruszyłyby warunki projektu budowlanego zatwierdzone w zgłoszeniu robót budowlanych i doprowadziłyby do powstania stanu samowoli budowlanej. Wobec tego, w celu dostosowania ich do zapisów Uchwały, będą musiały być usunięte, mimo że są nośnikami trwałymi, estetycznymi i stabilnymi. Rozbiórka oznacza utratę przez skarżącą praw nabytych wynikających ze zgód budowlanych, a także utratę dalszych przychodów z tytułu reklam umieszczanych na tych nośnikach reklamowych, czyli szkodę majątkową i uniemożliwienie kontynuacji działalności gospodarczej w tej formie, zaś dla wydzierżawiających grunt pod tymi nośnikami reklamowymi utratę przychodu z tytułu dzierżawy, co oznacza szkodę majątkową również po ich stronie i ograniczenie możliwości korzystania z nieruchomości poprzez zakaz

pobierania pożytków z tego prawa w postaci czynszu dzierżawy. Uchwała nie przyznaje skarżącej za to żadnej rekompensaty finansowej (odszkodowania).

Wprowadzony Uchwałą nakaz "dostosowania" tych tablic reklamowych i urządzeń reklamowych do postanowień Uchwały, który jest równoznaczny z nałożeniem obowiązku ich rozbiórki, jest sprzeczny z prawem również z tego względu, że będzie dotyczył obiektów, co do których nie orzeczono nakazu rozbiórki we właściwym trybie i podlegają one - jako wniesione 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. Oznacza to, że skutkiem obowiązku "dostosowania" do postanowień Uchwały urządzeń i tablic reklamowych zgodnie

z § 13 ust. 1 i ust. 2 Uchwały, stanie się konieczność usunięcia urządzeń reklamowych całkowicie w oderwaniu od ich statusu wynikającego z Prawa budowlanego. Tym samym Uchwała narusza zasadę ochrony praw słuszenie nabytych, wyprowadzoną przez orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego z zasady ochrony zaufania jednostki do państwa i prawa (zasady państwa prawnego) zawartej w art. 2 Konstytucji RP.

Podkreślono, że Spółka działała w dobrej wierze, a teraz stawiana jest w dużo gorszej sytuacji niż podmiot, który umieszczał reklamy nielegalnie. Postanowienia Uchwały nie wprowadzają bowiem rozróżnienia między urządzeniami reklamowymi usytuowanymi przed wejściem w życie Uchwały legalnie, a pozostałymi, niezalegalizowanymi urządzeniami reklamowymi, stanowiącymi samowolę budowlaną, wobec czego dochodzi do dyskryminacji, czyli nieuzasadnionego gorszego potraktowania legalnie wniesionych tablic i urządzeń reklamowych w porównaniu z tablicami ustawionymi nielegalnie, w rozumieniu art. 32 ust. 2 Konstytucji RP. Mimo bowiem poniesienia nakładów (kosztów finansowych, nakładów pracy, nakładu czasu związanego z przygotowaniem dokumentacji i oczekiwaniem na decyzję) przedsiębiorcy, którzy dochowali formalności budowlanych, tracą legalnie nabyte przez siebie prawa na równi z tymi, którzy takich nakładów nie ponieśli i praw nie nabyli. Zobowiązanie usunięcia nośników na koszt Spółki następuje też bez żadnej rekompensaty kosztów rozbiórki, ani żadnego odszkodowania z tytułu pozbawienia jej składnika majątkowego i możliwości kontynuowania działalności gospodarczej. De facto jest więc wyłącza bez odszkodowania. W przypadku zaś nieusunięcia reklamy grożą jej kary pieniężne, mimo że nikt nie cofnął jej zgody budowlanej ani nie nakazał rozbiórki.

