

z dnia 22 sierpnia 2018 r.

**w sprawie udzielenia odpowiedzi na skargę mieszkańca Gminy Nysa zarejestrowaną pod sygnaturą AO.BR.0004.108.2018 na uchwałę nr XLVI/676/17 Rady Miejskiej w Nysie z dnia 19 grudnia 2017 r. w sprawie ustalenia zasad i warunków sytuowania na terenie Gminy Nysa obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabarytów, standardów jakościowych oraz rodzajów materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane**

Na podstawie art. 18 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2018 r. poz. 994, ze zm.), w związku z art. 54 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2018 r. poz. 1302) Rada Miejska w Nysie uchwała, co następuje:

§ 1. Udzielić odpowiedzi skarżącemu na skargę zarejestrowaną pod sygnaturą AO.BR.0004.108.2018 w Nysie na uchwałę nr XLVI/676/17 Rady Miejskiej w Nysie z dnia 19 grudnia 2017 r. w sprawie ustalenia zasad i warunków sytuowania na terenie Gminy Nysa obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabarytów, standardów jakościowych oraz rodzajów materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane (Dz. Urz. Woj. Opol. z 2018 r. poz. 53) - w brzmieniu określonym w załączniku do uchwały.

§ 2. Wykonanie uchwały powierza się Burmistrzowi Nysy.

§ 3. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

**PRZEWODNICZĄCY**  
**RADY**

**Paweł Nakonieczny**

Załącznik do uchwały Nr LV/826/18

Rady Miejskiej w Nysie

z dnia 22 sierpnia 2018 r.

**Wojewódzki Sąd Administracyjny  
w Opolu  
ul. Kośnego 70  
45-372 Opole**

**Strona skarżąca: Jan Gorczyński**

ul. Bohaterów Warszawy 1,  
48-300 Nysa

**Strona przeciwna: Gmina Nysa - Rada Miejska w Nysie**

ul. Kolejowa 15

48-300 Nysa

**Odpowiedź na skargę**

**Jana Gorczyńskiego na uchwałę nr XLVI/676/17**

**Rady Miejskiej w Nysie z dnia 19 grudnia 2017 r. w sprawie ustalenia zasad i warunków sytuowania na terenie Gminy Nysa obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabarytów, standardów jakościowych oraz rodzajów materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane (Dz. Urz. Woj. Opol. z 2018 r. poz. 53)**

W odpowiedzi na skargę strona przeciwna wnosi o oddalenie skargi.

**Uzasadnienie**

Na wstępie należy zauważyć, iż Skarżący, kierując się brzmieniem art. 101 ust.1 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym wykazuje swój interes prawny w niniejszej sprawie informując, iż jest „właścicielem ok. 100 billboardów, tablic ledowych legalnie zgłoszonych do użytkowania i tablic reklamowych na terenie miasta Nysy oraz we właściwości miejscowej obowiązywania aktu prawa miejscowego podlegającego zaskarżeniu”. Ogólnikowość tej informacji, brak wskazania lokalizacji tablic reklamowych i urządzeń reklamowych, uniemożliwiają analizę zgodności ich sytuowania, gabarytów, standardów jakościowych i rodzajów materiałów budowlanych, z jakich są wykonane z postanowieniami Uchwały. Tym samym brak jest możliwości oceny oddziaływania Uchwały na sytuację Skarżącego. Jednocześnie skarżący wskazuje, iż „zapisy uchwały zobowiązują (...) do usunięcia ich w terminie 1 roku od dnia obowiązywania zaskarżonej uchwały...”. Ponieważ przytoczone powyżej okoliczności dotyczą w rzeczywistości interesu faktycznego Skarżącego, rodzą się wątpliwości co do jego legitymacji procesowej w niniejszej sprawie. Jak zauważa Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 7 marca 2018 r.: „*Prawo do zaskarżania uchwał na podstawie art. 101 ust. 1 u.s.g. przysługuje tym, którzy wykażą się konkretnym interesem prawnym wynikającym z określonej normy prawa materialnego. Źródłem interesu prawnego lub uprawnienia jest zawsze norma prawna ogólna i abstrakcyjna (akt normatywny) lub jednostkowa i konkretna (decyzja), mająca źródło w przepisach prawa materialnego (nie tylko prawa administracyjnego materialnego...*”

Skarżący powinien więc w niniejszej sprawie wskazać w jakiej normie prawa materialnego bądź decyzji upatruje swojego interesu prawnego.

