



Paweł Grobelny

mgr

Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu

e-mail: pawel.grobelny@amu.edu.pl

ORCID ID: 0000-0002-9188-1936

OPEN  ACCESS



Przyczyny niskiej trwałości podejmowanych uchwał krajobrazowych

Streszczenie

Przedmiotem artykułu jest analiza przyczyn niskiej trwałości tzw. uchwał krajobrazowych. Uchwała krajobrazowa jest nowym narzędziem ochrony krajobrazu, wprowadzonym do porządku prawnego we wrześniu 2015 roku ustawą o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu, i może zostać podjęta przez radę gminy na podstawie art. 37a u.p.z.p., obejmującego upoważnienie do określania w drodze uchwały – stanowiącej akt prawa miejscowego – zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, a także ich gabarytów, standardów jakościowych oraz rodzajów materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane. Dotychczas podejmowane uchwały krajobrazowe są bardzo często przedmiotami kontroli nadzorczych i sądownoadministracyjnych, w wyniku których około 25% spośród wszystkich podjętych uchwał zostało unieważnionych. Głównymi przesłankami powodującymi stwierdzenie nieważności uchwał krajobrazowych są wątpliwości co do zakresu normowania uchwał oraz kwestia braku mechanizmów odszkodowawczych w przypadku naruszeń prawa własności przez uchwały krajobrazowe. W artykule dokonano analizy wspomnianych przesłanek oraz oceny dotychczasowego orzecznictwa w sprawach uchwał krajobrazowych. W wyniku badań wykazano, jakie są kluczowe przyczyny niskiej trwałości uchwał krajobrazowych.

W artykule zastosowano metodę dogmatycznoprawną oraz empiryczną, dzięki czemu dokonano analizy tekstu normatywnego – zawartego w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w szczególności w jej art. 37a. Koniecznym było także poddanie analizie dotychczasowego orzecznictwa i odniesienie się do dorobku doktryny prawniczej.

Słowa kluczowe: uchwała krajobrazowa, uchwała reklamowa, ład przestrzenny, ustawa krajobrazowa, ochrona krajobrazu, planowanie i zagospodarowanie przestrzenne, kontrola sądownoadministracyjna

Wprowadzenie

We wrześniu 2022 roku minęło 7 lat od wejścia w życie ustawy z dnia 25 kwietnia 2015 roku o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu¹, zwanej potocznie „ustawą krajobrazową”. Jest to zatem odpowiedni moment do analizy, jak często uchwały podjęte na podstawie nowych regulacji prawnych są przedmiotami kontroli nadzorczych i sądownoadministracyjnych oraz czy i w jakim stopniu zakres tej kontroli przekłada się na trwałość i popularność tego stosunkowo nowego narzędzia ochrony krajobrazu.

Ustawa krajobrazowa reguluje kwestię o bardzo dużym znaczeniu społecznym, jaką jest ład przestrzenny w gminach. Poprzez ład przestrzenny należy rozumieć ogólnie pojmowane ukształtowanie powierzchni, które tworzy harmonijną całość, uwzględniając uwarunkowania funkcjonalne, społeczno-gospodarcze, środowiskowe, kulturowe oraz kompozycyjno-estetyczne².

Ustawa krajobrazowa dokonała nowelizacji wielu aktów prawnych, w tym ustawy z dnia 27 marca 2003 roku o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Na podstawie nowych przepisów samorządy gminne uzyskały kompetencje do wprowadzenia uchwały określającej wiążące zasady lokalizacji nośników reklamowych, obiektów małej architektury i ogrodzeń wraz ze wskazaniem standardów jakościowych i ilościowych dla tych elementów zagospodarowania oraz rodzajów materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane³. Uchwała ta, nazywana w doktrynie uchwałą krajobrazową lub reklamową, dla porządku w niniejszym artykule będzie nazywana uchwałą krajobrazową.

Szczególnie istotnym aspektem, który reguluje ustawa, jest możliwość ograniczenia chaosu reklamowego wpływającego negatywnie na wizerunek gmin oraz ich odbiór przez społeczność lokalną. Wielu autorów zajmujących się problematyką

1 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.).

2 Art. 2 pkt 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2022 r., poz. 503 ze zm, dalej jako „u.p.z.p.”).

3 A. Fogel, *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym – art. 37a*, w: G. Goleń, A. Fogel, A. Staniewska (red.), *Ustawa krajobrazowa. Komentarz do przepisów wprowadzonych w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu*, Warszawa 2016, komentarz do art. 37a.