Zdaniem skarżącej możliwe i prawnie skuteczne jest wyłączenie z obowiązku "dostosowania" (z zakresu przedmiotowego Uchwały) urządzeń reklamowych wniesionych legalnie (uchwała krajobrazowa Rady Gminy Kobylnica, uchwała krajobrazowa Rady Gminy Kołbaskowo, projekt uchwały krajobrazowej Miasta Szczecin) bądź ustalenie dla nich znacznie dłuższego okresu na "dostosowanie" (uchwała krajobrazowa Gminy Suchy Las). Przepis kompetencyjny art. 37a ust. 9 u.p.z.p. można odczytywać bowiem i w ten sposób, że skoro pod pojęciem przyznanej gminom kompetencji do określenia "warunków dostosowania" rozumie się dopuszczalność rozróżnienia w uchwale krajobrazowej regulacji dot. urządzeń reklamowych ze względu na różne kryteria (sądy nie kwestionują zróżnicowania regulacji ze względu np. na wielkość tablicy reklamowej), to takim kryterium zróżnicowania warunków dostosowania może być również cecha wyróżniająca daną grupę tablic i urządzeń reklamowych o charakterze obiektów budowlanych, jaką jest ich wniesienie legalne, w odróżnieniu od tych wniesionych nielegalnie np. przez wprowadzenie różnych okresów dostosowawczych dla obu tych grup bądź nawet wyłączenie urządzeń legalnych z zakresu Uchwały. Rozumienie takie jest tym bardziej uzasadnione, iż zgodnie z nadrzędnymi zasadami prawnymi ograniczenia bądź pozbawienia praw podmiotowych nie można wywodzić z ogólnych przepisów, nieprzewidujących wprost, wyraźnie i jednoznacznie ku temu podstawy.

Zauważono, że w odniesieniu do art. 37a ust. 9 u.p.z.p. fakt naruszenia przez ten przepis m.in. art. 2 Konstytucji RP potwierdził Trybunał Konstytucyjny w wyroku w sprawie sygn. P 20/19. Aby więc uniknąć wykładni niezgodnej z obowiązującymi przepisami i z art. 2 Konstytucji, należy 37a ust. 9 u.p.z.p. interpretować w taki sposób, że jego przedmiotowy zakres zastosowania nie obejmuje istniejących tablic reklamowych ani urządzeń reklamowych wzniesionych legalnie na podstawie udzielonych wcześniej pozwoleń na budowę lub na podstawie zgłoszeń robót budowlanych.

Dalej Spółka wywodziła, że za tym, iż art. 37a ust. 9 u.p.z.p. należy interpretować w sposób wyłączający istniejące tablice reklamowe i urządzenia reklamowe wzniesione legalnie na podstawie udzielonych wcześniej zgód budowlanych świadczy także brak jakiegokolwiek powiązania tego przepisu i u.p.z.p. jako takiej z Prawem budowlanym. Żaden przepis nie wyjaśnia co dzieje się np. z ważnymi zgodami budowlanymi, ani w jakim trybie ma następować rozbiórka przymusowa urządzeń. Jak zauważono, skarżąca legitymuje się ważnymi zgodami budowlanymi i brak jest podstaw do ich uchylecia. Uchylanie lub zmiana ostatecznych decyzji administracyjnych jest możliwe wyłącznie w trybie art. 155 k.p.a. - za zgodą strony, która w wyniku ostatecznej decyzji nabyła prawo lub zgodnie z art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a., kiedy może dojść w enumeratywnie określonych tam przypadkach do stwierdzenia decyzją administracyjną nieważności decyzji wydanej np. bez podstawy prawnej lub też z rażącym naruszeniem prawa.

Ponadto art. 161 k.p.a. dopuszcza uchylanie decyzji ostatecznych administracyjnych przez ministra lub wojewodę, lecz jedynie w wyjątkowych przypadkach, tj. gdy w inny sposób nie można usunąć stanu zagrażającego życiu lub zdrowiu ludzkiemu, albo zapobiec poważnym szkodom dla gospodarki narodowej lub dla ważnych interesów państwa. Przedmiotowe urządzenia i tablice reklamowe nie spełniają kryteriów tego przepisu, tzn. nie stanowią takich zagrożeń. Wyjątkowo na podstawie art. 162 k.p.a. organy administracji mogą stwierdzić wygaśnięcie decyzji, ale następuje to także w trybie decyzji i jest możliwe tylko wtedy, gdy decyzja stała się bezprzedmiotowa, zaś jednocześnie stwierdzenie wygaśnięcia takiej decyzji nakazuje przepis prawa. Także art. 163 k.p.a. dopuszcza uchylanie decyzji, na mocy których strona nabyła prawo, ale tylko wtedy, gdy przewiduje to przepis szczególnie.

