



ziemski
BIZNES

Uchwały Reklamowe

pytania i odpowiedzi

*Agata Legat
Wojciech Gwóźdź*



ziemski&
partners

Poznań 2017

Uchwały reklamowe
pytania i odpowiedzi

/ Kilka słów wstępu...

Obowiązująca od 11 września 2015 roku ustawa krajobrazowa upoważnia rady gminy do wskazywania gdzie i jakie reklamy mogą znaleźć się w mieście. W związku z tym kancelaria Dr Krystian Ziemiński & Partners Kancelaria Prawna Sp. k. przygotowała e-book, który wyjaśnia najistotniejsze kwestie dotyczące tego tematu.

O kancelarii

Dr Krystian Ziemiński & Partners Kancelaria Prawna Sp. k. działa na rynku od roku 1992, będąc jedną z najstarszych i najbardziej doświadczonych kancelarii prawnych w Poznaniu i Wielkopolsce.

Pomagamy Klientom w profesjonalnym rozwiązywaniu zagadnień prawnych o wysokim stopniu złożoności, wymagających pracy specjalistów w interdyscyplinarnych zespołach projektowych.

ZIEMSKI &
PARTNERS



O autorach



Agata Legat

RADCA PRAWNY / PARTNER

Specjalizuje się w obsłudze przedsiębiorców w zakresie prawa nieruchomości, inwestycji budowlanych oraz prawa ochrony środowiska.

Wspiera biznes w poszukiwaniu niebanalnych rozwiązań dla nietypowych i skomplikowanych spraw. Posiada bogate doświadczenie procesowe.



Wojciech Gwóźdź

RADCA PRAWNY / KONSULTANT

Specjalizuje się w prawie administracyjnym ze szczególnym uwzględnieniem administracyjnoprawnych aspektów inwestycji budowlanych oraz prawa zagospodarowania przestrzennego.

Dodatkowo, zajmuje się procesami reprivatyzacyjnymi związanymi z nacjonalizacją i wywłaszczeniem mienia.

Spis treści

Czym jest uchwała reklamowa?	8
W jakim celu podejmowane są uchwały reklamowe?	9
Uchwały reklamowe a gwarancje konstytucyjne	10
Jakich obiektów i urzędzeń dotyczy uchwała reklamowa?	13
Jakie obiekty wyłączone są spod regulacji uchwał reklamowych?	14
Czego jeszcze uchwała reklamowa nie powinna regulować?	16
Reklama a oznaczenie osoby fundatora	16
Uchwała reklamowa a szyldy	18
Kto przygotowuje uchwałę reklamową?	20
Jaka jest procedura stanowienia uchwały reklamowej?	21
Jak można wpływać na treść uchwały reklamowej?	22
Jaki jest okres dostosowawczy istniejących obiektów do uchwały reklamowej?	24

Niezgodność istniejących tablic i urządzeń reklamowych z uchwałą	25
Czy w związku z obowiązkiem dostosowania istniejących nośników należy się rekompensata?	26
Na co zwracać uwagę przy dostosowywaniu nośników do uchwały reklamowej?	26
Jakie mogą być konsekwencje „nieprzestrzegania” uchwały reklamowej?	27
Kto może być pociągnięty do odpowiedzialności za „nieprzestrzeganie” uchwały reklamowej?	30
Czy uchwała reklamowa może zawierać różne postanowienia dla różnych nośników?	31
Jakie warunki musi spełniać uchwała reklamowa, aby była zgodna z prawem?	33
Co robić, gdy nie zgadzamy się z uchwałą reklamową?	33
Co mogę osiągnąć skarżąc uchwałę reklamową?	35

1 / Czym jest uchwała reklamowa?

Uchwała reklamowa jest aktem prawa miejscowego, podejmowanym na podstawie art. 37a ust. 1 *ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*¹. Zgodnie z tym przepisem, 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”.

Charakterystyczne dla uchwał reklamowych jest to, że:

- są fakultatywne (od konkretnej gminy zależy, czy zostaną na jej terenie uchwalone, czy też nie);
- muszą zawsze obejmować obszar całej gminy (z wyłączeniem terenów zamkniętych ustalonych przez inne organy niż minister właściwy do spraw transportu).

¹ Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, (dalej także „upzp”)

2 / W jakim celu podejmowane są uchwały reklamowe?

Jak wskazuje uzasadnienie projektu *ustawy krajobrazowej*², podstawowym założeniem, które legło u podstaw jej opracowania, było uzyskanie znaczącego efektu z punktu widzenia ochrony krajobrazu. Celem wprowadzonych regulacji jest zatem ochrona krajobrazu. *Ustawa krajobrazowa* wprowadza do systemu prawnego definicję krajobrazu (zgodnie z wprowadzonym do ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym art. 2 pkt 16e), przez krajobraz należy rozumieć postrzeganą przez ludzi przestrzeń, zawierającą elementy przyrodnicze lub wytwory cywilizacji, ukształtowaną w wyniku działania czynników naturalnych lub działalności człowieka).

