



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 23 września 2025 r.

Poz. 3888

WYROK NR II SA/WR 317/24
WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 12 grudnia 2024 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w składzie następującym:

Przewodniczący:

Sędziowie:

Protokolant:

Sędzia WSA Ireneusz Dukiel

Sędzia WSA Wojciech Śnieżyński (spr.)

Asesor WSA Dominik Dymitruk

Starszy sekretarz sądowy Ewa Trojan

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 12 grudnia 2024 r.

sprawy ze skargi Jeronimo Martins Polska S.A. w Kostrzynie

na uchwałę Rady Miejskiej w Lubinie

z dnia 27 października 2020 r. nr XX/145/20

w przedmiocie ustalenia 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, na obszarze miasta Lubin

I. stwierdza nieważność § 5 ust. 1 i ust. 2 zaskarżonej uchwały;

II. oddala dalej idącą skargę;

III. zasądza od Gminy Lubin na rzecz strony skarżącej kwotę 797 zł (słownie: siedemset dziewięćdziesiąt siedem zł) tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.

Uzasadnienie

Jeronimo Martins Polska SA (dalej: skarżąca strona), reprezentowana przez profesjonalnego pełnomocnika, powołując się na art. 101 ust. 1 ustawy z 08.03.1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r., poz. 1465) – dalej: u.s.g. zaskarżyła uchwałę Rady Miejskiej w Lubinie nr XX/145/20 z 27.10.2020 r. w sprawie ustalenia 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.

Skarżąca strona zarzuciła Radzie Miejskiej przy podjęciu zaskarżonej uchwały naruszenie:

a) art. 37a ust. 9 ustawy z 27.03.2023 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2024 r., poz. 1130) – dalej: u.p.z.p. w związku z postanowieniami § 5 zaskarżonej uchwały, w sytuacji w której Trybunał Konstytucyjny w dniu 12.12.2023 r. wydał wyrok, w którym orzeczono, 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 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 RP, a co za tym idzie uchwały te bez ww. regulacji, czy też z ich pominięciem nie mogą funkcjonować w obrocie prawnym;

b) art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, określającego zasadę proporcjonalności, oraz przepisu art. 3 ust. 1 u.p.z.p. poprzez obciążenie skarżącą jako najemcę nieruchomości na której eksponowane są loga/szyldy/reklamy istniejące w dniu wejścia w życie uchwały, nieproporcjonalnymi obowiązkami wynikającymi z przepisów § 5 uchwały krajobrazowej, które dotyczą poniesienia kosztów realizacji nakazów uchwały związanych z dostosowaniem do zasad i warunków określonych uchwałą, istniejących w dniu wejścia w życie uchwały i niezgodnych z przepisami uchwały, a posadowionych uprzednio zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa.

Na podstawie tak sformułowanych zarzutów skargi jej autor wniósł o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w całości, ewentualnie w części - w zakresie § 5, a także zasądzenie od organu na jej rzecz kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa oraz poniesionej opłaty skarbowej od pełnomocnictwa.

W uzasadnieniu skargi wskazano, że wada uchwały w postaci istotnego naruszenia prawa uzasadnia stwierdzenie jej nieważności w całości. Za takim stanowiskiem wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 12.12.2023 r. sygn. P 20/19 stwierdzający, 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 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 RP. Zdaniem skarżącej strony, w rezultacie wyroku uchwała krajobrazowa musi być wyeliminowana z obrotu prawnego, ponieważ w sprawie mamy do czynienia z pominięciem prawodawczym, a ustawodawca nie przewidział możliwości samodzielnego wprowadzania przez organ gminy przesłanek odpowiedzialności odszkodowawczej z tytułu szkody legalnej w aktach prawa miejscowego. Istotą jest brak możliwości uzyskania odszkodowania z tytułu szkody legalnej wyrządzonej uchwaleniem przez organy gminy uchwały krajobrazowej. W ocenie skarżącej w obecnym stanie prawnym uchwały, które weszły w życie powinny być uchylone lub powinna być stwierdzona ich nieważność w postępowaniu sądowoadministracyjnym, a do czasu wprowadzenia przez ustawodawcę mechanizmu odszkodowawczego gminy powinny zaniechać stosowania aktów dotychczas wprowadzonych. Uchwały krajobrazowe bez tych regulacji nie mogą funkcjonować w obrocie prawnym. Skarżąca strona podkreśliła, że art. 37a ust. 9 u.p.z.p. określa essentialia negotii (składniki przedmiotowe istotne) uchwały reklamowej, a bez tych regulacji stosowne uchwały nie mogą funkcjonować w obrocie prawnym, co uzasadnia całościową eliminację z obrotu prawnego. W razie odmiennego poglądu sądu, zasadne jest stwierdzenie nieważności przynajmniej § 5 zaskarżonej uchwały, tzn. przepisów w których określone są terminy dostosowania istniejących w dniu wejścia w życie uchwały tablic, urządzeń, szyldów do zasad określonych w tej uchwale.