Wobec powyższego, rozumiane dosłownie przepisy u.p.z.p. i Uchwały o obowiązku "dostosowania" tablic i urządzeń reklamowych do ich wymogów są sprzeczne z ww. przepisami Prawa budowlanego, k.p.a. i art. 2 Konstytucji w tym zakresie, w jakim w ramach "dostosowywania" miałyby dojść do rozbiórki nośników reklamowych wzniesionych legalnie w oparciu o ostateczne, wydane przez właściwe organy pozwolenia na budowę i stosowne zgłoszenia robót budowlanych.

Zdaniem strony skarżącej przyjęcie okresów dostosowawczych dłuższych niż 12 miesięcy stanowiłoby rozwiązanie chroniące prawa nabyte tych podmiotów, które legalnie już wzniosły tablice i urządzenia reklamowe w okresie przed wejściem w życie Uchwały. Należy domniemywać przy tym racjonalne działanie ustawodawcy, który wszakże uchwalając przepisy rangi ustawowej nie zmierza do naruszenia Konstytucji. Zauważono też, że ustawowy okres 12 miesięcy stanowi jedynie konieczne minimum okresu ochronnego, poniżej którego rada gminy uchwalając uchwałę krajobrazową zejść nie może, natomiast przedłużanie go tak, aby okres dostosowawczy pokrywał cały okres trwałości/żywności technicznej danego nośnika reklamowego, jest rozwiązaniem zgodnym z u.p.z.p. Rozwiązanie takie zapewniłoby prawidłową tj. zgodną z Konstytucją RP (art. 2 Konstytucji RP - zasada ochrony praw słusznie nabytych) implementację do Uchwały przepisu art. 37a ust. 9 u.p.z.p.

Skarżąca Spółka stwierdziła też, że przewidziana w Uchwale konieczność usunięcia urządzeń reklamowych, które w momencie wejścia w życie Uchwały w jej pierwotnym brzmieniu istnieją już na terenie miasta R. w ramach ich "dostosowania" do wymogów Uchwały, narusza prawa

własności oraz prawo do wolności prowadzenia działalności gospodarczej ich właścicieli i/lub użytkowników, chronione odpowiednio przez art. 21 i 64 Konstytucji RP oraz przez art. 22 Konstytucji RP, a także jako nieproporcjonalny środek przyjęty do osiągnięcia celu wyznaczonego przez ustawodawcę (ochrona ładu przestrzennego) narusza zasadę proporcjonalności wyrażoną w art. 31 ust.3 Konstytucji RP.

W przypadku właścicieli urządzeń reklamowych wzniesionych na należących do nich gruntach i z tym gruntem związanych, obowiązek ich "dostosowania" do ograniczeń wynikających z Uchwały narusza prawo własności nieruchomości tych osób, w tym możliwość postępowania z przedmiotem własności w sposób dowolny o ile nie narusza to praw innych osób (co wynika z art. 140 k.c.), jak też prawo do wolności działalności gospodarczej wykonywanej przez te osoby, ponieważ urządzenia reklamowe służą jako takie do wykonywania działalności gospodarczej tj. działalności reklamowej i przychody z tej działalności stanowią pożytki z rzeczy. Konieczność rozbiórki lub zmniejszenia czy przesunięcia wybudowanych legalnie tablic i urządzeń reklamowych przez ich użytkowników/właścicieli będzie pozbawiała te osoby korzyści majątkowych osiąganych z reklam umieszczanych na tych tablicach i urządzeniach reklamowych przez reklamodawców, a zatem będzie stanowiła wymierną szkodę majątkową po stronie tych podmiotów i stanowi faktycznie skutek równoważny z wywłaszczeniem prawa ich własności do tych tablic i urządzeń reklamowych i zakazaniem im prowadzenia działalności gospodarczej na tym terenie. Wobec tego § 13 ust. 1 i ust. 2 Uchwały przekracza granice ustawowego upoważnienia, jak również poprzez możliwość usunięcia urządzeń reklamowych wzniesionych w zgodzie z obowiązującymi wcześniej przepisami ma faktycznie miejsce wywłaszczenie, które zgodnie z art. 21 ust. 2 Konstytucji możliwe jest wyłącznie za słusznym odszkodowaniem, którego Uchwała nie przewiduje. Przy tym cel odebrania prawa nabytych, tj. uporządkowanie przestrzeni miejskiej, nie jest nadrzędny wobec prawa własności jednostki w tak wysokim stopniu, by uzasadniało taką daleką ingerencję w prawo własność.