Urzeczywistnienie tego celu nie może odbywać się jednak w sposób sprzeczny z celami ustaw, do których regulacje odnoszące się do uchwał reklamowych zostały wprowadzone, zwłaszcza *ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym i prawa budowlanego*³.

Przedmiotem regulacji *ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* jest w szczególności określanie zasad kształtowania polityki przestrzennej przez organy administracji oraz określanie zakresu i sposo-

¹ Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, (dalej także „upzp”)

² Ustawa z dnia 24 kwietnia 2015 roku – o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi do ochrony krajobrazu

³ Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (dalej także: „pb”)

bu postępowania w sprawach przeznaczania terenów na konkretne cele wraz z ustaleniem zasad ich zagospodarowania i zabudowy (art. 1 ust. 1 upzp).

Prawo budowlane normuje działalność obejmującą sprawy projektowania, budowy, utrzymania i rozbiórki obiektów budowlanych oraz określa zasady działania organów administracji publicznej w tych dziedzinach (art. 1 pb).

Realizacja przez uchwały reklamowe celu w postaci ochrony krajobrazu nie może mieć charakteru absolutnego, a co za tym idzie, nie powinna wykraczać poza ogólne cele wskazanych wyżej aktów prawnych.

3 / Uchwały reklamowe a gwarancje konstytucyjne

Wprowadzane uchwałami reklamowymi ograniczenia muszą pozostawać w zgodzie z zasadami wynikającymi z *Konstytucji RP*, takimi jak zasada proporcjonalności (art. 31 ust. 1 *Konstytucji RP*), czy równości (art. 32 ust. 1 *Konstytucji RP*).

Jak wskazuje orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego w zakresie zasady proporcjonalności, warunkami dopuszczalności ograniczeń prawa własności są: „ustawowa forma ograniczenia, istnienie w państwie demokratycznego prawa konieczności wprowadzenia ograniczenia, funkcjonalny związek ograniczenia z realizacją wskazanych w art. 31 ust. 3 [Konstytucji RP – przyp. własny] wartości oraz zakaz naruszania istoty prawa własności. Wymóg istnienia w państwie demokratycznym konieczności wprowadzenia ograniczenia odpowiada zasadzie proporcjonalności. Ograniczenie danego prawa musi pozostać w odpowiedniej proporcji do celów, których ochrona uzasadnia ustanowienie tego ograniczenia” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 lutego 2001 roku, sygn. akt: K 27/00).

W myśl art. 64 ust. 1 *Konstytucji RP*, każdy ma prawo do własności, innych praw majątkowych oraz prawo dziedziczenia. Na podstawie art. 64 ust. 2 *Konstytucji RP*, własność, inne prawa majątkowe oraz prawo dziedziczenia podlegają równej dla wszystkich ochronie prawnej. Z kolei zgodnie z art. 64 ust. 3 *Konstytucji RP*, własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności.

W art. 31 ust. 3 *Konstytucji RP* wskazano, że ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw.

Jak wskazują sądy administracyjne (w odniesieniu do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, ale rozważania te pozostają w pełni aktualne również w stosunku do uchwał reklamowych), „*uprawnienia planistycznego gminy, zwanego w doktrynie „władztwem planistycznym”, czy też „samodzielnością planistyczną gminy” nie należy rozumieć jako pełnej swobody w określaniu przeznaczenia i zasad zagospodarowania poszczególnych obszarów*” (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 3 lipca 2014 roku, sygn. akt: II OSK 240/13). Ponadto, „*ustalenia planu mogą ograniczać własność i takie regulacje nie stanowią naruszenia prawa, o ile dzieje się to z poszanowaniem prawa, w tym chronionych wartości konstytucyjnych – również zasady proporcjonalności*” (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 lutego 2014 roku, sygn. akt: II OSK 1208/13).

Przewidziane uchwałami reklamowymi zakazy i nakazy nie mogą naruszać również konstytucyjnej zasady równości, tj. nie mogą różnicować bez wyraźnej przyczyny swoich postanowień w stosunku do różnych obiektów czy obszarów. Trybunał Konstytucyjny zaznacza, że „*konstytucyjna zasada równości wobec prawa polega na tym, że wszystkie podmioty prawa, charakteryzujące się daną cechą istotną (relewantną) w równym stopniu, mają być traktowane równo*” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 marca 1988 roku, sygn. akt: U 7/87).