Interes prawny w zaskarżeniu uchwały krajobrazowej skarżąca strona wywiodła z uprawnień wynikających z umów najmu placówek handlowych na terenie miasta Lubin (zob. pismo spółki z 22.05.2024 r. – k. 29 akt sądowych).

W odpowiedzi na skargę Rada Miejska w Lubinie wносиła o oddalenie skargi jako w całości bezzasadnej. Organ uzasadniając stanowisko zawarte w odpowiedzi na skargę przedstawił okoliczności i cele związane z podjęciem zaskarżonej uchwały. Odnosząc się do podniesionych w skardze zarzutów zauważano z kolei, że wyrok Trybunału Konstytucyjnego wydany został w dniu 21.12.2023 r., tj. po upływie ponad 3 lat od rozpoczęcia okresu obowiązywania zaskarżonej uchwały, z wyjątkiem art. 7 ust. 2 pkt 2 lit. e uchwały, którego nieważność stwierdził Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z 03.08.2021 r., sygn. akt II SA/We 90/21.

Z powyższego wynika jednoznacznie, że podczas uchwalania skarżonej uchwały nie było możliwe dokonywanie przez organ oceny treści zaskarżonego obecnie aktu prawa miejscowego przez pryzmat wyroku Trybunału Konstytucyjnego dotyczącego art. 37a ust. 9 u.p.z.p. W tym zakresie uchwała została zatem podjęta prawidłowo. Jednocześnie autor odpowiedzi na skargę zauważył, że zastrzeżenia zawarte w sentencji wyroku Trybunału Konstytucyjnego dotyczą wyłącznie braku ściśle określonych przepisów rangi ustawowej (braku zapewnienia przepisów ustawowych dotyczących podstaw i trybu dochodzenia odszkodowania przez podmioty, które są zobowiązane do usunięcia tablic reklamowych i urządzeń reklamowych), a nie braku ściśle określonych przepisów aktów prawa miejscowego. Także w ślad za wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego nie została dokonana jakakolwiek zmiana przepisów prawa rangi ustawowej dostosowująca je do orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego. W niniejszym zakresie nie zostały również ustanowione jakiekolwiek przepisy prawa rangi ustawowej, które zobowiązywałyby organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego do dokonania w ściśle określonym zakresie oraz terminie zmian uchwał krajobrazowych na terenie całej Polski. Wyeliminowanie prawidłowo uchwalonych uchwał krajobrazowych z obrotu prawnego bez umożliwienia ich zmiany w zakresie orzeczonym w tym wyroku byłoby ze szkodą dla ładu przestrzennego w krajobrazie miast i gmin, gdzie uchwały takie funkcjonują. Ponadto zauważono, że wyrok Trybunału Konstytucyjnego wydany został już po upływie terminu ustalonego w art. 5 ust. 2 zaskarżonej uchwały, przewidującego okres 12 miesięcy od jej wejścia w życie, na dostosowanie istniejących w dniu wejścia w życie uchwały obiektów małej architektury, ogrodzeń oraz tablic reklamowych i urządzeń reklamowych do zakazów, zasad i warunków w niej określonych. Podkreślano również, że na ternie Gminy Miejskiej Lubin nie toczyło się żadne postępowanie w sprawie kar za niedostosowanie tablic reklamowych i urządzeń reklamowych przez stronę skarżącą do zakazów, zasad i warunków określonych w uchwale krajobrazowej. Nie było zatem sytuacji, aby skarżąca strona miała powody do występowania o odszkodowania z tego tytułu.