Spółka podkreśliła też, że w orzecznictwie sądów administracyjnych ukształtowanym po wyroku Trybunału Konstytucyjnego sygn. P 20/19, jednolicie stwierdza się nieważność uchwał krajobrazowych w części dotyczącej postanowień nakazujących dostosowanie tablic reklamowych i urządzeń reklamowych istniejących w dacie wejścia w życie danej uchwały, wzniesionych na podstawie zgody budowlanej, z powołaniem się na przedmiotowy wyrok Trybunału. Także w sprawach dotyczących kar pieniężnych za brak dostosowania urządzenia reklamowego do przepisów uchwały krajobrazowej sądy przesądzają, że nie mogą być karane podmioty, które przed wejściem w życie uchwały krajobrazowej umieściły legalnie urządzenia reklamowe.

Mając powyższe na uwadze Spółka stwierdziła, że zapisy Uchwały zawarte w jej § 13 ust. 1 i ust. 2 zostały podjęte w oparciu o sprzeczną z przepisami Konstytucji RP podstawę prawną, wobec czego należy stwierdzić ich nieważność.

W odpowiedzi na skargę Rada Miejska, reprezentowana przez Burmistrza, wniosła o jej oddalenie, ewentualnie o stwierdzenie nieważności Uchwały w części, tj. w zakresie, w jakim przedmiotowa uchwała przewiduje w § 13 ust. 1 i ust. 2 pkt 1 obowiązek 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.

W uzasadnieniu wskazano, że po wyroku Trybunału Konstytucyjnego sygn. akt P 20/19, do czasu podjęcia zaskarżonej Uchwały, ustawodawca nie uchwalił ustawy regulującej podstawy i tryb dochodzenia odszkodowania przez podmioty, które są zobowiązane do ich usunięcia, brak też jest ustawowej delegacji dla rady gminy do określenia ww. trybu dochodzenia

odszkodowania przez wskazane podmioty. Tym samym brak było właściwej delegacji ustawowej dla rady gminy do uchwalenia postanowień przewidujących mechanizm ochrony praw nabytych podnoszony przez skarżącą, czy ustanowienia zasad ustalenia i wypłaty odszkodowania z tytułu dostosowania właściwych urządzeń do wymogów zawartych w uchwale krajobrazowej. Rada miasta zobowiązana była do działania na podstawie i w granicach prawa (art. 7 Konstytucji RP) i bez wyraźnego upoważnienia zawartego w ustawie takiej regulacji nie mogła samodzielnie wprowadzić do zaskarżonej uchwały.

Dalej w uzasadnieniu wyjaśniono, że zaskarżona Uchwała prezentuje istotne znaczenie dla porządkowania przestrzeni publicznej, zwiększenia ładu urbanistycznego, czy ochrony krajobrazu i dziedzictwa kulturowego na terenie gminy. Mianowicie, po przeprowadzonej identyfikacji tablic i urządzeń reklamowych w mieście oraz w wyniku przeprowadzonych analiz pod kątem wrażliwości krajobrazu miasta i potencjalnej możliwości sytuowania tablic i urządzeń reklamowych, jednoznacznie określono, co jest największym zagrożeniem dla krajobrazu miasta i w jakim zakresie należy uporządkować przestrzeń publiczną. Proponowany podział uwzględnia walory krajobrazu miasta pod względem estetycznym i wizualnym w zakresie środowiska przyrodniczego i kulturowego. Jednocześnie respektuje walory krajobrazu i optymalnie dostosowuje do nich atrakcyjność lokalizacyjną tablic i urządzeń reklamowych indywidualnie dla każdego obszaru strukturalnego. Ustalenia zawarte w uchwale krajobrazowej dostosowano do struktury, skali miasta i jego walorów krajobrazowych. Przy pozostawieniu dotychczas istniejących reklam w mieście nie byłoby możliwości uporządkowania przestrzeni publicznej. Wcześniej bowiem nie było podstawy prawnej do ograniczenia wydawania pozwoleń na budowę lub akceptacji zgłoszeń prac budowlanych, dla sytuowania urządzeń reklamowych i tablic reklamowych, oprócz częściowo uchwalanych miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, które obejmowały, w ograniczonym stopniu, zakazy i nakazy w tym zakresie.