ładu przestrzennego wskazywało, że to właśnie reklamy są jednym z głównych elementów wizualnego skażenia przestrzeni publicznej⁴. Przyczyną występowania tego zjawiska był brak odpowiednich regulacji prawnych. Nowy instrument planistyczny, jakim jest możliwość uchwalenia przez gminę uchwały krajobrazowej, wydaje się o wiele skuteczniejszym narzędziem od dotychczasowych uregulowań. Ustawa krajobrazowa dała bowiem gminom możliwość kontroli nad rozmieszczeniem reklam oraz ich kształtem, pobierania opłaty od reklam, a także narzędzia egzekucji w przypadku sytuowania reklam niezgodnie z nowymi przepisami⁵.

Uchwały krajobrazowe są dopiero drugim narzędziem planistycznym, obok miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, jakim dysponują gminy w Polsce w walce o ład przestrzenny. W momencie procedowania ustawy krajobrazowej w 2015 roku ustawodawca zakładał, że będzie ono masowo wykorzystywane przez samorządy gminne, które bardzo często borykają się z problemem chaosu reklamowego. Tymczasem jednak po przeszło siedmiu latach od wejścia w życie ustawy krajobrazowej z 2015 roku uchwały krajobrazowe zostały podjęte jedynie w 39 gminach⁶ w Polsce (jak wynika z analizy wojewódzkich dzienników urzędowych – stan na wrzesień 2022 r.), a jakiegokolwiek prace projektowe nad potencjalnym przyjęciem uchwał krajobrazowych w przyszłości przeprowadzono jedynie w około 150 z 2477 gmin w Polsce (stan na grudzień 2020 r.)⁷. Wśród gmin, które podjęły prace na projektami uchwał krajobrazowych, znajdują się wszystkie spośród dziesięciu największych miast w Polsce.

Można próbować wymienić wiele przyczyn niskiej popularności uchwał krajobrazowych jako instrumentu ochrony krajobrazu. Są w wśród nich z pewnością takie przesłanki, jak: zawiłość procedury legislacyjnej samych uchwał, niewystarczające zaplecze kadrowo-finansowe w wielu gminach niezbędne do przygotowania

4 T. Nawrocki, *Miasta nasze a w nich... Refleksje o wpływie reklamy zewnętrznej na miejską ikonosferę*, „Acta Universitatis Lodzianis. Folia Sociologica” 2011, nr 36, s. 121–140; J.J. Parysek, *Ład przestrzenny jako kategoria pojęciowa i planistyczna*, w: T. Słęczak, Z. Zioło (red.), *Społeczno-gospodarcze i przyrodnicze aspekty ładu przestrzennego*, „Biuletyn PAN KPZK” 2003, z. 205, s. 111–126.

5 R. Giedych, *Gminna uchwała krajobrazowa – od teorii do praktyki*, „Biuletyn KPZK PAN” 2016, nr 261, s. 121.

6 Były to kolejno: Baranów, Łódź, Kobylnica, Kołbaskowo, Lubin, Koronowo, Nowy Sącz, Postomino, Wyszaków, Nysa, Bochnia, Gdańsk, Bartoszyce, Sopot, Janowice Wielkie, Szczawno-Zdrój, Młynary, Suchy Las, Ciechanów, Piaseczno, Kołbaskowo, Sosnowiec, Mysłakowice, Kościelisko, Namysłów, Opole, Tarnów, Słupsk, Leszno, Andrychów, Świnoujście, Cieszyn, Starachowice, Nowy Targ, Warszawa, Zakrzewo, Szklarska Poręba, Izabelin i Michałowice.

7 Szacunkowe dane pochodzące z raportu: A. Mroźewska, X. Stańczyk, A. Stępień-Dąbrowska, *Pięć lat ustawy krajobrazowej. Raport z monitoringu*, 2020, s. 21.

projektu uchwały⁸ czy gorąca ostatnio kwestia zgodności przepisów wprowadzających uchwały krajobrazowe z Konstytucją RP. Jak wynika jednak z analizy orzecznictwa dotyczącego art. 37a u.p.z.p., z pewnością jedną z głównych przyczyn powodujących tak niską popularność tego stosunkowo nowego instrumentu ochrony krajobrazu może być jego niska trwałość spowodowana przez to, że bardzo wysoki odsetek podjętych uchwał zostaje zaskarżonych do sądów administracyjnych lub poddanych kontroli nadzorczej wojewodów, czego skutkiem jest to, że blisko co trzecia z podjętych przez gminy uchwał krajobrazowych nie ostaje się w porządku prawnym.

Tego właśnie aspektu, czyli niskiej trwałości podjętych już uchwał krajobrazowych, będzie dotyczyło niniejsze opracowanie. Poprzez niską trwałość aktu prawnego należy rozumieć sytuacje, w których dany akt prawny jest szybko zmieniany lub uchylany, co prowadzi w konsekwencji do niestabilności i trudności w stosowaniu prawa. W opracowaniu przeanalizowany zostanie również zakres ochrony interesu prawnego podmiotów skarżących uchwały oraz najczęstsze przyczyny stwierdzenia nieważności podjętych już uchwał.

