

DECYZJA

Na podstawie art. 34 ust. 5, ust. 12 i ust. 16 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. - Prawo przedsiębiorców (Dz.U. z 2018 r. poz. 646), w zw. z art. 37a, art. 37d ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2018 r. poz. 1945 ze zm.), oraz art. 104 i art. 107 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2018 r., poz. 2096 ze zm.), po rozpatrzeniu wniosku

██████████
reprezentowaną przez ██████████

uznaje się za nieprawidłowe stanowisko Wnioskodawcy i udziela się w tym zakresie interpretacji indywidualnej, co do zakresu i sposobu zastosowania przepisów ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w odniesieniu do przedstawionego we wniosku zdarzenia przyszłego

Opis zdarzenia przyszłego

Pismem z⁴ dnia 30 kwietnia 2019 r. (data wpływu: 9 maja 2019 r.) ██████████ z siedzibą w ██████████, złożyła wniosek o wydanie pisemnej interpretacji przepisów ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym dotyczących kwestii nałożenia kary pieniężnej za niedostosowanie do zapisów uchwały Rady Miasta Opola Nr XXXVI/708/16 z dnia 29 grudnia 2016 r. w sprawie ustalenia zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń w Opolu (zwanej dalej uchwałą reklamową) reklamy w formie billboardu, zamontowanej w Opolu, na budynku przy ul. Licealnej 2, na podstawie zgłoszenia zamiaru wykonania robót nie wymagających pozwolenia na budowę z 20.01.1998 r., przyjętego przez Prezydenta Miasta Opola pismem z dnia 26.01.1998 r. nr UANB-7351-D-15/98. Nośnik reklamy wykonano przed wejściem w życie uchwały reklamowej. Spółka oświadczyła, że w dalszym ciągu jest jego właścicielem.

W przedmiotowym wniosku Spółka przedstawiła swoje stanowisko oświadczając, że pomimo upływu czasu wskazanego w § 9 ust. 2 uchwały reklamowej, nakładającej obowiązek dostosowania nośników reklamowych do zasad i warunków uchwały w ciągu 30. miesięcy od dnia jej wejścia w życie, nie dostosuje ww. nośnika reklamowego do jej wymogów. Wnioskodawca uzasadnia swoje stanowisko tym, że nośnik został wzniesiony zgodnie z prawem przed wejściem w życie uchwały. Dalej oświadcza, że posiadając prawa nabyte, nie może być poddany karze wynikającej z art. 37d ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Przedmiotowy wniosek o interpretację indywidualną został złożony w trybie art. 34 ust. 1 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. - Prawo przedsiębiorców (Dz.U. z 2018 r. poz. 646).

Stanowisko Organu

Organ stoi na stanowisku, że zasady ujęte w uchwale Nr XXXVI/708/16 Rady Miasta Opola z 29 grudnia 2016 r. w sprawie ustalenia zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń w Opolu (Dz.Ur. Województwa Opolskiego z 2017 r. poz.129), odnoszą się do wszystkich nośników reklamowych – zarówno nowych jak i tych umieszczonych przed wejściem w życie przedmiotowej uchwały, do których odnosi się obowiązek wskazany w §9 ust.2 uchwały: „Istniejące w dniu wejścia w życie niniejszej uchwały tablice reklamowe i urządzenia reklamowe należy dostosować do zasad i warunków określonych w uchwale w ciągu 30 miesięcy od wejścia w życie uchwały”. Przepis ten dotyczy wszystkich reklam, również tej wskazanej we wniosku Spółki. Niedostosowanie nośników reklamowych do wymogów uchwały skutkuje

koniecznością uiszczenia kary pieniężnej, określonej w art. 37d ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Uzasadnienie prawne stanowiska Organu

Przyjęcie ustawy krajobrazowej miało na celu rozwiązanie problemów związanych z niekontrolowanym (w sposób praktycznie dowolny i bez żadnych ograniczeń co do wyglądu) umieszczaniem reklam, które w sposób rażąco obniżają walory krajobrazowe terenu. Aspekt ten do dnia wejścia w życie ustawy w dniu 11 września 2015 r. nie posiadał należytego oparcia ustawowego. Kształtowanie krajobrazu stanowi formę szeroko pojętej ochrony środowiska. Warto w tym kontekście przytoczyć art. 5 Konstytucji RP, stanowiący, że „*Rzeczpospolita Polska strzeże niepodległości i nienaruszalności swojego terytorium, zapewnia wolności i prawa człowieka i obywatela oraz bezpieczeństwo obywateli, strzeże dziedzictwa narodowego oraz zapewnia ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju*”. W tym miejscu niezbędne jest zwrócenie dodatkowo uwagi na brzmienie art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, w świetle którego „*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*”. Łączna analiza tych przepisów prowadzi do wniosku o konieczności wyważenia relacji pomiędzy ograniczaniem wolności i praw jednostki a dobrem ogólnym, jakim jest środowisko. Krajobraz jest częścią środowiska, zatem również jego ochrona ma rangę konstytucyjną. Państwo jest zatem uprawnione do wdrożenia rozwiązań, które zapewni realizację tego celu, nawet gdy będzie się to wiązało z ingerencją w prawa podmiotów trzecich – o ile tylko spełniony będzie wymóg proporcjonalności rozwiązań (K. Makowski, *Ustawa krajobrazowa w kampanii wyborczej*, Lex 2015).