Istotą Uchwały nie jest podtrzymanie stanu istniejącego, a wypracowanie takich zasad, które przywrócą porządek przestrzenny i pozwolą na dalsze, harmonijne kształtowanie ładu przestrzennego. Zadaniem stawianym przed tym dokumentem była w pierwszej kolejności identyfikacja zagrożeń, elementów negatywnie oddziałujących na krajobraz, zaburzających jego czytelny odbiór.

Rada zauważyła też, że wyrok Trybunału Konstytucyjnego, na który powołuje się skarżąca, dotyczy wyłącznie tablic i urządzeń reklamowych istniejących w dniu wejścia w życie Uchwały, niezgodnych z jej przepisami lecz wniesionych na podstawie zgody budowlanej. Skarżąca nie podnosi zarzutów co do treści Uchwały w innym zakresie niż zakres, którego dotyczy wyrok Trybunału Konstytucyjnego, a wskazany w petitum skargi.

Odnosząc się do wniosku skarżącej o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w całości Rada wskazała, że argumentacja Spółki, iż bez przepisu dostosowującego uchwała krajobrazowa nie mogłaby pozostać w obrocie prawnym, gdyż jako niewypełniająca całości upoważnienia ustawowego, dotknięta byłaby wadą nieważności, prowadzi do wniosku, że gminy do momentu wprowadzenia właściwych zmian w ustawie delegującej, nie powinny podejmować uchwał krajobrazowych. Tymczasem, zdaniem Rady, możliwe jest stwierdzenie nieważności kwestionowanej Uchwały wyłącznie w zakresie dotyczącym warunków i terminu dostosowania istniejących w dniu wejścia w życie Uchwały obiektów.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku zważył, co następuje:

Skarga jest częściowo zasadna.

Zgodnie z art. 1 § 1 i 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. - Prawo o ustroju sądów

administracyjnych (Dz. U. z 2024 r., poz. 1267) sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej, przy czym kontrola ta sprawowana jest pod względem zgodności z prawem. Stosownie do art. 3 § 2 pkt 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2024 r., poz. 935 ze zm.), dalej jako "p.p.s.a.", kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej.

Przedmiotem niniejszej skargi jest uchwała Rady Miejskiej w Redzie

z 30 stycznia 2025 r., nr XII/108/2025 w sprawie uchwalenia zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabarytów, standardów jakościowych oraz rodzajów materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane, dla miasta Reda (Dz. Urz. Woj. Pom.

z 26 lutego 2025 r., poz. 754; z dalej jako: "Uchwała").

Podstawę prawną wniesienia skargi na zaskarżoną uchwałę stanowił art. 101 ust. 1 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r., poz. 1153 ze zm.), dalej jako "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. 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 wykaże, 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, tj. 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, dostępny w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych, <https://orzecznia.nsa.gov.pl>, dalej CBOSA).

Zatem, dla skutecznego wniesienia skargi na uchwałę krajobrazową – stanowiącą uchwałę organu gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej - konieczne jest 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 rozpoznawanej sprawie stroną skarżącą jest spółka prawa handlowego – C. Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością, prowadząca działalność gospodarczą w zakresie reklamy zewnętrznej, m.in. w R. Jak wynika z treści skargi, w ramach tej działalności Spółka w ubiegłych latach wzniosła na terenie miasta Reda szereg tablic i urządzeń reklamowych wolnostojących na podstawie ostatecznych zgód budowlanych, w tym m.in. tablicę reklamową wolno stojącą dwustronną podświetlaną o powierzchni ekspozycji 48 m² (wymiary 4 m x 2 m) na działce nr [...], zrealizowaną na podstawie decyzji Burmistrza Miasta Reda

z 31 stycznia 2001 r. o pozwoleniu na budowę i władą terenem, na którym jest ona posadowiona na mocy umowy dzierżawy z dnia 1 września 2022 r. Spółka nie prowadzi w R. innych rodzajów działalności niż reklama zewnętrzna.