Kontrola sądownoadministracyjna nad uchwałami krajobrazowymi

Uchwały krajobrazowe to specyficzny rodzaj aktu samorządowego (który każdorazowo jest także aktem prawa miejscowego), wydawanego przez organ stanowiący gminy, umożliwiającego kompleksowe uregulowanie wszystkich kwestii dotyczących zasad i warunków sytuowania obiektów, o których mowa w art. 37a ust.1 u.p.z.p. Ze względu jednak na ich specyfikę oraz zakres normowania są one z całą pewnością aktami o podobnym charakterze prawnym do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Podobnie jak plany miejscowe uchwały te są bowiem aktami planistycznymi wydawanymi przez daną gminę, co pozwala im na samodzielność w kreowaniu treści takich uchwał⁹. W tym kontekście uchwały krajobrazowe podlegają pod art. 1 ust. 2 u.p.z.p., w którym wymieniono wymagania, które muszą być uwzględnione w procesie planowania i zagospodarowania przestrzennego. Wynika z tego konieczność wyważenia przy tworzeniu uchwał krajobrazowych interesu publicznego, jak i interesów prywatnych¹⁰.

⁸ M. Tadych, *Czy uchwały krajobrazowe są zgodne z Konstytucją? – cz. II, „Nieruchomości”* 2021, nr 1, s. 15.

⁹ Z. Niewiadomski, w: *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, Z. Niewiadomski (red.), Warszawa 2013, s. 28.

¹⁰ Z. Gromek, *Uchwały reklamowe w orzecznictwie sądów administracyjnych*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2020, nr 1, s. 47.

Uchwała krajobrazowa jest nie tylko aktem planistycznych gminy, lecz także – jak wprost wynika z brzmienia przepisu zawartego w art. 37a ust. 4 – aktem prawa miejscowego, co potwierdza także dotychczasowe orzecznictwo sądów administracyjnych.¹¹ Jako taki akt uchwała krajobrazowa może podlegać kontroli nadzorczej wojewody na mocy przepisów zawartych w art. 91 ust. 1, w związku z art. 86 ustawy z 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2022 r., poz. 559) oraz, oczywiście, kontroli sądownoadministracyjnej sprawowanej przez Sądy Administracyjne. Spośród 39 dotychczas podjętych w Polsce uchwał krajobrazowych w aż 11 przypadkach wojewoda stwierdził ich nieważność, przez co ewentualny termin wejścia w życie takiej uchwały zostawał każdorazowo mocno przesunięty w czasie, niejednokrotnie o kilka lat. W takim wypadku samorząd gminny ma bowiem tylko trzy możliwości – przystąpić do prac nad nową uchwałą, zaskarżyć rozstrzygnięcie wojewody do sądu lub zrezygnować (czasowo lub definitywnie) z przyjęcia uchwały krajobrazowej. Ponadto aż siedem spośród przyjętych uchwał poddanych zostało kontroli sądownoadministracyjnej¹². W przypadku czterech skontrolowanych uchwał sądy administracyjne stwierdziły ich nieważność – dotyczyło to uchwał krajobrazowych przyjętych w Łodzi¹³, Opolu¹⁴, Nysie¹⁵ oraz Zakrzewie¹⁶.

Kontrola uchwał krajobrazowych przez sądy administracyjne może być inicjowana zarówno przez gminy, które skarżą decyzje nadzorcze wojewodów dotyczące uchwał krajobrazowych, jak i przez podmioty, które dochodzą ochrony swojego interesu prawnego na podstawie art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym¹⁷. Skargi te mogą być wnoszone tylko przez podmioty, których interesy zostały naruszone przez wejście w życie uchwały krajobrazowej. Ważne jest więc, aby ocenić, czy interes prawny podmiotu skarżącego został faktycznie naruszony, ponieważ to warunek dopuszczalności skargi. Interes ten także określa zakres zarzutów, które mogą być podniesione przez podmiot składający skargę.

Przed przystąpieniem do omówienia dotychczasowego orzecznictwa dotyczącego uchwał krajobrazowych warto zaznaczyć, że przed wejściem w życie ustawy krajobrazowej podstawa prawną do określania zasad i warunków sytuowania

11 Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 19 września 2018 r., II SA/Gd 328/18, Legalis nr 1828585.