Tym samym, władztwo planistyczne organów gminy, również w odniesieniu od uchwał reklamowych, nie jest absolutne (a co za tym idzie, postanowienia takich uchwał nie mogą być dowolne).

4 / **Jakich obiektów i urządzeń dotyczy uchwała reklamowa?**

Uchwała reklamowa zawiera zasady i warunki sytuowania, gabaryty, standardy jakościowe oraz rodzaje materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane:

- a. *obiekty małej architektury,*
- b. *tablice reklamowe i urządzenia reklamowe,*
- c. *ogrodzenia.*

Według definicji zawartej w art. 3 pkt 4) Prawa budowlanego, obiektami małej architektury są niewielkie obiekty, a w szczególności:

- kultu religijnego, jak: kapliczki, krzyże przydrożne, figury,
- posągi, wodotryski i inne obiekty architektury ogrodowej,
- użytkowe służące rekreacji codziennej i utrzymaniu porządku, jak: piaskownice, huśtawki, drabinki, śmietniki.

Tablicą reklamową w rozumieniu art. 2 pkt 16b) *ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* jest przedmiot materialny przeznaczony lub służący ekspozycji reklamy wraz z jego elementami konstrukcyjnymi i zamocowaniami, o płaskiej powierzchni służącej ekspozycji reklamy, w szczególności:

- a. *baner reklamowy,*
- b. *reklama naklejana na okna budynków,*
- c. *reklama umieszczana na rusztowaniu, ogrodzeniu lub wyposażeniu placu budowy, z wyłączeniem drobnych przedmiotów codziennego użytku wykorzystywanych zgodnie z ich przeznaczeniem.*

Przepis art. 2 pkt 16c) *ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* zawiera definicję urządzenia reklamowego, przez które należy rozumieć przedmiot materialny przeznaczony lub służący ekspozycji reklamy wraz z jego elementami konstrukcyjnymi i zamocowaniami, inny niż tablica reklamowa, z wyłączeniem drobnych przedmiotów codziennego użytku wykorzystywanych zgodnie z ich przeznaczeniem.

Pojęcie ogrodzenia nie zostało zdefiniowane przez ustawodawcę, w związku z czym dokonując wykładni tego pojęcia należy posłużyć się definicją słownikową. Zgodnie ze Słownikiem języka polskiego PWN, za ogrodzenie należy rozumieć „*to, co ogradza jakiś teren, np. płot, parkan, mur*”.⁴

⁴ <http://sjp.pwn.pl/sjp/ogrodzenie;2494452.html>;

5 / **Jakie obiekty wyłączone są spod regulacji uchwał reklamowych?**

Spod zakresu normowania uchwały reklamowej są wyłączone kwestie odnoszące się do ogrodzeń autostrad, dróg ekspresowych oraz linii kolejowych. Uchwała może także wskazywać:

- rodzaje obiektów małej architektury, które nie będą musiały być dostosowane do zakazów, zasad lub warunków określonych w uchwale,
- obszary oraz rodzaje ogrodzeń dla których następuje zwolnienie z obowiązku dostosowania ogrodzeń istniejących w dniu jej wejścia w życie.

Zgodnie z art. 37c ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, przepisów dotyczących reklam nie stosuje się do upowszechniania informacji wyłącznie:

- a. *trwale upamiętniającej osoby, instytucje lub wydarzenia,*
- b. *o charakterze religijnym, związanym z działalnością kościołów lub innych związków wyznaniowych, jeżeli tablica reklamowa lub urządzenie reklamowe sytuowane są w granicach terenów użytkowanych jako miejsca kultu i działalności religijnej oraz cmentarzy,*

pod warunkiem, że powyższe informacje pełnią wyłącznie wskazane wyżej funkcje.

6 / Czego jeszcze uchwała reklamowa nie powinna regulować?

Poza zakresem normowania przez uchwały reklamowe powinny pozostawać obiekty i zjawiska, które nie stanowią elementu krajobrazu, czy nie stanowią urządzeń/ tablic reklamowych (przedmiotów materialnych przeznaczonych lub służących ekspozycji reklamy). Dla przykładu, poza zakresem normowania przez uchwały reklamowe powinny pozostawać: dźwięk, projekcje audiowizualne, samochody i inne pojazdy w ruchu, balony, sterowce, samoloty, śmigłowce, ludzie, czy też elementy ich ubioru. Ponadto, uchwały reklamowe nie powinny normować takich zagadnień, jak aranżacje witryn sklepowych, czy ekspozycje sklepowe – nie są to przedmioty materialne, a raczej koncepcje rozmieszczenia przedmiotów.

