

PROBLEMATYKA LEGALIZACJI NOŚNIKA REKLAMOWEGO USYTUOWANEGO PRZY DRODZE PUBLICZNEJ W ODLEGŁOŚCI MNIJSZEJ NIŻ WYMAGANA W USTAWIE O DROGACH PUBLICZNYCH

MAŁGORZATA SIERADZKA *

DOI: 10.26399/iusnovum.v16.2.2022.19/m.sieradzka

1. WPROWADZENIE

Nośniki reklamowe są coraz częściej wykorzystywane do tego, aby przekazywać informacje o towarach lub usługach. Najczęściej występują w formie urządzeń reklamowych czy też tablic reklamowych. Rozwój rynku reklamy wprowadził zmiany w zakresie sposobu ekspozycji reklamy. Bardzo często przedsiębiorcy decydują się na korzystanie z wieloformatowych nośników cyfrowych¹. Każdy nośnik reklamowy jest przeznaczony lub służy do ekspozycji reklamy. Na rynku oferowane są różne nośniki. W zakresie sposobu ich usytuowania: mogą być trwale związane z gruntem, jak też mieć jedynie charakter tymczasowy. Wybór rodzaju nośnika, miejsca jego usytuowania, sposobu zamocowania ma wpływ na ustalenie obowiązku zgłoszenia lub uzyskania pozwolenia na budowę.

Celem niniejszego artykułu jest ukazanie znaczenie właściwej kwalifikacji robót budowlanych polegających na zamontowaniu nośnika reklamowego. W praktyce prawa budowlane to właśnie rodzaj robót oraz sposób ich wykonania decydują o ich kwalifikacji w świetle definicji ustawowych z art. 3 Ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo Budowlane².

Dokonanie przez inwestora niewłaściwej kwalifikacji rodzaju robót budowlanych często prowadzi do wszczęcia procedury legalizacyjnej. Należy zatem, biorąc pod uwagę rodzaj obiektu oraz sposób wykonania robót, zastanowić się nad właściwą kwalifikacją nośników reklamowych. Zwłaszcza że ustawa PrBud nie

* dr hab., prof. UŁa, Kierownik Katedry Prawa Gospodarczego Publicznego na Wydziale Prawa i Administracji Uczelni Łazarskiego, adwokat, e-mail: malgorzata.sieradzka@lazarski.pl, ORCID: 0000-0002-3930-6491

¹ Jest to tzw. żywa reklama, zob. J. Kall, *Reklama*, Warszawa 1999, s. 17.

² Dz.U. z 2021 r., poz. 2351, z 2022 r., poz. 88, dalej PrBud.

zawiera definicji tego pojęcia. Warto też zastanowić się nad możliwościami legalizacji budowy lub wykonywania robót budowlanych innych niż budowa w sytuacji, gdy inwestor nie uzyskał zgody zarządcy drogi na usytuowanie nośnika reklamowego przy drodze w odległości mniejszej niż wymagana w przepisach Ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych³.

2. NOŚNIK REKLAMOWY W ŚWIETLE USTAWY PRAWO BUDOWALNE

W ustawie PrBud brak definicji nośnika reklamowego. Nośnik reklamowy może być uznany zarówno za urządzenie reklamowe, jak i za tablicę reklamową. Definicja urządzenia reklamowego została zawarta w art. 1a ust. 1 pkt 3a Ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych⁴ oraz w art. 2 pkt 16b Ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym⁵.

Pod pojęciem urządzenia reklamowego należy rozumieć przedmiot materialny przeznaczony lub służący ekspozycji reklamy wraz z jego elementami konstrukcyjnymi i zamocowaniami, z wyłączeniem drobnych przedmiotów codziennego użytku, wykorzystywanych zgodnie z ich przeznaczeniem. Definicja pojęcia urządzenia reklamowego przewiduje jednoznacznie, że nie może nim być przedmiot materialny przeznaczony lub służący ekspozycji reklamy wraz z jego elementami konstrukcyjnymi i zamocowaniami będący tablicą reklamową⁶. Podkreślenia w tym miejscu wymaga, że zarówno definicja tablicy reklamowej, jak i urządzenia reklamowego przewidują, że są to przedmioty materialne przeznaczone lub służące ekspozycji reklamy wraz z ich elementami konstrukcyjnymi i zamocowaniami. W związku z tym, że tablica reklamowa jest przedmiotem o „płaskiej powierzchni”⁷, to w pierwszej kolejności należy ustalić, czy dany przedmiot materialny przeznaczony lub służący ekspozycji reklamy to tablica reklamowa, a dopiero później można rozważać jego kwalifikację jako urządzenia reklamowego⁸.

³ Ustawa z 21.03.1985 r. o drogach publicznych, Dz.U. z 2021 r., poz. 1376, 1595, z 2022 r., poz. 32, dalej DrPubl.