Zgodnie z brzmieniem art. 37a ust. 9 u.p.z.p. organ uchwalający uchwałę reklamową jest zobligowany („*uchwała [...] określa warunki i termin dostosowania [...]*”) do określenia terminu i warunków dostosowania się do zasad określonych w uchwale. Tym samym ustawodawca wprowadził obowiązek dostosowania istniejących w dniu wejścia przedmiotowej uchwały obiektów małej architektury, ogrodzeń oraz tablic reklamowych i urządzeń reklamowych do zakazów, warunków i zasad w niej określonych (red. A. Plucińska-Filipowicz, M. Wierzbowski, *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz. Wyd. II, WK2016*; analogicznie A. Ostrowska, *Uchwała o zasadach i warunkach sytuowania tablic reklamowych i urządzeń reklamowych – nowy prawny instrument ochrony krajobrazu*, Lex 2015). W kwestii podjęcia regulacji dotyczącej okresu dostosowawczego organowi nie pozostawiono luzu decyzyjnego, chociaż posiada względną swobodę w zakresie określenia warunków i terminu dostosowania. Przepis wskazuje, że termin ten nie może być krótszy niż 12 miesięcy.

Termin dostosowania wskazanych elementów do zasad ustanowionych w przedmiotowej Uchwale został określony na 30 miesięcy (§ 9 ust. 2 Uchwały). Organ ustalił wielokrotnie więcej czasu na dostosowanie do nowych zasad kreowania ładu krajobrazowego niż minimum określone w ustawie. Dokonał w tym zakresie szczególnie wnikliwej analizy i wyważenia interesu publicznego – jakim jest ochrona ładu przestrzennego - z interesem podmiotów prywatnych, i po wyłożeniu projektu do publicznego wglądu zmodyfikował go, poprzez wydłużenie okresu dostosowania z 24 miesięcy do 30 miesięcy.

Przyjęcie, że regulacja art. 37a ust. 9 u.p.z.p. – która jak już wskazano ma charakter obligatoryjny – powinna odnosić się wyłącznie do obiektów wzniesionych w sposób nielegalny, w konsekwencji prowadziłoby do ich zalegalizowania, co stoi w oczywistej sprzeczności z brzmieniem i celem powołanych regulacji, a także przepisów Prawa budowlanego.

Wprowadzony obowiązek dostosowania istniejących w dniu wejścia w życie przedmiotowej uchwały obiektów małej architektury, ogrodzeń oraz tablic reklamowych i urządzeń reklamowych do zakazów, warunków i zasad określonych w uchwale reklamowej jasno wskazuje, iż kary pieniężne przewidziane w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym będą miały zastosowanie zarówno w stosunku do nowych nośników umieszczonych już po wejściu w życie uchwały jak i do nośników „starych”, niedostosowanych do nowych regulacji. W przeciwnym wypadku wprowadzenie takiego obowiązku przez ustawodawcę zupełnie miałyby się z celem.

Warunki i termin dostosowania do wymogów uchwały są zatem ściśle określone, a prawo nie przewiduje przy tym żadnej rekompensaty. W ocenie WSA w Opolu (wyrok z dnia 15 listopada 2018 r.; sygn. akt II SA/Op 195/18) „w zakresie stanowienia przedmiotowego aktu, zdaniem Sądu, nie znajduje bowiem zastosowania zasada ochrony praw nabytych podmiotów, które legitymują się legalnie posiadowaną tablicą reklamową, na podstawie zgłoszenia bądź uzyskanego pozwolenia na budowę. Podzielając w tym zakresie pogląd wyrażony już w orzecznictwie sądowym, wyjaśnić przyjdzie, że wyczerpująca delegacja ustawowa zawarta w art. 37a ustawy, nie daje podstaw do wprowadzania regulacji ochronnych, bowiem priorytetem dla ustawodawcy było wprowadzenie rozwiązań, które miały na celu ochronę krajobrazu miejskiego i zadbanie o ład przestrzenny. Podobnie Sąd orzekł w sprawie o sygnaturze II SA/Op 196/17: „W treści art. 37a u.p.z.p. stanowi się o zasadach i warunkach sytuowania, o warunkach i terminach dostosowania, natomiast ustawodawca pominął aspekt formalnoprawny dotyczący podmiotów objętych regulacją uchwały krajobrazowej. W świetle powyższego bezpodstawnym okazał się też zarzut skarżącej o braku ustanowienia w uchwale „stosownej” rekompensaty pieniężnej – odszkodowania”.