**W odniesieniu do kolejnych zarzutów Skargi można podnieść:**

**1. Zarzut – „nieustanowienie w uchwale żadnego mechanizmu ochrony praw nabytych podmiotów, które przed wejściem w życie uchwały wzniosły na terenie miasta [...] urządzenia reklamowe i tablice reklamowe, na podstawie ważnych pozwoleń na budowę lub zgłoszeń prac budowlanych”.**

Fakt braku wyodrębnienia w zaskarżonej uchwale regulacji dotyczących ochrony praw nabytych które przed wejściem w życie uchwały wzniosły na terenie gminy urządzenia reklamowe i tablice reklamowe, na podstawie ważnych pozwoleń na budowę lub zgłoszeń prac budowlanych, nie przesądza o braku zgodności Uchwały z prawem. Jak słusznie podniósł bowiem Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi w wyroku z dnia 11 sierpnia 2017 roku (sygn. akt. II SA/Łd 523/17): „Sąd nie podziela także zarzutu skargi o naruszeniu zasady ochrony praw nabytych dotyczącego np. podmiotów gospodarczych czy osób fizycznych, które legitymują się prawem "korzystania" z nośnika reklamowego na podstawie zgłoszenia bądź uzyskanego pozwolenia na budowę. Upoważnienie ustawowe wynikające z art. 37a u.p.z.p. nie daje bowiem, w ocenie sądu, podstaw do wprowadzania "regulacji ochronnych". Priorytetem dla ustawodawcy, o czym wspomniano na wstępie rozważań, było wprowadzenie rozwiązań, które miały na celu "ochronę krajobrazu miejskiego", zadbanie o ład przestrzenny...”.

Powyższe stanowisko podzielił również Wojewódzki Sąd Administracyjny w Opolu w wyroku z dnia 5 października 2017 roku (sygn. akt. II SA/Op 196/17): „Z kolei, w niniejszej sprawie Sąd nie podzielił zarzutów skarżącej w przedmiocie naruszenia zasady ochrony praw nabytych dotyczącej tych podmiotów, które legitymują się legalnie posadowioną tablicą reklamową, na podstawie zgłoszenia bądź uzyskanego pozwolenia na budowę. Wyczerpująca delegacja ustawowa zawarta w art. 37a u.p.z.p. nie daje podstaw do wprowadzania regulacji ochronnych, bowiem priorytetem dla ustawodawcy było wprowadzenie rozwiązań, które miały na celu ochronę krajobrazu miejskiego, zadbanie o ład przestrzenny. W treści art. 37a u.p.z.p. stanowi się o zasadach i warunkach sytuowania, warunkach i terminach dostosowania, natomiast ustawodawca pominął aspekt formalnoprawny dotyczący podmiotów objętych regulacją uchwały krajobrazowej...”.

Należy uznać, iż unormowania zawarte w zaskarżonej Uchwale mieszczą się w ramach upoważnień ustawowych wynikających z art. 37 a ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz. U. z 2017 r. poz. 1073 z późn. zm.). Skarżący nie może czynić Gminie zarzutu, iż nie wykroczyła poza te unormowania.

Ponieważ *de facto* realizacja upoważnienia zawartego w art. 37 aust.9 w/w ustawy w zakresie ustalenia okresu w jakim istniejące obiekty winny być dostosowane do wymogów uchwały krajobrazowej może w mniejszym lub większym stopniu łagodzić nowe obowiązki, również tych przedsiębiorców, którzy posadowili urządzenia reklamowe na podstawie pozwoleń na budowę, nie sposób pominąć, iż Rada Miejska w Nysie wprowadziła adekwatne, odpowiednio długie okresy (§ 6 ust. 1 Uchwały):

- „1) dla tablic reklamowych i urządzeń reklamowych, sytuowanych na podstawie pozwolenia na budowę – 5 lat od wejścia w życie uchwały ustalającej Zasady;
- 2) dla tablic reklamowych i urządzeń reklamowych, sytuowanych na podstawie zgłoszenia robót budowlanych – 2 lata od wejścia w życie uchwały ustalającej Zasady;
- 3) dla pozostałych tablic reklamowych i urządzeń reklamowych – 1 rok od wejścia w życie uchwały ustalającej Zasady.”

Również w tym względzie stanowisko Skarżącego budzi wątpliwości, gdyż wskazuje on na konieczność usunięcia tablic reklamowych w ciągu roku, powołując się jednocześnie na prawa nabyte na podstawie zgłoszenia robót budowlanych w sytuacji, gdy przepis uchwały w takich przypadkach jednoznacznie wskazuje na dłuższy, dwuletni okres dostosowawczy.