Bez względu na powyższe zauważono w odpowiedzi na skargę, że WSA we Wrocławiu w sprawie o sygn. akt II SA/Wr 90/21 badał już zaskarżoną uchwałę ze skargi Wojewody Dolnośląskiego. Tym samym zaskarżona uchwała była już przedmiotem rozpoznania przez sąd administracyjny, co skutkuje brakiem możliwości jej ponownego rozpoznawania przez ten sąd. Ponadto po stronie skarżącej brak jest również interesu prawnego, którego istnienie warunkuje przyznanie legitymacji skargowej na podstawie art. 101 u.s.g. Interes ten powinien bowiem bezpośrednio dotyczyć sfery prawnej skarżącego. Brak bezpośredniego wpływu uchwały (zarządzenia) na sferę prawną określonego podmiotu nie pozwala na przyznanie mu stosownej legitymacji. Pogląd taki zaakceptował NSA w wyroku z 03.08.2007 r., sygn. akt II OSK 614/07. W niniejszym zakresie skarżąca strona nie wykazała, że na skutek wejścia w życie zaskarżonej uchwały zobowiązany była do dokonania jakichkolwiek czynności dostosowawczych.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Przystępując do rozpoznania sprawy Sąd miał na uwadze, że skarga na uchwałę Rady Miejskiej w Lubinie nr XX/145/20 z 27.10.2020 r. w sprawie ustalenia 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, którą wniosła spółka Jeronimo Martins Polska SA, została wywiedziona na podstawie przepisów Rozdziału 10 ustawy z 08.03.1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r., poz. 1465, ze zm.) - dalej w skrócie: u.s.g.

Powyższe implikuje konieczność zbadania, przed merytorycznym rozpoznaniem skargi, kwestii dopuszczalności jej wniesienia przez stronę skarżącą.

Stosownie do art. 101 ust. 1 u.s.g. 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.

Skarga złożona na podstawie art. 101 ust. 1 u.s.g. nie ma charakteru *actio popularis*. Zgodnie z art. 58 § 1 pkt 5a p.p.s.a. sąd odrzuca skargę, jeżeli interes prawny lub uprawnienie wnoszącej skargę na uchwałę

lub akt, o którym mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6, nie zostały naruszone stosownie do wymagań przepisu szczególnego. Stwierdzenie zatem przez sąd administracyjny, że zaskarżona uchwała narusza interes prawny lub uprawnienie strony skarżącej otwiera dopiero możliwość merytorycznego rozpoznania skargi oraz ewentualnego stosowania środków sądowoadministracyjnych określonych w art. 147 § 1 p.p.s.a. w związku z art. 101 ust. 4 oraz art. 94 ust. 1 i 2 u.s.g.

Skarżąca strona spełniła warunek posiadania interesu prawnego do kwestionowania uchwały krajobrazowej. Wylegitymowała się posiadaniem szeregu obiektów handlowych, za pomocą których prowadzi działalność gospodarczą na terenie Miasta Lubin. Jako podmiot prowadzący działalność gospodarczą z wykorzystaniem wskazanych obiektów handlowych, podlega regulacjom prawnym zawartym w uchwale, które dotyczą tablic i nośników reklamowych znajdujących się na terenie tych obiektów. Okolicznością powszechnie znaną jest to, że na obiektach handlowych prowadzonych przez stronę skarżącą umieszczone są urządzenia reklamowe i tablice reklamowe. W konsekwencji zaskarżona uchwała narusza interes prawny skarżącej, skoro nakłada na nią obowiązki zgodności urządzeń i tablic reklamowych z jej przepisami.

Dla wykazania naruszenia interesu prawnego skarżącej strony nie jest przy tym konieczne, wbrew twierdzeniom wyrażonym w odpowiedzi na skargę, aby Gmina podjęła czynności prawne, które miałyby doprowadzić do przymuszenia strony skarżącej do dostosowania prowadzonych przez nią obiektów do wymogów wynikających z uchwały. Wystarczy sama okoliczność podlegania przepisom uchwały i wynikająca z tego tytułu możliwość realizacji obowiązków związanych z dostosowaniem do jej wymogów. Zaskarżona uchwała, w kształcie przyjętym przez Radę Miejską, prowadzi bowiem do wyeliminowania prawnego skutku decyzji o pozwoleniu na budowę wskazanych w niej tablic i urządzeń reklamowych powstałych przed wejściem w życie uchwały. Jak wyjaśnił Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 12.12.2023 r. sygn. P 20/19, brak w art. 37a ust. 9 u.p.z.p. mechanizmu kompensacyjnego powoduje bezprawność ingerencji w prawa majątkowe, czego skutkiem jest naruszenie zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa. Prowadzi to do naruszenia interesu właścicieli tablic i urządzeń reklamowych objętych uchwałą krajobrazową, którzy dochowali wszelkiej staranności w zapewnieniu legalności swoich działań i którym państwo w majestacie prawa zezwoliło na taką działalność.