7 / Reklama a oznaczenie osoby fundatora

Jak wskazuje się w doktrynie, pomniki i tablice trwale upamiętniające osoby, instytucje lub wydarzenia w przypadku, gdy zawierają oznaczenie ich fundatora, mogą zostać uznane za urządzenia/ tablice reklamowe. Nie są to bowiem obiekty służące wyłącznie trwałemu upamiętnieniu osoby,

instytucji lub wydarzenia, lecz służą również promowaniu osoby fundatora.⁵ To samo dotyczy się tablic informujących o ufundowaniu przez prywatne podmioty (zarówno osoby fizyczne, jak prawne) ławek miejskich, fontann, renowacji budynków, ozdób świątecznych, ozdobnych włązów kanalizacyjnych, słupów oświetleniowych, drzew i krzewów, kostki brukowej, czy jeszcze też innych elementów przestrzeni publicznej.

Wydaje się jednak, że w przypadku wskazanych wyżej obiektów, informacja o osobie fundatora nie ma najczęściej na celu promowania prowadzonej przez taką osobę działalności, a jedynie poinformowanie o zainteresowaniu dbaniem o potrzeby społeczności, czy wspólną przestrzeń (nie jest to informacja promująca czyjąś działalność gospodarczą, czyli reklama, a jedynie zwykła informacja).

Trudno więc uznać, aby obiekty które zawierają oznaczenie fundatora w każdym przypadku mogły zostać zakwalifikowane do urządzeń/ tablic reklamowych.

⁵ A. Fogel (red.), Ustawa krajobrazowa, Warszawa 2016, s. 83 i n.;

8 / *Uchwała reklamowa a szyldy*

Tzw. uchwały reklamowe dotyczą nie tylko typowych nośników reklamowych, ale również, o czym niekiedy się zapomina, szyldów.

Podpadają pod tę kategorię wszelkie tablice oraz urządzenia informujące o działalności prowadzonej na nieruchomości, na której się znajdują, a więc na przykład nazwa/logotyp sklepu, restauracji, punktu usługowego.

Uchwały reklamowe ustalają zasady, warunki usytuowania, gabaryty oraz liczbę szyldów, które mogą być umieszczone na danej nieruchomości przez podmiot prowadzący na niej działalność.

Co istotne, przepisy uchwał reklamowych odnoszą się nie tylko do tych szyldów, które powstaną po ich wejściu w życie, ale także szyldów już istniejących. Uchwała reklamowa określi warunki i termin ich dostosowania do nowych przepisów. Minimalny okres dostosowawczy to 12 miesięcy od dnia wejścia w życie uchwały.

Praktyka w tym zakresie jest różna. Przykładowo: łódzka uchwała reklamowa przewiduje dla szyldów, w zależności od ich lokalizacji, roczny lub dwuletni okres dostosowawczy. Z kolei w Opolu przewidziano 30- mie-

sięcy na dostosowanie szyldów do nowych wymagań. Projekt warszawskiej uchwały reklamowej zakłada natomiast 3 - letni okres dostosowawczy.

Jedno natomiast dla wszystkich uregulowań jest wspólne - uchwała zawsze musi określić termin dostosowania szyldów do nowych wymogów.

Nowe przepisy mogą być szczególnie kłopotliwe dla przedsiębiorców, którzy posiadają ustandaryzowane oznaczenia- może się bowiem okazać, że trzeba je będzie dostosować do różnych wymogów obowiązujących na obszarach różnych gmin.

Dlatego warto zainteresować się czy na obszarze gminy, w której prowadzimy działalność, trwają prace nad uchwałą reklamową. Analogicznie jak ma to miejsce przy uchwalaniu planu miejscowego, także i w tej procedurze, zainteresowani mają prawa składania uwag do opracowywanych projektów uchwał i w ten sposób wpływać na ich treść, minimalizując koszty związane z obowiązkami dostosowawczymi.

9 / **Kto przygotowuje uchwałę reklamową?**

W procedurze zmierzającej do podjęcia uchwały reklamowej kluczową rolę odgrywa rada gminy, która formalnie inicjuje i kończy proces uchwalania uchwały reklamowej.

Z kolei samo przygotowanie projektu takiej uchwały, ogłoszenie o wyłożeniu projektu do publicznego wglądu, a także rozpatrzenie wniesionych uwag należy do kompetencji wójta/burmistrza/prezydenta miasta.

Ponadto, procedura podjęcia uchwały wymaga współpracy z organami administracji różnego szczebla. Do opiniowania projektu właściwi są marszałek województwa, regionalny dyrektor ochrony środowiska oraz właściwy organ Państwowej Straży Pożarnej, do uzgadniania zaś wojewódzki konserwator zabytków w zakresie kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu oraz minister właściwy do spraw zdrowia w zakresie zagospodarowania obszarów ochrony uzdrowiskowej.