Zatem Skarżący prawdopodobnie myli się, uważając, że tablice reklamowe i urządzenia reklamowe, podlegające zgłoszeniu do organu budowlanego, muszą zostać dostosowane w okresie roku. Nie jest zatem pewne czy Skarżący ma świadomość obowiązujących go okresów dostosowania ani innych postanowień Uchwały – może być zatem wadliwe jego przeświadczenie o wpływie Uchwały na prowadzoną działalność.

Ponadto Skarżący wskazuje na obowiązek dostosowania obiektów małej architektury, tymczasem jak wskazano w § 8 Uchwały: „Istniejące w dniu wejścia w życie niniejszych Zasad obiekty małej

architektury nie wymagają dostosowania do zakazów, zasad i warunków określonych w uchwale, przy czym dopuszcza się ich transllokację w obszarze gminy.”

**2. Zarzut – „wprowadzenie nakazu „dostosowania” tablic reklamowych i urządzeń reklamowych do postanowień uchwały, co jest równoznaczne z nałożeniem na skarżącą, obowiązku ich rozbiórki, mimo braku orzeczenia wobec tych urządzeń nakazu rozbiórki w trybie przewidzianym w art. 48, art. 50 lub art. 51 Prawa budowlanego”**

oraz

**3. zarzut – „posłużenie się w uchwale niedookreślonym pojęciem „dostosowania” bez jego wystarczającego zdefiniowania lub skonkretyzowania, jakie konkretnie czynności w celu tego „dostosowywania” mieliby podjąć właściciele ww. urządzeń i tablic reklamowych”**

Odnosząc się łącznie do powyższych zarzutów – Skarżący zarzuca bowiem posłużenie się określeniem „dostosowania” jako niezrozumiałym dla niego, z drugiej strony wnioskuje, że dostosowanie wiązać się może z rozbiórką bez orzeczenia o rozbiórce. Sam w ten sposób wskazuje, że pojęcie jest jednoznaczne, w przypadku konieczności usunięcia tablicy reklamowej lub urządzenia reklamowego.

Zarzut, że Uchwała posługuje się niedookreślonym pojęciem „dostosowania” jest niezasadny. Jest to pojęcie, którym posłużył się ustawodawca w art. 37a ust. 9 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Jest to zarazem pojęcie jednoznaczne w powszechnym rozumieniu. Zgodnie z definicją zawartą w słowniku języka polskiego oznacza ono „zmienić coś tak, by pasowało do czegoś” (<http://sjp.pwn.pl/szukaj/dostosowanie.html> , dostępne w Internecie w dniu 14 sierpnia 2018 r.). Na obie te kwestie wskazuje § 1 ust. 2. Uchwały. Jeżeli zatem mówimy o „dostosowaniu do zasad i warunków...” oznacza to zmianę istniejącej tablicy reklamowej albo urządzenia reklamowego tak aby „pasowały” do tychże „zasad i warunków”, czyli je spełniały.

Zasadne jest w tym miejscu przywołanie § 6 ust 2. Uchwały:

„2. Określa się następujące warunki dostosowania tablic reklamowych i urządzeń reklamowych istniejących w dniu wejścia w życie Zasad (oznaczenia własne: skreślenie i pogrubienie):

„1) dostosowanie ma nastąpić najpóźniej pierwszego dnia roboczego następującego po upływie odpowiedniego terminu określonego w ust. 1;

- 2) konieczność usunięcia lub zmiany położenia tablicy reklamowej lub urządzenia reklamowego na podstawie niniejszych Zasad nie wyłącza obowiązków dopełnienia odpowiednich czynności formalno-prawnych związanych z rozbiórką lub budową, wynikających z przepisów odrębnych;
- 3) w przypadku konieczności usunięcia tablicy reklamowej lub urządzenia reklamowego, po zakończeniu prac demontażowych, należy usunąć wszelkie elementy konstrukcyjne i inne mocowania, doprowadzić nawierzchnię lub powierzchnię elementu, szczególnie elewacji, do którego tablica lub urządzenie były zamocowane, do stanu spójnego z otoczeniem, zapewniając jego należyty stan estetyczny i techniczny;
- 4) w przypadku, gdy dostosowanie polega wyłącznie na konieczności ograniczenia ilości tablic reklamowych lub urządzeń reklamowych na danej nieruchomości, o wyborze pozostawionych tablic reklamowych lub urządzeń reklamowych decyduje właściciel nieruchomości.”