Skarżąca strona jest więc legitymowana do wywiedzenia skargi do sądu administracyjnego na uchwałę krajobrazową, w zakresie własnego interesu prawnego. Naruszenie tak rozumianego interesu prawnego nie oznacza jednak automatycznie zasadności skargi, ponieważ obowiązek uwzględnienia skargi wniesionej na podstawie art. 101 ust. 1 u.s.g. warunkowany jest jednoczesnym naruszeniem obiektywnego porządku prawnego, gdyż z art. 91 ust. 1 u.s.g. wynika, że tylko uchwała sprzeczna z prawem jest nieważna.

Pozostając przy badaniu dopuszczalności skargi należało mieć również na uwadze, że tut. Sąd wyrokiem z 03.08.2021 r., sygn. akt II SA/Wr 90/21, po rozpoznaniu skargi Wojewody Dolnośląskiego, działającego jako organ nadzoru nad samorządem gminnym, stwierdził nieważność zaskarżonej uchwały w zakresie § 7 ust. 2 pkt 2 lit. e oraz oddalił skargę w zakresie stwierdzenia nieważności § 8 ust. 2 pkt 1 i § 8 ust. 3 pkt 1.

W przedstawionych okolicznościach procesowych przyjdzie wobec tego zwrócić uwagę na treść przepisu art. 101 ust. 2 u.s.g., który od dnia wejścia w życie powołanej ustawy, tj. od 27.05.1990 r., obowiązuje w niezmiennym brzmieniu: „art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym nie stosuje się, jeżeli w sprawie orzekał już sąd administracyjny i skargę oddalił”. Wyartykułowaną w tym przepisie zasadę jednokrotnego badania legalności aktu (*res iudicata*), rozumieć należy w ten sposób, że jeżeli w sprawie orzekał już sąd administracyjny i skargę oddalił, to przepis art. 101 ust. 1 u.s.g. nie znajduje zastosowania i taką skargę należy odrzucić. Zasada ta jednak obowiązuje w granicach sprawy rozstrzygniętej przez sąd administracyjny. Są to granice wyznaczone podmiotowo oraz przedmiotowo. Rozpoznanie skargi na uchwałę jest wobec tego dopuszczalne w zakresie naruszenia interesu prawnego skarżącego, które nie było przedmiotem orzekania w poprzedniej sprawie (wyrok NSA z 18.12.2019 r., sygn. akt II OSK 332/18).

Wobec powyższego należy stwierdzić, że skarga Jeronimo Martins Polska SA nie obejmuje przedmiotu, o jakim orzekał WSA we Wrocławiu prawomocnym wyrokiem z 03.08.2021 r., sygn. akt II SA/Wr 90/21. Oddając w punkcie II dalej idącą skargę WSA we Wrocławiu nie uznał zarzutów Wojewody Dolnośląskiego dotyczących stwierdzenia nieważności § 8 ust. 1 pkt 1 oraz § 8 ust. 3 pkt 1 uchwały. Wyrokiem z 03.08.2021 r. stwierdzono nieważność jedynie § 7 ust. 2 pkt 2 lit. e uchwały. Z treści uzasadnienia tego wyroku nie wynika również aby przedmiotem kontroli sądowej uczyniono pozostałe postanowienia uchwały, w tym zawarte w § 5, które stały się obecnie przedmiotem zaskarżenia. Sąd administracyjny nie orzekał wobec tego merytorycznie w zakresie obowiązków dostosowawczych istniejących w dniu wejścia w życie uchwały obiektów małej

architektury, ogrodzeń oraz tablic reklamowych i urządzeń reklamowych do zakazów, zasad i warunków określonych w uchwale, co jest przedmiotem obecnej skargi.