Opinie nie są wiążące, ale muszą zostać przeanalizowane przy sporządzeniu projektu uchwały. Uzgodnienia natomiast wiążą organy gminy. Organ uzgadniający wyraża zgodę zarówno co do wydania aktu jak i co do jego treści.

10 / *Jaka jest procedura stanowienia uchwały reklamowej?*

W pierwszym etapie prac nad uchwałą reklamową rada gminy podejmuje tzw. uchwałę intencyjną, czyli uchwałę, w której zobowiązuje wójta (burmistrza lub prezydenta miasta) do przygotowania projektu uchwały reklamowej. Uchwała taka, mimo że nie jest aktem prawa miejscowego, stanowi niezbędny element do wszczęcia procedury uchwalenia uchwały reklamowej.

Wójt (burmistrz lub prezydent miasta) ma obowiązek podać do publicznej wiadomości informację o podjęciu przez radę gminy uchwały, a następnie sporządzić jej projekt. Został on także zobligowany do zasięgnięcia niezbędnych opinii i dokonania odpowiednich uzgodnień z właściwymi organami administracji różnego szczebla. Ustawodawca nakazuje, by poszczególne czynności w ramach procedury uchwalania uchwały reklamowej organ wykonawczy gminy podejmował niezwłocznie.

Termin na zajęcie stanowiska lub wyrażenie opinii dla wskazanych podmiotów wynosi miesiąc od dnia otrzymania projektu uchwały. Milczenie uważa się, po upływie tego terminu, za dokonane uzgodnienie projektu, a wymóg zasięgnięcia opinii- za spełniony.

Kolejnym krokiem jest ogłoszenie w prasie lokalnej oraz przez obwieszczenie, a także w sposób zwyczajowo przyjęty na danym terenie o wyłożeniu projektu uchwały do publicznego wglądu na co najmniej 7 dni przed terminem wyłożenia i wyłożenie tego projektu do publicznego wglądu na okres co najmniej 21 dni. Uwagi do projektu wójt zbiera w czasie wyłożenia i przez okres 14 dni po zakończeniu okresu wyłożenia. To na tym etapie zainteresowani mogą wpływać na treść uchwały. Następnie zgłoszone uwagi są rozpatrywane.

W ostatnim etapie rada gminy uchwała uchwałę reklamową, rozstrzygając jednocześnie o sposobie rozpatrzenia uwag, które nie zostały uwzględnione przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta).

Pomimo braku wskazania tego wprost w ustawie, w przypadku wprowadzenia istotnych zmian do projektu uchwały reklamowej, po jego wcześniejszym zaopiniowaniu i uzgodnieniu (a także, po wyłożeniu projektu do publicznego wglądu), czynności te należy powtórzyć. Ma to swoje uzasadnienie w art. 1 ust. 2 pkt 12) *upzp*, zgodnie z którym, w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym uwzględnia się zwłaszcza, m.in., zachowanie jawności i przejrzystości procedur planistycznych.

11 / *Jak można wpływać na treść uchwały reklamowej?*

Po wyłożeniu projektu uchwały do publicznego wglądu, zainteresowane podmioty mogą składać uwagi do tego projektu. Ustawa nie reguluje kręgu podmiotów uprawnionych do wniesienia uwag, a zatem może to być każdy. Organ wykonawczy gminy zobowiązany jest je rozpatrzyć i sporządzić listę nieuwzględnionych uwag.

Mimo że procedura dla stanowienia uchwał reklamowych jest podobna do procedury stanowienia przez gminę studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, to jednak w przypadku uchwały reklamowej zainteresowane podmioty nie mogą składać wniosków do projektu uchwały reklamowej. Uwagi do gotowego projektu uchwały są zatem jedynym sposobem wpływania na jej treść.

Ponadto, odmiennie niż w przypadku uwag do projektów studium oraz miejscowych planów, przepisy upzp wprost nie wyłączają możliwości wnoszenia środków zaskarżenia na nieuwzględnienie uwag do projektu uchwały reklamowej. W stosunku do rozstrzygnięć w postaci nieuwzględnienia uwag do uchwały reklamowej, nie wyłączono bowiem *expressis verbis* zastosowania przepisu art. 3 § 2 pkt 4) ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 roku - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, zgodnie z którym, kontrola działalności administracji publicznej przez

sądy administracyjne obejmuje orzekanie w sprawach skarg, m.in. na inne niż określone w pkt 1-3 tegoż przepisu akty lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczące uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa. Przepis ten może zostać więc uznany za podstawę rozpoznawania skarg na nieuwzględnienie uwag do projektu uchwały reklamowej (o tym, czy tak się stanie, zadecyduje w praktyce orzecznictwo sądów administracyjnych).