Ponadto podkreślić należy, iż zgodnie z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 31 marca 1998 r. (K.24/97): „następstwa zdarzeń prawnych zaistniałych pod rządami dawnych przepisów, należy też według nich oceniać, jednakże, gdy następstwa te trwają nadal, to w odniesieniu do tego nowego odcinka czasu oceniać je należy już według norm nowej ustawy. O ile więc zdarzenia zapoczątkowane pod rządami dawnych przepisów mają charakter ciągły i trwają nadal, stosuje się do nich przepisy nowe. Naruszenie zasady retroaktywności następowaloby wówczas, gdyby ustawie nadano moc obowiązującą wobec stosunków prawnych zaistniałych i trwających w czasie do wejścia tej ustawy w życie.” W przedmiotowej sprawie mamy do czynienia ze zdarzeniem zapoczątkowanym przed wejściem w życie ustawy krajobrazowej oraz Uchwały reklamowej w Opolu, ciągłym i trwającym nadal, a więc do nowego odcinka czasu należy stosować już nowe przepisy. Zatem Uchwała reklamowa nie narusza zakazu retroakcji. Ma tu jedynie miejsce retrospektywna moc wsteczna ustawy, gdyż ustawa nowa jest stosowana do stosunku prawnego powstałego przed dniem wejścia jej w życie (tzw. retroakcja niewłaściwa - pozorna). Wobec wskazanych sytuacji prawnych, z zasady państwa prawa wynika obowiązek ochrony tych zastanych zjawisk, poprzez stosowanie adekwatnego okresu dostosowawczego. W omawianym kontekście, adekwatny okres dostosowania został ustalony wprost w ustawie. Tym samym Uchwała reklamowa w Opolu, jako, że reguluje okres dostosowania zgodnie z art. 37a ust. 9 u.p.z.p., nie narusza tychże zasad.

Odnosząc się natomiast do stanowiska wnioskodawcy w zakresie sprzeczności przepisu art. 37d u.p.z.p. z przepisami kpa wskazać należy, że zgodnie z zasadą prawną *Lex specialis derogat legi generali* (łac.) – prawo o większym stopniu szczegółowości (pochodzących z aktów prawnych o tej samej mocy, np. z dwóch ustaw, obowiązujące w tym samym czasie) – należy stosować przed prawem ogólniejszym. Z tego wynika istota i jednoznaczność wprowadzonych „ustawą reklamową” zmian, dającym samorządom prawo do stanowienia prawa miejscowego w zakresie porządkowania i ochrony krajobrazu.

Wobec powyższego postanowiono orzec jak w sentencji niniejszej decyzji.

Pouczenie

Od niniejszej decyzji Stronie przysługuje prawo wniesienia odwołania do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Opolu za pośrednictwem Prezydenta Miasta Opola, w terminie 14 dni od daty doręczenia.

Zgodnie z art. 127a Kodeksu postępowania administracyjnego – w trakcie biegu terminu do wniesienia odwołania Strona może zrzec się prawa do wniesienia odwołania wobec Prezydenta Miasta

Opola. Z dniem doręczenia tutejszemu organowi oświadczenia o zrzeczeniu się prawa do wniesienia odwołania, niniejsza decyzja stanie się ostateczna i prawomocna.

Za wydanie niniejszej decyzji, zgodnie z art. 34 ust. 6 ustawy – prawo przedsiębiorców, wniesiono opłatę w wysokości 40,00 zł na rachunek Urzędu Miasta Opola - Millennium 03116022020000000215153249

Z up. PREZYDENTA MIASTA

mgr inż. arch. Beata Wartenberg
Naczelnik Wydziału
Miejscowy Architekt i Budownictwo

(pieczęć imienna i podpis osoby upoważnionej do wydania decyzji)

Otrzymują:

1. [REDACTED]
2. WUAiB - a/a

GŁÓWNY SPECJALISTA
Architekt Miejski
Zbigniew Bomersbach