Procesowej przeszkody do rozpoznania niniejszej skargi nie stanowił również wyrok tut. Sąd z 25.09.2018 r. sygn. akt II SA/Wr 297/18, wydany po rozpoznaniu skargi McDonald's Polska sp. z o.o. z siedzibą w Warszawie na uchwałę Rady Miejskiej w Lubinie z 13.06.2017 r. nr XXIX/268/17 w przedmiocie ustalenia 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 na obszarze miasta. Przyjdzie zauważyć, że wprawdzie zarzuty skargi rozpoznanej tym wyrokiem, tak jak w przypadku skargi Jeronimo Martins Polska SA, dotyczyły przepisów uchwały reklamowej, które odnosiły się do warunków dostosowania istniejących w dniu wejścia w życie uchwały obiektów małej architektury, ogrodzeń oraz tablic reklamowych i urządzeń reklamowych do zakazów, zasad i warunków określonych w uchwale (§ 7), to jednak przedmiotem wówczas rozpoznanej skargi nie była uchwała Rady Miejskiej w Lubinie nr XX/145/20 z 27.10.2020 r. lecz uchwała zmieniona (zastąpiona) tą uchwałą, tj. uchwałą nr XXIX/268/17 z 13.06.2017 r. (zob. § 1 uchwały nr XX/145/20). Na marginesie należy jeszcze odnotować, że NSA wyrokiem z 12.01.2022 r., sygn. akt II OSK 299/19 oddalił skargę kasacyjną od wyroku wydanego w sprawie o sygn. akt II SA/Wr 297/18.

Przechodząc wobec powyższego do kontroli legalności uchwały Rady Miejskiej w Lubinie nr XX/145/20 z 27.10.2020 r. - w zakresie wykazanego przez stronę skarżącą naruszenia jej własnego interesu prawnego, należało uznać skargę za uzasadnioną jedynie w części.

Zaskarżoną uchwałę podjęto na podstawie art. 37a ust. 1 u.p.z.p. Przywołany przepis, dając radzie gminy kompetencję do uchwalenia zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury, stanowi: 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. Jednocześnie przepis art. 37a ust. 9, określając treść uchwały, brzmi: uchwała, o której mowa w ust. 1, określa warunki i termin dostosowania istniejących w dniu jej wejścia w życie obiektów małej architektury, ogrodzeń oraz tablic reklamowych i urządzeń reklamowych do zakazów, zasad i warunków w niej określonych, nie krótszy niż 12 miesięcy od dnia wejścia w życie uchwały.

Trzeba podkreślić, że art. 37a ust. 9 u.p.z.p. wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z 12.12.2023 r., sygn. akt P 20/19 częściowo został uznany za niezgodny z art. 21 w związku z art. 2 Konstytucji RP, z dniem 21.12.2023 r.

Trybunał wydał wyrok na tle pytań prawnych skierowanych przez Naczelnny Sąd Administracyjny, w których sformułowano wątpliwości co do braku odpowiedniego mechanizmu kompensacyjnego z tytułu ograniczenia praw majątkowych podmiotów, które legalnie wzniosły tablice reklamowe i urządzenia reklamowe. Za istotę problemu konstytucyjnego uznano brak możliwości uzyskania odszkodowania z tytułu szkody legalnej wyrządzonej uchwaleniem przez organ gminy uchwały krajobrazowej. Pytający Naczelnny Sąd Administracyjny pisze, że nie kwestionuje samej możliwości wyeliminowania określonych nośników reklamowych z przestrzeni publicznej, a jego wątpliwości budzi właśnie brak należytego odszkodowania dla właścicieli tych nośników, którzy wybudowali je legalnie w oparciu o otrzymane wcześniej pozwolenia na budowę. Zdaniem sądu brak określonego mechanizmu kompensacyjnego sprawia, że tak sformułowana uchwała krajobrazowa nie może funkcjonować w polskim systemie prawnym. Intencją spółki wnoszącej skargę kasacyjną do NSA nie była bowiem sama chęć wyeliminowania zaskarżonej uchwały z obrotu prawnego, lecz uniemożliwienie organowi wydającemu przyjęcie uchwały niezawierającej mechanizmu kompensacyjnego. Problem konstytucyjny koncentruje się więc na możliwości nadania przez ustawodawcę uprawnień organowi stanowiącemu gminy do wydania aktu prawa miejscowego, jakim jest uchwała krajobrazowa, bez zapewnienia słusznego odszkodowania podmiotom dotkniętym tą uchwałą, które do tej pory legalnie prowadziły działalność reklamową przy pomocy nośników wzniesionych legalnie (na podstawie pozwoleń na budowę).