12 / *Jaki jest okres dostosowawczy istniejących obiektów do uchwały reklamowej?*

W uchwale reklamowej rada gminy musi określić warunki i termin dostosowania istniejących obiektów do zasad i warunków w niej określonych. O ile ustawodawca nie wskazał maksymalnej długości tego terminu, to zastrzeżono, że nie może być on krótszy niż 12 miesięcy od dnia wejścia w życie uchwały.

Art. 37a ust. 10 upzp zawiera wyjątki od obowiązku dostosowania się do ustaleń uchwały. Pierwszy z nich polega na tym, że rada gminy może wskazać rodzaje obiektów małej architektury, które nie wymagają dostosowania do zakazów, zasad lub warunków określonych w uchwale, z zastrzeżeniem, że nie jest dopuszczalne wprowadzenie takiego zróżnicowa-

nia dla wybranych rodzajów tablic i urządzeń reklamowych.

W odniesieniu do tablic i urządzeń reklamowych ustawa wprowadza bezwzględny obowiązek dostosowania ich do wymogów uchwały.

Drugie wyłączenie dotyczy możliwości zwolnienia z obowiązku dostosowania obszarów oraz ogrodzeń istniejących w dniu wejścia uchwały w życie do zakazów, zasad lub warunków w niej określonych.

13 / ***Niezgodność istniejących tablic i urządzeń reklamowych z uchwałą.***

Zgodnie z art. 37a ust. 9 *upzp*, uchwała reklamowa 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.

W przypadku, gdy dotychczas istniejący, legalny nośnik reklamy jest niezgodny z uchwałą reklamową, należy w wyznaczonym terminie dostosować go do postanowień uchwały reklamowej (lub jeśli z przyczyn technicznych lub z uwagi na postanowienia uchwały reklamowej nie jest to możliwe, usunąć).

14 / *Czy w związku z obowiązkiem dostosowania istniejących nośników należy się rekompensata?*

Przepisy wprowadzone ustawą krajobrazową nie przewidują wprost możliwości dochodzenia odszkodowania w związku z koniecznością dostosowania istniejących obiektów do postanowień uchwały reklamowej.

Jest to przykład tzw. szkody legalnej.

Wprowadzenie możliwości dochodzenia rekompensaty za konieczność dostosowania istniejących obecnie legalnych obiektów, byłoby celowe i pożądane.

15 / *Na co zwracać uwagę przy dostosowywaniu nośników do uchwały reklamowej?*

Dostosowując istniejące nośniki reklamowe należy pamiętać o konieczności uzyskania decyzji uprawniających do podjęcia dostosowawczych robót budowlanych (np. pozwolenia na budowę lub ewentualnie zgłoszenia robót, jeśli na planowane prace nie jest wymagane pozwolenie na

budowę) lub rozbiórki obiektu.

Obowiązek dostosowania istniejących obiektów, który wprowadzony może zostać uchwałą reklamową, nie znosi ogólnego nakazu (zwłaszcza na gruncie prawa budowlanego) legitymowania się przez osobę zamierzającą wykonać roboty budowlane (inwestora) właściwymi decyzjami i to jeszcze przed przystąpieniem do ich wykonywania.

16 / *Jakie mogą być konsekwencje „nieprzestrzegania” uchwały reklamowej?*

Jednym z instrumentów mających na celu spowodowanie przestrzegania postanowień uchwały reklamowej są kary pieniężne za umieszczenie tablicy reklamowej lub urządzenia reklamowego niezgodnie z przepisami uchwały reklamowej.

Organem właściwym do nałożenia kary pieniężnej jest wójt (burmistrz, prezydent miasta) gminy, na obszarze której tablica reklamowa lub urządzenie reklamowe umieszczone zostały niezgodnie z przepisami uchwały reklamowej.

Kara pieniężna wymierzana jest na drodze decyzji administracyjnej.

Zgodnie z art. 37d ust. 5 upzp, jeśli w dniu wydania decyzji określającej wysokość kary pieniężnej, tablica reklamowa lub urządzenie reklamowe nie są zgodne z przepisami uchwały reklamowej, w decyzji tej określa się wysokość kary pieniężnej za okres od dnia wszczęcia postępowania w sprawie do dnia wydania decyzji, oraz obowiązek dostosowania tablicy lub urządzenia do uchwały reklamowej, albo obowiązek ich usunięcia. Decyzja w części dotyczącej dostosowania nośnika reklamowego do postanowień uchwały reklamowej albo jej usunięcia, podlega natychmiastowemu wykonaniu. Po zrealizowaniu przez adresata decyzji obowiązku polegającego na doprowadzeniu tablicy lub urządzenia reklamowego do stanu zgodnego z prawem albo ich usunięciu, wójt (burmistrz, prezydent miasta) wyda kolejną decyzję, w której określi wysokość kary pieniężnej za okres od dnia wydania poprzedniej decyzji, do dnia dostosowania reklamy albo jej usunięcia.