Jak wskazuje treść przywołanego § 6 ust. 2 pkt 2 Uchwały nie nakazuje się w nim rozbiórki urządzeń reklamowych, gdyż takie unormowanie nie mieści się w kompetencjach rady gminy wskazanych w art. 37a ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Rada nie ma prawa ingerować w działania przepisów rangi ustawowej (w tym przywołanego Prawa budowlane), o czym *pro forma* przypomniano w przywołanym zapisie treści Uchwały. Jego wprowadzenie miało na celu przypomnienie adresatom Uchwały o konieczności dopełnienia innych obowiązków podczas dostosowywania.

Warto w tym miejscu podkreślić, iż zaskarżona Uchwała była przedmiotem badania organu nadzorczego – Wojewody Opolskiego. W przytoczonej powyżej treści § 6 ust. 2 Uchwały – skreślenie zapisu „zapewniając jego należyty stan estetyczny i techniczny” – jest jedyną korektą, której dokonał w zakresie merytorycznym Uchwały Wojewoda Opolski w ramach rozstrzygnięcia nadzorczego z dnia 26 stycznia 2018 r. (IN.I.743.3.1.2018.KD), uchylając jedynie wskazany fragment postanowień Uchwały jako nieostry i niesprecyzowany. Konkluzją rozstrzygnięcia nadzorczego jest: „Organ nadzoru

w przypadku stwierdzenia, że wadliwe są wyłącznie niektóre postanowienia i zapisy uchwały tzw. „reklamowej”, winien ograniczyć się do stwierdzenia nieważności badanej uchwały tylko w części odnoszącej się do tych nieprawidłowości. Warunkiem podjęcia takiego rozstrzygnięcia jest jednak ustalenie, że pozostała niewadliwa część uchwały może nadal funkcjonować w obrocie prawnym, a wyeliminowanie nieprawidłowych postanowień nie zaburzy spójności całego aktu, ani też nie spowoduje dezintegracji ustaleń planistycznych w pozostałym zakresie. Wojewoda Opolski nie znalazł podstaw do stwierdzenia nieważności ww. uchwały w pozostałym zakresie”. Oznacza to, że Organ nadzoru analizował pozostałą część dokumentu, nie dopatrując się uchybień. Zatem, w zakresie interesującego nas zarzutu, uznał, że przedstawione zasady i warunki dostosowania są wystarczające do prawidłowej realizacji uchwały.

Podkreślić w tym miejscu również należy, iż zawarte w Uchwale warunki i termin dostosowania istniejących w dniu jej wejścia w życie obiektów małej architektury, ogrodzeń oraz tablic reklamowych i urządzeń reklamowych, z natury rzeczy, muszą mieć charakter ogólny, tak aby mogły obejmować swoim oddziaływaniem wszystkie pożądane sytuacje. To do właścicieli urządzeń reklamowych należy ustalenie czy dostosowanie do Uchwały wymaga rezygnacji z niektórych nośników, ich przeniesienia czy ograniczenia oddziaływania przez zmianę gabarytu. W razie wątpliwości, w powyższych kwestiach, możliwe jest skorzystanie z pomocy Urzędu.

Niezależnie od treści zarzutów podniesionych w skardze, z uzasadnienia tego pisma wynika, iż Skarżący uważa, że Rada Miejska nie określiła poza wskazaniem terminu „dostosowania” w ciągu roku, żadnych warunków dostawiania istniejących w dniu jej wejścia w życie tablic reklamowych i urządzeń reklamowych do zakazów, zasad i warunków w niej określonych. Zupełny brak adekwatności powyższego zarzutu do treści Uchwały oraz podobieństwo sformułowań uzasadnienia skargi do treści dokumentów i stanowisk objętych sprawą rozpatrywaną przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Opolu w sprawie o sygn. II SA/Op 196/17 dotyczącą skargi na uchwałę Rady Miasta Opola z dnia 29 grudnia 2016 r., Nr XXXVI/708/16 w przedmiocie ustalenia zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń pozwalają domniemywać, iż Skarżący posiłkował się materiałami z tamtego postępowania. W przeciwieństwie do uchwały Rady Miasta Opola, zaskarżona Uchwała zawiera jednak, zacytowane powyżej unormowania określające warunki dostosowania.

Jak wykazano powyżej zarzuty Skarżącego są bezpodstawne. Podjęta przez Radę Miejską w Nysie Uchwała nie narusza porządku prawnego. Jej oddziaływanie na sytuację Skarżącego jest wynikiem uznania zarówno przez ustawodawcę jak i organ stanowiący gminy, iż krajobraz jest wspólnym dobrem mieszkańców każdej gminy godnym ochrony prawnej.

Mając powyższe na uwadze wnosimy jak na wstępie.