Trybunał Konstytucyjny podzielił wątpliwości Naczelnego Sądu Administracyjnego. Zgodnie z wyrokiem wymieniony wyżej przepis traci moc 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. Trybunał wyjaśnił, że na ustawodawcy ciążył obowiązek wprowadzenia takiej regulacji, która zapewniłaby podmiotom objętym uchwałą krajobrazową, skorzystanie

z mechanizmu kompensacyjnego, będącego źródłem słusznego odszkodowania, należnego tym podmiotom na mocy 21 ust. 2 Konstytucji RP. Brak tego mechanizmu, stanowiącego pominięcie prawodawcze, sprawia, że w zakresie, w jakim kwestionowany przepis nie przewiduje takiego mechanizmu, jest niezgodny z Konstytucją. Powoduje to 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. Właściciele nieruchomości, którzy występowali o pozwolenia na budowę tablic i nośników reklamowych (bądź dokonali zgłoszenia robót), działali w pełni legalnie, z przekonaniem, że prawomocna decyzja administracyjna w tym zakresie zabezpiecza ich interes i pozwala na prowadzenie bez przeszkód działalności reklamowej.

Powołany wyrok Trybunału ma charakter zakresowy, w konsekwencji czego uznany za niekonstytucyjny przepis w określonym w nim zakresie nie został wprost derogowany z systemu prawnego. Jednak 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 Górka, Sposoby usuwania wadliwości procesu tworzenia prawa przez sądy administracyjne, Przegląd Sądowy, 2/2021, s. 89 i n., wyrok NSA z 5 grudnia 2023 r., sygn. akt II OSK 94/22).

Na temat sposobu uwzględniania wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 12.12.2023 r., sygn. P 20/19 w procesie stosowania prawa wypowiedział się Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 24.04.2024 r., sygn. akt II OSK 166/18. NSA stwierdził wówczas, że do czasu wprowadzenia regulacji ustawowych dotyczących podstaw i trybu dochodzenia odszkodowania za dostosowanie zrealizowanych legalnie przed dniem wejścia w życie zaskarżonej uchwały tablic reklamowych i urządzeń reklamowych lub ich usunięcie, nie jest dopuszczalne objęcie zakresem uchwały takich obiektów (tak też NSA w wyroku z 24.04.2024 r., sygn. akt II OSK 2817/20).

Kierując się powyższym stanowiskiem, w ocenie Sądu, stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały, ograniczone do § 5 ust. 1 i ust. 2, będzie wystarczające aby doprowadzić zaskarżony akt prawa miejscowego do zgodności z prawem, rozumianym jako osiągnięcie stanu zgodności z obiektywnym porządkiem prawnym. Nie było potrzeby stwierdzenia nieważności zaskarżonej uchwały w całości. W skardze nie wskazano żadnych konkretnych okoliczności przekonujących do konieczności stwierdzenia nieważności całej zaskarżonej uchwały, a Sąd po jej analizie także nie dostrzegł konieczności stwierdzenia nieważności uchwały w całości. Nie jest przy tym tak, jak twierdzi to autor skargi, że przepis art. 37a ust. 9 u.p.z.p. zawiera essentialia negotii zaskarżonej uchwały i tym samym koniecznym jest stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w całości. W świetle wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 12.12.2023 r., sygn. P 20/19, kwestię powyższą należało ocenić odmiennie. Nie ulega wątpliwości, że stwierdzenie nieważności § 5 ust. 1 oraz ust. 2 uchwały nie powoduje, że pozostałe postanowienia tego aktu prawa miejscowego nie mogą funkcjonować samodzielnie. Za sprzeczne z prawem należało uznać jedynie wprowadzenie w zaskarżonej uchwale regulacji nakazującej dostosowanie zrealizowanych legalnie przed dniem jej wejścia w życie tablic i urządzeń reklamowych do standardów wynikających z uchwały, ponieważ taki obowiązek dostosowawczy, bez zapewnienia mechanizmu kompensacyjnego (odszkodowawczego), nałożony został na podstawie niekonstytucyjnego przepisu ustawowego.