Jak dalej argumentowała Spółka, wejście w życie zaskarżonej Uchwały wprowadziło uregulowania dotyczące m.in. tablic, urządzeń reklamowych i szyldów oraz związany z tym obowiązek dostosowania ich do tych wymogów, co dotyczyło także tych tablic, urządzeń reklamowych i szyldów, które zostały zrealizowane w sposób legalny przed wejściem w życie Uchwały. Skarżąca podkreśliła, że dostosowanie wskazanych wyżej urządzeń do postanowień Uchwały spowodowałoby konieczność ich rozebrania, a w konsekwencji – utratę przez skarżącą praw nabytych, wynikających z uzyskanych zgód budowlanych, utratę przychodów z tytułu reklam umieszczanych na tych nośnikach - czyli szkodę majątkową i uniemożliwienie działalności gospodarczej w tej formie - a także uniemożliwienie pobierania pożytków z prawa własności w postaci czynszu. Skarżąca wyjaśniła jednocześnie, że nie ma możliwości "dostosowania" swoich nośników reklamowych poprzez ich przesunięcie czy przebudowę, bowiem takie działania naruszyłyby warunki projektu budowlanego zatwierdzone w pozwoleniu na budowę lub zgłoszeniu robót i doprowadziłyby do powstania stanu samowoli budowlanej. Ponadto jest to niemożliwe też z tego względu, że są to nośniki trwałe.

Zdaniem Sądu powyższa argumentacja dowodzi posiadania przez skarżącą interesu prawnego do zaskarżenia Uchwały. Nie budzi wątpliwości Sądu, że postanowienia Uchwały w zakresie, w jakim odnoszą się do stanowiących własność Spółki tablic i urządzeń reklamowych, modyfikując jednocześnie ukształtowany decyzjami administracyjnymi indywidualny stosunek prawny w zakresie tych obiektów, istniejących przed jej wejściem w życie, świadczą nie tylko o posiadaniu interesu prawnego przez skarżącą, ale także o jego naruszeniu, bowiem skarżąca skutecznie przedstawiła argumentację, z której wynika negatywny wpływ wprowadzonych zmian prawnych na jej sferę prawną, ukształtowaną ww. zgodami, związany z koniecznością dostosowania do skarżonej regulacji.

Co więcej, zaskarżona Uchwała narusza interes prawny, który skarżąca wywodzi z prowadzenia działalności gospodarczej w zakresie reklamy zewnętrznej na obszarze, na którym obowiązuje zaskarżona uchwała. Uchwała, wprowadzając wobec istniejących tablic i urządzeń reklamowych zakazy i ograniczenia w ich funkcjonowaniu w przestrzeni publicznej, niewątpliwie oddziałuje na sytuację prawną podmiotu, który czerpie zyski z działalności gospodarczej polegającej na sytuowaniu i utrzymywaniu tych tablic i urządzeń. Oznacza to, że jest on uprawniony do zaskarżenia takiego aktu do sądu, a jego interes prawny wynika także z wolności działalności gospodarczej, wynikającej z art. 22 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 przepisów, które dotyczą tego interesu. Kontrola sądu administracyjnego we wskazanym przedmiocie, jako kontrola legalności, ogranicza się zatem do badania zgodności z prawem podejmowanych uchwał, a zwłaszcza przestrzegania zasad (art. 37a u.p.z.p.) oraz określonej ustawą procedury (art. 37b u.p.z.p.). Nie może ona dotyczyć natomiast celowości, czy słuszności dokonywanych w uchwale rozstrzygnięć.

Dodatkowo zauważyć 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.

Przechodząc natomiast do zarzutów skargi 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. poz. 774), którą 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. Zamiarem ustawodawcy było więc wyeliminowanie materii objętej uchwałą wydawaną na podstawie nowej normy kompetencyjnej zawartej w art. 37a u.p.z.p z miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Nie oznacza to jednak, że rada utraciła kompetencje do określania zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, a jedynie ustawodawca przewidział, że będzie to czynić w odrębnej, niż plan miejscowy, uchwale stanowiącej akt prawa miejscowego.