Wysokość kary uzależniona jest od stawek opłaty reklamowej (stawki określonej przez radę gminy lub stawki maksymalnej przyjętej w przepisach ustawowych) oraz pola powierzchni tablicy lub urządzenia reklamowego służącej ekspozycji reklamy, wyrażonej w metrach kwadratowych.

Sposób obliczania wysokości kary pieniężnej jest następujący:

Wysokość kary pieniężnej w przypadku określenia przez radę gminy stawek opłaty reklamowej:	Wysokość kary pieniężnej w przypadku braku określenia przez radę gminy stawek opłaty reklamowej:
$P \times 40SZ + 40S$	$P \times 40MSZ + 40MSS$
<i>za każdy dzień niezgodności tablicy/urządzenia z przepisami</i>	
P	<i>pole powierzchni tablicy/urządzenia reklamowego służące ekspozycji reklamy</i>
SZ	<i>stawka części zmiennej opłaty reklamowej uchwalona przez radę gminy</i>
SS	<i>stawka części stałej opłaty reklamowej uchwalona przez radę gminy</i>
MSZ	<i>maksymalna ustawowa stawka części zmiennej opłaty reklamowej</i>
MSS	<i>maksymalna ustawowa stawka części stałej opłaty reklamowej</i>

W sytuacji, gdy kształt urządzenia reklamowego uniemożliwia wyznaczenie pola powierzchni służącej ekspozycji reklamy, wysokość kary pieniężnej zależy od pola powierzchni bocznej prostopadłościanu opisanego na urządzeniu reklamowym.

Zgodnie z art. 37e upzp, w sprawach dotyczących kar pieniężnych, nieuregulowanych w nowych przepisach, należy stosować odpowiednio przepisy Ordynacji podatkowej.

Ponadto, zgodnie z art. 63b § 1 Kodeksu wykroczeń, podmiot, który umieszcza reklamę, z naruszeniem warunków jej sytuowania określonych w art. 42a ustawy o drogach publicznych, o gabarytach większych niż dopuszczalne lub wykonane z wyrobów innych niż dopuszczalne, podlega karze ograniczenia wolności albo grzywny.

17 / Kto może być pociągnięty do odpowiedzialności za „nieprzestrzeganie” uchwały reklamowej?

W myśl art. 37d ust. 1 i 2 upzp, administracyjnej karze pieniężnej za umieszczenie tablicy reklamowej lub urządzenia reklamowego niezgodnie z przepisami uchwały reklamowej podlega podmiot, który umieścił taką tablicę reklamową lub urządzenie reklamowe (ust. 1). Jeżeli nie jest możliwe ustalenie podmiotu, administracyjną karę pieniężną wymierza się odpowiednio właścicielowi, użytkownikowi wieczystemu lub posiadaczowi samoistnemu nieruchomości lub obiektu budowlanego, na których umieszczono tablicę reklamową lub urządzenie reklamowe (ust. 2).

Natomiast za popełnienie wykroczenia, o którym mowa w art. 63b Kodeksu wykroczeń, zgodnie z zasadą odpowiedzialności indywidualnej, odpowiada jedynie sprawca (tj. bez możliwości przeniesienia odpowiedzialności na inne podmioty).

18 / Czy uchwała reklamowa może zawierać różne postanowienia dla różnych nośników?

Jak wskazuje art. 37a ust. 6 upzp, uchwała reklamowa może przewidywać różne regulacje dla różnych obszarów gminy określając w sposób jednoznaczny granice tych obszarów.

Tym samym, dla takich samych obiektów mogą zostać przyjęte odmienne rozwiązania w zależności od obszaru, na jakim się znajdują.

W praktyce uchwały reklamowe zawierają, często bardzo kazuistyczne, nakazy i zakazy odnoszące się do różnych urządzeń i tablic reklamowych znajdujących się na danym obszarze (np. zezwalając na sytuowanie nie tylko wyłącznie konkretnych rodzajów nośników, ale nawet, o szczegółowo określonych wymiarach).