Skład orzekających w niniejszej sprawie uznaje wobec tego, że dla usunięcia niezgodności z Konstytucją RP pominięcia prawodawczego zawartego w delegacji ustawowej w art. 37a ust. 9 u.p.z.p. wymagane było wyeliminowanie z obrotu prawnego § 5 ust. 1 i ust. 2 zaskarżonej uchwały. Wprowadzona w tych przepisach uchwały regulacja nakazuje dostosować zrealizowane legalnie, gdyż na podstawie zgody budowlanej przed dniem jej wejścia w życie tablice reklamowe i urządzenia reklamowe, bez jakiegokolwiek mechanizmu kompensacyjnego (regulacji ochronnych). Wobec powyższego nie miała znaczenia podnoszona w odpowiedzi na skargę kwestia działania przez Radę Miejską na podstawie i w granicach prawa przy uchwaleniu zaskarżonej uchwały. Nikt w sprawie nie kwestionuje postępowania organu zgodnie z przepisem u.p.z.p. Niemniej jednak dokonując obecnie kontroli legalności zaskarżonej uchwały Sąd musiał uwzględnić fakt, że przepis ustawowy określający treść uchwały został częściowo uznany za niezgodny z Konstytucją RP. Przy rozstrzyganiu niniejszej sprawy należało uwzględnić obalenie domniemania konstytucyjności przepisu art. 37a ust. 9 u.p.z.p., który stanowił delegację ustawową do wydania kwestionowanych regulacji uchwały reklamowej. W takim

przypadku, jak wskazał NSA w powołanym wyroku z 24.04.2024 r., sygn. akt II OSK 166/18, sąd administracyjnych powinien uwzględniając zakresowy charakter wyroku Trybunału Konstytucyjnego, dokonać takiej wykładni art. 37a ust. 9 u.p.z.p., aby rekonstruując podstawę rozstrzygnięcia, uwzględnić wszystkie normy obowiązujące w systemie prawnym. Skutkiem takiej wykładni jest uznanie, że bez wyraźnego upoważnienia zawartego w ustawie Rada Miejska nie mogła samodzielnie wprowadzić zakwestionowanej skargą regulacji do zaskarżonej uchwały. Redagując przepis aktu prawa miejscowego na podstawie art. 37a ust. 9 u.p.z.p., aby był on prawidłowy, Rada Miejska Lubina powinna była zatem wyłączyć z obowiązków dostosowawczych te tablice reklamowe i urządzenia reklamowe, istniejące w dniu wejścia w życie uchwały, które wzniesiono na podstawie zgody budowlane, czyli legalne (tak też WSA w Opolu w wyroku z 18.07.2024 r., sygn. akt I SA/Op 3/24).

Z przedstawionych powodów, tak jak nie było podstaw do stwierdzenia nieważności zaskarżonej uchwały w całości, tak Sąd nie uwzględnił wniosku organu o stwierdzenie nieważności przepisów § 5 ust. 1 i ust. 2 uchwały, wyłącznie w odniesieniu do tablic i urządzeń reklamowych stanowiących własność skarżącej spółki. Jak już zaznaczono wyżej, rozpoznając skargę z art. 101 ust. 1 u.s.g. Sąd administracyjny działa w granicach interesu prawnego skarżącej, powyższe zaś nie może, jak ma to miejsce w przypadku miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, prowadzić do ograniczenia możliwości stwierdzenia określonych przepisów w całości (tak w analogicznych sprawach orzekł: WSA w Poznaniu w wyrokach z 17.07.2024 r., sygn. akt II SA/Po 345/24, z 25.01.2024 r., sygn. akt II SA/Po 547/23, a także WSA w Opolu w wyroku z 18.07.2024 r., sygn. akt I SA/Op 3/24 oraz WSA w Gliwicach w wyroku z 20.05.2024 r., sygn. akt II SA/Gl 1541/23; odmiennie zaś orzekł tut. Sąd w wyrokach z 26.09.2024 r., sygn. akt II SA/Wr 354/24, z 17.09.2024 r., sygn. akt II SA/Wr 349/24 i z 12.09.2024 r., sygn. akt II SA/Wr 344/24, a także WSA w Warszawie w wyroku z 29.08.2024 r., sygn. akt VII SA/Wa 1266/24, WSA w Gdańsku w wyroku z 24.04.2024 r., sygn. akt II SA/Gd 912/20, czy też WSA w Olsztynie w wyrokach z 29.05.2024 r., sygn. akt II SA/Ol 251/24 i z 23.07.2024 r., sygn. akt II SA/Ol 273/24).