12 Uchwały krajobrazowe w Opolu, Lubinie, Gdańsku, Nysie, Sopocie i Zakrzewie.

13 Wyrok WSA w Łodzi z dnia 11 sierpnia 2017 r., II SA/Łd 523/17, Legalis nr 1672106 oraz wyrok NSA z 15 października 2019 r., II OSK 2880/17, Legalis nr 2274102.

14 Wyrok WSA w Opolu z dnia 5 października 2017 r., II SA/Op 196/17, Legalis nr 1688625.

15 Wyrok WSA w Opolu z dnia 15 listopada 2018 r., II SA/Op 195/18, Legalis nr 1854473.

16 Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 11 września 2020 r., IV SA/Po 372/20, Legalis nr 2498979.

17 Z. Niewiadomski, *Komentarz do art. 101*, w: red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2011.

obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabarytów, standardów jakościowych oraz rodzajów materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane, stanowił art. 15 ust. 3 pkt 9 u.p.z.p., który został uchylony na podstawie art. 7 pkt 3 lit. b) ustawy krajobrazowej z 2015 roku. W myśl art. 15 ust. 3 pkt 9 u.p.z.p. w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego można było określić w zależności od potrzeb m.in. zasady i warunki sytuowania ww. obiektów¹⁸.

W odniesieniu do uchwał krajobrazowych orzecznictwo dotyczące planów miejscowych zostało uznane za aktualne i jest szczególnie istotne w kontekście relacji między władztwem planistycznym a potrzebą ochrony własności prywatnej. Wynika bowiem z niego, że uchwała krajobrazowa może ograniczać prawo własności, jeśli ingerencja ta jest proporcjonalna i nie narusza istoty tego prawa¹⁹, co ma kluczowe znaczenie w kwestii zgodności podejmowanych uchwał krajobrazowych z innymi przepisami prawa polskiego, w tym przede wszystkim z Konstytucją.

Dotychczasowe orzecznictwo Sądów Administracyjnych dotyczące uchwał krajobrazowych

Odpowiedzi na pytanie, jakie są przyczyny znikomej trwałości podjętych dotychczas uchwał krajobrazowych, należy szukać w orzecznictwie dotyczącym art. 37a u.p.z.p., a więc przepisu, na podstawie którego samorządy gminne mogą podejmować uchwały krajobrazowe. Jak już wspomniano, uchwały krajobrazowe stają się przedmiotem kontroli sądowoadministracyjnej na skutek skarg gmin na rozstrzygnięcia nadzorcze wojewodów lub poprzez skargi podmiotów, które domagają się ochrony swojego interesu prawnego. W kwestii tego, jak duży jest zakres ochrony interesu prawnego podmiotów skarżących uchwały krajobrazowe, sądy administracyjne, które dotychczas orzekały w sprawach skarg na uchwały krajobrazowe, stwierdzają, że podmiot inicjujący postępowanie na podstawie art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym musi wykazać, że jego interes prawny został bezpośrednio naruszony przez przyjęcie uchwały krajobrazowej. Musi on udowodnić, że istnieje związek między przepisami zawartymi w uchwale a jego sytuacją prawną²⁰. W przypadku gdy podmiot skarżący wywodzi swój interes z prawa własności nierucho-

18 P. Kledzik, *Skutki uchwalenia uchwały krajobrazowej – w kontekście projektów i unormowań miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego*, „Acta Iuris Stetinensis” 2019, nr 1 (25), s. 52.

19 Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 19 grudnia 2017 r., II SA/Wr 624/17, Legalis nr 1730230 i wyrok WSA w Gdańsku z dnia 6 lutego 2019 r., II SA/Gd 664/18, Legalis nr 1884623.

20 Wyroki WSA w Gdańsku z dnia 6 lutego 2019 r., II SA/Gd 664/18, Legalis nr 1884623 oraz z 20 lutego 2019 r., II SA/Gd 531/18, Legalis nr 1883960.

mości i umieszczenia na niej nośników reklamowych, to stwierdzenie nieważności takiej uchwały dotyczy tylko tych postanowień, które dotyczą tej nieruchomości. Uprawnienie do skargi przysługuje zarówno właścicielom nośników reklamowych, jak i podmiotom, na których nieruchomości lub budynku nośniki te są eksponowane. Sądy administracyjne orzekają, że podmiot skarżący nie może domagać się stwierdzenia nieważności uchwały krajobrazowej, jeśli nie dotyczy go bezpośrednio, tak samo jak w przypadku, gdy nieprawidłowość uchwały jest spowodowana naruszeniem zasad jej sporządzania. Sądy administracyjne podkreślają również, że podmiot skarżący musi wykazać naruszenie konkretnego i realnego interesu prawnego. W orzecznictwie podkreślono także, że podmioty takie jak spółdzielnie mieszkaniowe czy wspólnoty mieszkaniowe również posiadają uprawnienie do zaskarżenia uchwały krajobrazowej, jeśli ich interes został naruszony w związku z przyjęciem takiej uchwały²¹. W związku z czym zakres podmiotów, które potencjalnie mogą dochodzić naruszenia swojego interesu prawnego poprzez przyjęcie uchwał krajobrazowych, jest zdecydowanie szeroki.