Zgodnie zaś z brzmieniem dodanego 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). Uchwałą, o której mowa w ust. 1, jest aktem prawa miejscowego (ust. 4). Uchwałą, 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). Uchwałą, 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, uchwałą, o której mowa w ust. 1, może zawierać załącznik graficzny wraz z opisem, jednoznacznie określającym ich granice (ust. 7). Uchwałą, 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). Uchwałą, 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). Uchwałą, 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 skardze przedmiotem zaskarżenia Spółka uczyniła przepisy § 13 ust. 1 i ust. 2 uchwały w zw. z § 5 i § 10 ust. 1-7, które określają zasady sytuowania małej architektury, tablic reklamowych, urządzeń reklamowych i ogrodzeń w kontekście ochrony krajobrazu (§ 5), zawierają ustalenia szczegółowe w zakresie zasad i warunków sytuowania tablic reklamowych i urządzeń reklamowych, innych niż szyldy, dla poszczególnych obszarów strukturalnych od A do F oraz obszaru wyróżnionych przestrzeni publicznych układu komunikacyjnego ulic (§ 10 ust. 1-7), a przede wszystkim ustalają terminy dostosowawcze dla istniejących w dniu wejścia w życie uchwały tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz warunki dostosowania tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń do zasad i warunków określonych w uchwale (§ 13 ust. 1 i 2). Skarżąca w głównej mierze zarzuca uchwałodawcy brak sformułowania w zaskarżonej uchwale mechanizmu ochrony praw nabytych, wprowadzenie nakazu dostosowania tablic i urządzeń, które zostały legalnie wniesione przed wejściem w życie Uchwały, co jednoznacznie nakłada obowiązek rozbiórki bez nakazu administracyjnego oraz nieustanowienie w Uchwale stosownej rekompensaty pieniężnej w przypadku

dostosowania urządzeń i tablic reklamowych, przez ich rozbiórkę, co jest równoznaczne z wywłaszczeniem i ograniczeniem wolności gospodarczej bez odszkodowania.

W kontekście tak stawianych zarzutów wskazać należy, że w wyniku przedstawienia przez Naczelnego Sąd Administracyjny w postanowieniu z 6 czerwca 2019 r., sygn. akt II OSK 166/18, Trybunałowi Konstytucyjnemu pytania prawnego: "Czy art. 37a ust. 9 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t. j. 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.)", Trybunał - wyrokiem z 12 grudnia 2023 r., sygn. akt P 20/19 (wyrok wraz z uzasadnieniem dostępny w serwisie internetowym Lex nr 3645819) uznał, że art. 37a ust. 9 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jedn. 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, 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 niezgodny z art. 21 w związku z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

W uzasadnieniu tego rozstrzygnięcia 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 wniesionych 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, wniesionych 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 pytaniu prawnym, 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 stwierdził, 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 tych powodów 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.

Powyższy wyrok ma znaczenie dla prawidłowej wykładni przepisu art. 37a ust. 9 u.p.z.p., choć orzeczenie ma charakter zakresowy, co oznacza, że uznany za niekonstytucyjny przepis w określonym w nim zakresie nie został wprost derogowany z systemu prawnego, lecz konieczne jest dokonanie takiej wykładni art. 37a ust. 9 u.p.z.p. - głównie na płaszczyźnie funkcjonalnej i systemowej, która uwzględnia treść tego orzeczenia. Wyrok zakresowy powoduje bowiem, że usuwane jest z systemu prawnego jego niekonstytucyjne rozumienie, zatem sąd w trakcie rekonstrukcji normy prawnej obowiązany jest tę okoliczność wziąć pod uwagę z urzędu (zob. J. Trzciński, Bezpośrednie stosowanie Konstytucji przez sądy administracyjne, Wolters Kluwer, Warszawa 2023, s. 114 i n., A Górską, Sposoby usuwania wadliwości procesu tworzenia prawa przez sądy administracyjne, Przegląd Sądowy, 2/2021, s. 89 i n., wyrok NSA z 5 grudnia 2023 r., II OSK 94/22, publ.: CBOSA.nsa.gov.pl).

W świetle stwierdzonej niekonstytucyjności art. 37a ust. 9 u.p.z.p. Sąd zgodził się ze skarżącą Spółką, że wprowadzenie w kontrolowanej Uchwale regulacji nakazującej dostosowanie zrealizowanych legalnie, gdyż na podstawie zgody budowlanej (pozwolenia na budowę lub zgłoszenia robót budowlanych) przed dniem jej wejścia w życie tablic reklamowych i urządzeń reklamowych, bez jakiegokolwiek mechanizmu kompensacyjnego (regulacji ochronnych), jest niezgodne z prawem. Wprawdzie należy zauważyć, że Rada Miejska w R., zobowiązana do działania na podstawie i w granicach prawa (art. 7 Konstytucji RP), bez wyraźnego upoważnienia zawartego w ustawie nie mogła wprowadzić regulacji przewidującej taki mechanizm, lecz ze względu na stwierdzoną niekonstytucyjność powołanego przepisu ustawy kwestia ta nie mogła mieć znaczenia dla oceny legalności zaskarżonej Uchwały w trakcie kontroli sądowej.