Zawężenie stwierdzenia nieważności przepisów uchwały krajobrazowej do tablic reklamowych i urządzeń reklamowych należących wyłącznie do określonego podmiotu nie znajduje uzasadnienia wobec podjęcia uchwały na podstawie aktu ustawowego niezgodnego z Konstytucją. Skoro wada uchwały wynika z niekonstrukcyjności przepisu art. 37a ust. 9 u.p.z.p. (pominięcia prawodawczego), który stanowił delegację ustawową do uregulowania na mocy uchwały krajobrazowej określonych w tym przepisie treści, to sankcja nieważności powinien być objęty cały przepis uchwały krajobrazowej, będącej aktem prawa miejscowego. Takiej treści orzeczenie zapobiegnie konieczności wielokrotnego stwierdzania nieważności przepisów uchwały, w sytuacji gdyby z analogicznymi skargami wystąpiły jeszcze inne podmioty.

Podzielając stanowisko NSA dotyczące sposobu usunięcia skutków niekonstytucyjności art. 37a ust. 9 u.p.z.p. można na marginesie zwrócić uwagę na stanowisko dotyczące konsekwencji wydania przez Trybunał Konstytucyjny wyroku z 12.12.2023 r., sygn. P 20/19, które wyraził WSA w Krakowie w wyroku z 28.06.2024 r., sygn. akt II SA/Kr 647/20. Wychodząc od charakteru wyroku trybunalskiego, w którym stwierdzono pominięcie prawodawcze, a przez to nie doszło do skutku derogacyjnego dla przepisu wskazanego w sentencji tego orzeczenia, zdaniem WSA w Krakowie, skutkiem tego wyroku jest jedynie zobowiązanie ustawodawcy do dokonania zmian legislacyjnych w u.p.z.p. Takie zamiany miałyby obejmować wprowadzenie podstawy i trybu dochodzenia odszkodowania przez podmioty, na które uchwałą reklamową został nałożony obowiązek dostosowania istniejących tablic i urządzeń reklamowych do wymogów określonych w uchwale, którego konsekwencją może być konieczność ich usunięcia, pomimo że zostały umieszczone legalnie. Wobec powyższego WSA w Krakowie przyjął, że zaskarżona uchwała podjęta została na podstawie ustawowego upoważnienia, co oznacza, że na skutek wyroku trybunalskiego z 12.12.2023 r. nie zachodzi konieczność z tego powodu stwierdzania nieważności zaskarżonej uchwały w całości lub w części (więcej na temat skutków orzeczenia przez Trybunał Konstytucyjny o niezgodności z Konstytucją RP pominięcia prawodawczego: A. Kustra, Wznowienie postępowania w następstwie stwierdzenia niekonstytucyjności pominięcia prawodawczego [w:] Skutki wyroków Trybunału Konstytucyjnego w sferze stosowania prawa, red. M. Bernatt, J. Królikowski, M. Ziółkowski, Warszawa 2013).

Przedstawiony pogląd orzecniczy pozostaje bez wpływu na treść zapadłego wyroku. Skoro Rada Miejska w Lubinie nie wprowadziła żadnego rozróżnienia lub wyłączenia i objęła warunkami oraz terminami dostosowania do zakazów określonych w uchwale wszystkie obiekty istniejące w dniu wejścia w życie uchwały, w tym wzniesione legalnie, to działając na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a. należało stwierdzić nieważność § 5 ust. 1 i ust. 2 uchwały, o czym orzeczono w punkcie I sentencji wyroku. W takim kształcie

zostały one bowiem wydane z naruszeniem art. 37a ust. 9 u.p.z.p. w związku z art. 2 i art. 21 ust. 2 Konstytucji RP. Wobec tego skarga w zakresie jakim nie odnosiła się do § 5 ust. 1 i ust. 2 uchwały podlegała oddaleniu na podstawie art. 151 p.p.s.a., o czym orzeczono w punkcie II wyroku. O kosztach Sąd orzekł na podstawie art. 200 w związku z art. 205 § 2 p.p.s.a.