Większość rozstrzygnięć nadzorczych wojewodów, unieważniających podjęte wcześniej uchwały krajobrazowe, odnosiła się do ich zakresu normowania. Organ nadzoru uznawał, w przeważającej większości przypadków, że zakres normowania podjętych uchwał był zbyt szeroki lub treść uchwały była nieprecyzyjna w stosunku do zawartych regulacji. Jako przykłady takich rozstrzygnięć można podać m.in. rozstrzygnięcie nadzorcze nr NK-N.4131.87.2.2019.JW1 Wojewody Dolnośląskiego, dotyczące uchwały krajobrazowej przyjętej przez radę gminy w Mysłakowicach, w którym stwierdzono, że w uchwale krajobrazowej nie można zawrzeć regulacji w stosunku do reklam obnoszonych (tzn. reklam „noszonych” przez ludzi), czy rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Mazowieckiego nr I.4131.103.2016.RM, stwierdzające nieważność gminnej uchwały krajobrazowej miasta Ciechanów z powodu zawarcie w tekście uchwały bardzo nieprecyzyjnych pojęć odnoszących się do rozmiarów nośników reklamowych²².

Pierwsze wyroki sądów administracyjnych dotyczące uchwał krajobrazowych również odnosiły się do ich zakresu normowania²³. Były w nich podnoszone takie kwestie jak to, czy w uchwale krajobrazowej dopuszczalne jest uregulowanie zasad umieszczania reklamy mobilnej (np. reklama na pojazdach komunikacji

21 Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 19 grudnia 2017 r., II SA/Wr 624/17, Legalis nr 1730230.

22 M. Nowak, *Gminne uchwały reklamowe – kluczowe problemy*, „Nieruchomości” 2018, nr 4, s. 24.

23 Więcej na ten temat zob. Z. Gromek, *Uchwały reklamowe w orzecznictwie sądów administracyjnych*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2020, nr 1, s. 48–53.

miejskiej)²⁴, czy uchwała krajobrazowa może przewidywać odmienne zasady umieszczania nośników reklamowych ze względu na eksponowaną treść reklamową²⁵, czy w uchwale krajobrazowej można zawrzeć regulacje ujednolicające dopuszczalne formy obiektów małej architektury (np. koszy na śmieci, ławek, wyposażenia przystanków komunikacji zbiorowej, stojaków rowerowych)²⁶, czy uchwała krajobrazowa może określać zasady i warunki utrzymywania urządzeń reklamowych²⁷, a nawet kwestia tego, czy w uchwale krajobrazowej można uregulować zasady umieszczania plakatów i haseł wyborczych w rozumieniu art. 110 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 roku – Kodeks wyborczy. Wszystkie te wątpliwości prawne zostały w orzecznictwie rozstrzygnięte w sposób pozytywny, przez co niejednokrotnie odmiennie od decyzji nadzorczych wojewodów²⁸. Z analizy orzecznictwa wynika zatem, że sądy administracyjne przyzwalają na bardzo szeroki zakres swobody w kształtowaniu treści uchwał krajobrazowych, co wpisuje się w koncepcję władztwa planistycznego gmin.

Przedmiotem kontroli sądowoadministracyjnej w kontekście art. 37a u.p.z.p. była również relacja między uchwałą krajobrazową a miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego, w sytuacji kiedy oba te akty regulują zasady umieszczania nośników reklamowych na tym samym obszarze. W latach 2010–2015 plany miejscowe mogły potencjalnie zawierać postanowienia dotyczące umieszczania nośników reklamowych, przez co ich zakres normowania może się nijako „pokrywać” z nowo uchwalanymi uchwałami krajobrazowymi. Zagadnienie to zostało jednak rozstrzygnięte w art. 12 ust. 2 ustawy krajobrazowej, który jednoznacznie wskazuje, że regulacje miejscowych planów dotyczące sytuowania nośników reklamowych obowiązują do dnia wejścia w życie uchwały krajobrazowej, po czym tracą moc prawną. Jak zauważa Z. Gromek:

Na tym tle za błędne należy uznać stanowisko wyrażone przez WSA w Opolu (II SA/Op 195/18)²⁹, zgodnie z którym uchwała reklamowa musi być zgodna z uchwalonym wcześniej planem miejscowym, jeżeli plan ten – na podstawie nieobowiązującego art. 15 ust. 3 pkt 9 ustawy o planowaniu – określa zasady sytuowania na danym obszarze nośników reklamowych. Zdaniem WSA w Opolu tego rodzaju niezgodność uchwały reklamowej z planem miejscowym stanowi istotne naruszenie prawa. Przedstawiony

24 Wyrok NSA z dnia 15 października 2019 r., sygn. akt II OSK 2880/17, II OSK 2880/17.

25 Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 6 lutego 2019 r., II SA/Gd 664/18, Legalis nr 1884623.