Mając powyższe na uwadze, zgadzając się z powołaną argumentacją Trybunału, Sąd w składzie orzekającym, działając na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a. i w ramach interesu prawnego skarżącej, stwierdził nieważność zaskarżonej Uchwały w części dotyczącej tablic reklamowych i urządzeń reklamowych Spółki istniejących w dacie wejścia w życie Uchwały i wzniesionych na podstawie zgody budowlanej. W istniejącej sytuacji prawnej, a więc braku ustawowego mechanizmu odszkodowawczego, podmioty, które przed wejściem w życie uchwały reklamowej były dysponentami tablic reklamowych i urządzeń reklamowych, wzniesionych (umieszczonych) przez te podmioty na podstawie zgody budowlanej (legalnie) – nie mogą być bowiem zobowiązane do dostosowania się do przepisów uchwały krajobrazowej (zob. wyrok WSA w Krakowie z 9 lutego 2024 r., sygn. akt II SA/Kr 1591/23, CBOSA). Takie

zaś tablice i urządzenia, jak wykazywała w skardze Spółka, skarżąca posiada na terenie R.

W pozostałym zakresie Sąd uznał skargę za nieuzasadnioną. Z przedstawionej powyżej analizy przepisów wynika bowiem, że brak jest podstaw prawnych aby zapisów zaskarżonej Uchwały nie stosować do tablic i urządzeń sytuowanych na terenie miasta po dniu jej wejścia w życie.

W odniesieniu zaś do zaskarżonych przepisów § 5 i § 10 Uchwały wskazać trzeba, że statuują one zasady sytuowania małej architektury, tablic reklamowych, urządzeń reklamowych i ogrodzeń w kontekście ochrony krajobrazu (§ 5) oraz ustalają szczegółowe zasady i warunki sytuowania tablic reklamowych i urządzeń reklamowych, innych niż szyldy, dla poszczególnych obszarów strukturalnych od A do F oraz obszaru wyróżnionych przestrzeni publicznych układu komunikacyjnego ulic (§ 10 ust. 1-7). Zaskarżając jednak te regulacje skarżąca Spółka nie wykazała w jaki sposób miałyby one naruszać opisane powyżej przepisy prawa materialnego, a Sąd się takich naruszeń również nie dopatrył.

Sąd uznał także za błędną argumentację Spółki, iż bez przepisu dostosowującego zaskarżona Uchwała nie może pozostać w obrocie prawnym, gdyż - jako niewypełniająca całości upoważnienia ustawowego, dotknięta jest wadą nieważności w całości. W tym zakresie Sąd w pełni podziela stanowisko Rady, że takie rozumowanie jest błędne, ponieważ prowadzi do wniosku, że gminy - do momentu wprowadzenia właściwych zmian w ustawie delegującej, w ogóle nie mogłyby podejmować uchwał krajobrazowych, które przecież przede wszystkim dotyczą kształtowania krajobrazu na przyszłość, a więc mieszczą się w ramach legalnego upoważnienia ustawowego, jakim dysponuje Rada. Takie stanowisko Sądu zgodne jest z utrwaloną linią orzecznictwem NSA, który w szeregu wyroków wyeliminował z obrotu prawnego zaskarżane uchwały krajobrazowe jedynie w części dotyczącej tablic reklamowych i urządzeń reklamowych istniejących w dacie wejścia w życie uchwały krajobrazowej i wniesionych na podstawie zgody budowlanej (np. wyroki NSA z 24 kwietnia 2024r., sygn. II OSK 1825/19 i II OSK 1951/19).

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.

O kosztach postępowania Sąd orzekł w pkt 3 wyroku na podstawie art. 200

i art. 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 (Dz.U. z 2023 r., poz. 1935 ze zm.), zasądzając od organu na rzecz skarżącej Spółki zwrot kwoty 780 zł, na którą składa się wpis od skargi (300 zł) i wynagrodzenie pełnomocnika (480 zł).