Sytuacja, gdy uchwała reklamowa różnicuje swoje postanowienia w ten sposób, że pozwala na sytuowanie określonych nośników, ale tylko w przypadku, gdy będą posiadały ściśle określone rozmiary (np. pole powierzchni billboardu 9 m², 12m², 18m²), naruszać może zasadę równości. Nie sposób bowiem w dostateczny sposób uzasadnić, jaka z punktu widzenia ochrony krajobrazu jest różnica pomiędzy nośnikami o wymiarach np. 9m², czy 12m², a tymi, posiadającymi wymiary pośrednie, np. 10m², czy 11m².

Wydaje się, że uchwały reklamowe powinny bardziej skupiać się na właściwym rozróżnieniu obszarów wymagających różnej ochrony przed reklamami, niż na wprowadzaniu bardzo szczegółowych (a przez to czasami niezrozumiałych) regulacji dotyczących nośników reklamowych, zwłaszcza tam, gdzie nie wpływa to w żaden sposób na krajobraz.

Ponadto, uchwały reklamowe nie powinny różnicować możliwości sytuowania na obiektach nośników reklamowych, w zależności od tego, kiedy dany obiekt powstał (np., czy przed 1945 rokiem, czy po tej dacie), przez kogo jest użytkowany (np., przyjmując odmiennie regulacje dla budynków oświaty), czy też, kiedy powstało samo urządzenie reklamowe (np. neony reklamowe powstałe przed i po 1989 roku). Różnicowanie takie nie posiada oparcia w przepisach kompetencyjnych (ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym).

19 / *Jakie warunki musi spełniać uchwała reklamowa, aby była zgodna z prawem?*

Aby uchwała reklamowa była zgodna z prawem, musi spełniać następujące warunki:

- a. procedura jej stanowienia musi być zgodna z przepisami proceduralnymi (nie może naruszać tych przepisów w sposób istotny);*
- b. jej postanowienia nie mogą naruszać przepisów prawa, a w szczególności, muszą być zgodne z konstytucyjnymi zasadami demokratycznego państwa prawa, proporcjonalności i równości wobec prawa;*
- c. uchwała reklamowa nie może przekraczać upoważnienia ustawowego;*
- d. uchwała reklamowa musi zostać sformułowana w sposób zgodny z Zasadami techniki prawodawczej.*

20 / *Co robić, gdy nie zgadzamy się z uchwałą reklamową?*

Zgodnie z art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, każdy kogo interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą podjętą przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej, może zaskarżyć uchwałę do sądu administracyjnego.

Ponadto w myśl art. 101 ust. 2a usg, skargę na uchwałę, o której mowa w art. 101 ust. 1 usg, można wnieść do sądu administracyjnego w imieniu własnym lub reprezentując grupę mieszkańców gminy, którzy na to wyrażą pisemną zgodę.

Uchwała reklamowa, w przypadku wniesienia skargi, jest badana pod kątem jej zgodności z przepisami prawa.

Co wymaga podkreślenia, orzecznictwo sądów administracyjnych wskazuje, że legitymacja do wniesienia skargi do sądu administracyjnego na akty o których mowa w art. 101 usg, przysługuje nie temu kto ma w tym interes prawny, ale temu czyj interes prawny został naruszony skarżonym rozstrzygnięciem. Naruszenie interesu prawnego składającego taką skargę musi mieć przy tym charakter bezpośredni, zindywidualizowany, obiektywny i realny. Uchwała (zarządzenie), czy też konkretne jej postanowienia, musi więc naruszać rzeczywiście istniejący w dacie podejmowania uchwały interes prawny strony skarżącej. (...) Do wniesienia skargi nie legitymuje sama ewentualna sprzeczność zaskarżonej uchwały z prawem. Podstawą zaskarżenia jest bowiem równocześnie naruszenie konkretnie rozumianych interesów lub uprawnień konkretnego obywatela lub ich grupy, ewentualnie innego podmiotu, który jest mieszkańcem danej gminy lub jest z tą gminą w inny sposób prawnie związany.⁶

⁶ wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 26 marca 2014 roku, IV SA/Po 904/13;

21 / **Co mogę osiągnąć skarżąc uchwałę reklamową?**

Jeśli uchwała reklamowa narusza przepisy prawa w istotny sposób, wówczas sąd administracyjny stwierdzi jej nieważność (w całości lub części). W takim przypadku, jej przepisy przestaną obowiązywać i to ze skutkiem wstecznym, to znaczy od podjęcia uchwały.



Ziemski Biznes jest częścią kancelarii
Dr Krystian Ziemski & Partners Kancelaria Prawna Sp. k.

ul. Strusia 10
60-711 Poznań

tel. +48 (61) 866-26-28
fax +48 (61) 865-82-56
ziemski@ziemski.com.pl

www.ziemski.com.pl
www.ziemskibiznes.pl

ZIEMSKI &
PARTNERS