26 Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 25 września 2018 r., II SA/Wr 297/18, Legalis nr 1867860.

27 Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 19 września 2018 r., II SA/Gd 328/18, Legalis nr 1828585.

28 Wojewodowie niejednokrotnie również byli podmiotem skarżącym uchwały krajobrazowe bezpośrednio do WSA.

29 Orzeczenie nieprawomocne.

przez sąd pogląd w sposób oczywisty pozostaje w sprzeczności z art. 12 ust. 2 ustawy krajobrazowej³⁰.

Jak wynika z dotychczasowego orzecznictwa, samorządy gminne mogą pozwolić sobie na bardzo szeroki zakres normowania w podejmowanych uchwałach krajobrazowych, a przepisy art. 37a u.p.z.p. nie stoją w sprzeczności z regulacjami planów miejscowych. W przeciągu ostatnich lat to jednak nie te zagadnienia były największą niewiadomą odnośnie do przyszłości uchwał krajobrazowych, a kwestia zgodności regulacji zawartych w art. 37a u.p.z.p. z ustawą zasadniczą.

Kwestia zgodności art. 37a ust. 9 u.p.z.p. z Konstytucją RP

Badania dotychczasowego orzecznictwa dotyczącego uchwał krajobrazowych wskazują na wiele czynników, które prowadziły do tego, że uchwały te wielokrotnie stawały się przedmiotem kontroli sądowoadministracyjnych. Nie ulega jednak wątpliwości, że kwestią najbardziej ważką, jaka została poruszona przez sądy administracyjne w kontekście uchwał krajobrazowych, jest aspekt niedopuszczalnej ingerencji w prawo własności uchwał podjętych na podstawie art. 37a u.p.z.p. Było to jedną z głównych przyczyn stwierdzenia nieważności uchwały krajobrazowej miasta Opola³¹. Sprawa uchwały opolskiej miała swój finał w Naczelnym Sądzie Administracyjnym, który postanowieniem z 6 czerwca 2019 roku o sygn. akt. II OSK 166/18 wystąpił z pytaniem prawnym do Trybunału Konstytucyjnego dotyczącym konstytucyjności art. 37a ust. 9 u.p.z.p.³² Pytanie odnosiło się przede wszystkim do tego, czy ustawodawca miał prawo wprowadzić nowe ograniczenia i zakazy dla legalnie postawionych urządzeń i tablic reklamowych bez zagwarantowania ich właścicielom odpowiedniego odszkodowania.

W argumentacji pytania podniesiono, że ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym przewiduje mechanizm rekompensaty dla szkód planistycznych i planistycznego wywłaszczenia (art. 36 i art. 37 u.p.z.p.). Według NSA brak odpowiedniej regulacji dotyczącej uchwał krajobrazowych powoduje naruszenie prawa własności podmiotów posiadających pozwolenie budowlane, które umieściły nośniki reklamowe przed wejściem w życie uchwał krajobrazowych.

³⁰ Z. Gromek, *Uchwały reklamowe...*, s. 59.

³¹ Wyrok WSA w Opolu z dnia 5 października 2017 r., II SA/Op 196/17, Legalis nr 1688625.

³² Przepis ten mówi o obowiązku określenia w treści uchwały krajobrazowej warunków i terminu 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.

Decyzja Trybunału w powyższej sprawie będzie miała istotne znaczenie zarówno dla obecnie obowiązujących uchwał krajobrazowych, jak i dla tych, które zostaną przyjęte w przyszłości. Ewentualne stwierdzenie niezgodności art. 37a ust. 9 u.p.z.p. oznaczać będzie potrzebę działania ze strony ustawodawcy i wprowadzenia odpowiednich instrumentów rekompensaty³³. Ewentualne naruszenie miałyby dotyczyć, zdaniem NSA, następujących norm konstytucyjnych: art. 2³⁴, art. 21³⁵, art. 64 ust. 1³⁶, art. 64 ust. 2³⁷, art. 31 ust. 3³⁸ oraz art. 1 Protokołu nr 1³⁹ do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności z 20 marca 1952 roku⁴⁰.

Jak wynika z literalnego brzmienia powyższych przepisów, ochrona własności jest gwarantowana przez państwo jako jedno z podstawowych praw człowieka i obywatela. Nie ma ona jednak charakteru absolutnego, co oznacza, że może podlegać pewnym ograniczeniom uzasadnionym interesem publicznym. W świetle tych przepisów pojawia się podstawowe pytanie, czy zakaz umieszczania legalnych urządzeń reklamowych po okresie dostosowawczym, który wynosi co najmniej 12 miesięcy, jest istotnym naruszeniem prawa własności oraz czy powinien podlegać on odszkodowaniu⁴¹. Odpowiedź na takie pytanie wymaga szerokiej analizy prawnej. Trybunał Konstytucyjny jednak dotychczas nie wypowiedział się w tej kwestii i nie wyznaczył terminu rozprawy, przez co prace nad uchwałami krajobrazowymi zostały zawieszona w wielu gminach w Polsce. Śmiało można wysnuć wniosek, że opieszałość Trybunału Konstytucyjnego w kwestii określenia zgodności art. 37a ust. 9 u.p.z.p. z przepisami ustawy zasadniczej jest jedną z głównych przyczyn

33 Z. Gromek, *Uchwały reklamowe...*, s. 57.

34 „Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej”.

35 „Rzeczpospolita Polska chroni własność i prawo dziedziczenia. Wywłaszczenie jest dopuszczalne jedynie wówczas, gdy jest dokonywane na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem”.

36 „Każdy ma prawo do własności, innych praw majątkowych oraz prawo dziedziczenia”.

37 „Własność, inne prawa majątkowe oraz prawo dziedziczenia podlegają równej dla wszystkich ochronie prawnej”.

38 „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”.

39 Protokół nr 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzony w Paryżu dnia 20 marca 1952 r. oraz Protokół nr 4 do powyższej konwencji, sporządzony w Strasburgu dnia 16 września 1963 r. (Dz.U. z 1995 r., nr 36, poz. 175 ze zm.).

40 „Każda osoba fizyczna i prawna ma prawo do poszanowania swego mienia. Nikt nie może być pozbawiony swojej własności, chyba że w interesie publicznym i na warunkach przewidzianych przez ustawę oraz zgodnie z ogólnymi zasadami prawa międzynarodowego”.

41 M. Tądych, *Czy uchwały...*, s. 16.

niskiej popularności uchwał krajobrazowych, a pośrednio także przyczyną niskiej trwałości niektórych z podjętych już uchwał.

Wnioski

Przechodząc do podsumowania podjętych rozważań na temat trwałości podejmowanych uchwał krajobrazowych, należy wskazać, że po siedmiu latach od czasu wejścia w życie ustawy krajobrazowej narzędzie ochrony krajobrazu w postaci uchwał krajobrazowych wprowadzone do porządku prawnego powyższą ustawą wciąż jest narzędziem o bardzo znikomej popularności. Świadczy o tym to, że z możliwości podjęcia uchwały krajobrazowej skorzystało do dziś niespełna 2% wszystkich gmin w Polsce⁴². Wiele (ponad 30%) z przyjętych uchwał było natomiast przedmiotem kontroli nadzorczych lub sądownoadministracyjnych, a co piąta podjęta uchwała w konsekwencji tych kontroli nie ostawała się w porządku prawnym.

Przyczyną tak niskiej trwałości wielu z podjętych uchwał krajobrazowych jest bardzo szeroki margines swobody pozostawiony gminom w zakresie kształtowania treści uchwał krajobrazowych na mocy art. 37a u.p.z.p., przez co powstaje wiele wątpliwości dotyczących zakresu normowania podejmowanych uchwał, co w konsekwencji niejednokrotnie prowadzi do ich unieważnienia w ramach kontroli nadzorczych wojewodów. Dużą rolę w tym aspekcie odgrywa orzecznictwo sądów administracyjnych, które zdaje się kształtować już konkretną linię orzeczniczą w sprawie zakresu normowania uchwał krajobrazowych, dlatego też problem ten w przyszłości powinien być mniej zauważalny.

Zdecydowanie poważniejszym problemem powodującym niską popularność, a zarazem trwałość uchwał krajobrazowych jako narzędzi ochrony krajobrazu jest kwestia zgodności przepisów wprowadzających uchwały krajobrazowe do porządku prawnego, a konkretnie art. 37a ust. 9 u.p.z.p. Do czasu rozstrzygnięcia tej kwestii przez Trybunał Konstytucyjny przyszłość uchwał krajobrazowych stoi pod dużym znakiem zapytania. Brak rozstrzygnięcia w tym zakresie może rodzić także uzasadnione obawy, że przyszłe uchwały krajobrazowe będą również unieważniane z powodu braku mechanizmów odszkodowawczych za naruszenie prawa własności w związku z obowiązkiem dostosowania istniejących już obiektów małej architektury, ogrodzeń oraz tablic reklamowych i urządzeń reklamowych do regulacji zawartych w podejmowanych uchwałach.

Rozstrzygnięcie Trybunału Konstytucyjnego w sprawie zgodności przepisu dotyczącego uchwał reklamowych z Konstytucją będzie mieć kluczowe znaczenie

42 Do listopada 2022 r. uchwały krajobrazowe podjęto w 39 spośród 2489 gmin w Polsce.

dla przyszłości tego typu regulacji. Jeśli Trybunał stwierdzi niezgodność art. 37a ust. 9 u.p.z.p. z Konstytucją, osłabi to funkcję uchwał reklamowych jako narzędzi ochrony krajobrazu w zakresie ładu przestrzennego. Wiele samorządów może bowiem nie być zainteresowanych przyjmowaniem takich regulacji, które mogłyby rodzić roszczenia odszkodowawcze.

Bibliografia

- Giedych R., *Gminna uchwała krajobrazowa – od teorii do praktyki*, „Biuletyn KPZK PAN” 2016, nr 261.
- Gromek Z., *Uchwały reklamowe w orzecznictwie sądów administracyjnych*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2020, nr 1.
- Fogel A., *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym – art. 37a*, w: G. Goleń, A. Fogel, A. Staniewska (red.), *Ustawa krajobrazowa. Komentarz do przepisów wprowadzonych w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu*, Warszawa 2016.
- Kledzik P., *Skutki uchwalenia uchwały krajobrazowej – w kontekście projektów i unormowań miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego*, „Acta Iuris Stetinensis” 2019, nr 1 (25).
- Mrożewska A., Stańczyk X., Stępień-Dąbrowska A., *Pięć lat ustawy krajobrazowej. Raport z monitoringu*, 2020, https://issuu.com/miastomojeawnim/docs/piec_lat_ustawy_krajobrazowej_raport_z_monitoringu.
- Nawrocki T., *Miasta nasze a w nich... Refleksje o wpływie reklamy zewnętrznej na miejską ikonosferę*, „Acta Universitatis Lodziensis. Folia Sociologica” 2011, nr 36.
- Niewiadomski Z., *Komentarz do art. 101*, w: R. Hauser, Z. Niewiadomski (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2011.
- Niewiadomski Z., w: *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, Z. Niewiadomski (red.), Warszawa 2013.
- Nowak M., *Gminne uchwały reklamowe – kluczowe problemy*, „Nieruchomości” 2018, nr 4.
- Parysek J.J., *Ład przestrzenny jako kategoria pojęciowa i planistyczna*, w: T. Ślęzak, Z. Ziolo (red.), *Społeczno-gospodarcze i przyrodnicze aspekty ładu przestrzennego*, „Biuletyn PAN KPZK” 2003, z. 205.
- Tadych M., *Czy uchwały krajobrazowe są zgodne z Konstytucją? – cz. II*, „Nieruchomości” 2021, nr 1.

Reasons for low durability of adopted landscape resolutions

Summary

The subject of the following article is an analysis of the reasons for the low sustainability of so-called landscape resolutions. A landscape resolution is a new tool for landscape protection, introduced into the legal order in September 2015 by an act amending certain acts in connection with the strengthening of landscape protection tools. It can be adopted by the municipal council on the basis of 37a of the Acts of Parliament, which includes the authorization to determine, by way of a resolution — constituting an act of local law — the principles and conditions for the location of small architectural objects, billboards and advertising devices and fences, as well as their dimensions, quality standards and types of construction materials of which they can be made. Landscape resolutions adopted to date are very often the subject of supervisory and administrative court reviews, as a result of which about 25% of all adopted resolutions have been invalidated. The main grounds for invalidating landscape resolutions are doubts about the scope of normalization of the resolutions and the issue of the lack of compensation mechanisms in the case of violations of property rights by landscape resolutions. The article analyzes the aforementioned premises and evaluates the existing case law on landscape resolutions. As a result of the research, it was shown what the key reasons for the low sustainability of landscape resolutions are.

This article was developed on the basis of the current legal regulations contained in the Law on Spatial Planning and Development, particularly in its Article 37a. In doing so, the existing body of literature and case law was used.

Keywords: landscape resolution, advertising resolution, spatial order, landscape act, landscape protection, spatial planning and development, court-administrative control

CYTOWANIE

Grobelny P., *Przyczyny niskiej trwałości podejmowanych uchwał krajobrazowych*, „Acta Iuris Stetinensis” 2023, nr 5 (vol. 46), 71–83, DOI: 10.18276/ais.2023.46-05.