⁴ Dz.U. z 2021 r., poz. 2192. W tej ustawie określono zasady pobierania opłaty reklamowej, która uzależniona została od tego, czy jest to tablica reklamowa, czy też urządzenie reklamowe. Szerzej na ten temat zob. J. Wantoch-Rekowski, *O opłacie reklamowej*, w: W. Miemieć (red.), *Księga Jubileuszowa Profesor Krystyny Sawickiej. Gromadzenie i wydatkowanie środków publicznych. Zagadnienia finansowoprawne*, Wrocław 2017, s. 290.

⁵ Dz.U. z 2022 r., poz. 503.

⁶ Art. 7 pkt 16c ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

⁷ Zob. art. 16b ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, zawierający definicję tablicy reklamowej. Pod tym pojęciem należy rozumieć przedmiot materialny przeznaczony lub służący do ekspozycji reklamy wraz z jego elementami konstrukcyjnymi i zamocowaniami, o płaskiej powierzchni służącej do ekspozycji reklamy, w szczególności baner reklamowy, reklamę naklejaną na okna budynków i reklamy umieszczane na rusztowaniu, ogrodzeniu lub wyposażeniu placu budowy, z wyłączeniem drobnych przedmiotów codziennego użytku, wykorzystywanych zgodnie z ich przeznaczeniem.

⁸ Wyrok NSA z 12.12.2018 r., II FSK 1897/18.

W orzecznictwie podkreśla się różnice pomiędzy nośnikiem reklamowym a tablicą reklamową, a także że ustalenie tych pojęć wymaga uwzględnienia stanu faktycznego sprawy⁹. Sądy wskazują, że różnica między tablicą reklamową a urządzeniem reklamowym jest taka, że tablica reklamowa jest przedmiotem o płaskiej powierzchni¹⁰. Natomiast interpretacji takich pojęć jak: reklama, tablica reklamowa, urządzenie reklamowe, szyld, z uwagi na sposób ich usytuowania i ich umiejscowienie, należy dokonać na podstawie regulacji planowania i zagospodarowania przestrzennego¹¹.

Biorąc pod uwagę powyższe, w świetle ustawy Prawo budowlane można mówić o dwóch rodzajach urządzeń reklamowych. Po pierwsze – są to urządzenia reklamowe zaliczane do kategorii budowli, czyli obiekty budowlane trwale związane z gruntem w rozumieniu art. 3 pkt 3 ustawy PrBud¹². Po drugie, to urządzenia i tablice reklamowe, które są instalowane. Warto podkreślić, że w odniesieniu do nośników reklamowych zastosowanie mogą znajdować przepisy szczególne, dotyczące m.in. ochrony zabytków czy też zachowania minimalnych odległości od drogi publicznej. Inwestor zatem, poza obowiązkami określonymi w ustawie PrBud, jest zobligowany uzyskać, jeżeli prawo tego wymaga, zgody lub uzgodnienia określone w odrębnych przepisach (o czym mowa szeroko poniżej).

3. BUDOWA A INSTALOWANIE URZĄDZEŃ REKLAMOWYCH

Instalowanie urządzeń reklamowych w rozumieniu art. 29 ust. 3 pkt 3 lit. c PrBud dotyczy jedynie tych robót budowlanych, które nie są wykonywaniem obiektu budowlanego w określonym miejscu, a zatem budową w rozumieniu art. 3 pkt 6 ustawy PrBud. Zgodnie z art. 29 ust. 3 pkt 3 lit. c PrBud instalowanie tablic i urządzeń reklamowych, z wyjątkiem reklam świetlnych i podświetlanych usytuowanych poza obszarem zabudowanym w rozumieniu przepisów o ruchu drogowym, wymaga zgłoszenia organowi administracji architektoniczno-budowlanej.

Należy w tym miejscu ustalić, kiedy wykonywane roboty budowlane zostaną zakwalifikowane jako budowa nośnika reklamowego, lub roboty budowlane polegające na instalacji tablic i urządzeń reklamowych. Bowiem w świetle przepisów PrBud nośnik reklamowy może być zakwalifikowany jako budowla lub też wykonywanie robót budowlanych polegających na montażu urządzeń reklamowych. Ustalenie kategorii obiektu budowlanego w świetle PrBud będzie jednak istotne z punktu widzenia obowiązku uzyskania pozwolenia na budowę lub zgłoszenia wykonywania robót budowlanych.

⁹ Wyrok WSA w Szczecinie z 7.02.2008 r., II SA/Sz 1026/07.

¹⁰ W konsekwencji należy go więc uznać za tablicę reklamową (a nie urządzenie reklamowe), zob. wyrok NSA z 12.12.2018 r. II FSK 1897/18.

¹¹ Zob. A. Plucińska-Filipowicz, M. Wierzbowski Marek (red.), *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, Warszawa 2022, kom. do art. 7.

¹² Zob. tablica reklamowa na fundamencie; wyrok WSA w Gliwicach, I SA/GI 1361/16, LEX nr 2290742.

Biorąc pod uwagę powyższe, nośnik reklamowy może być różnie kwalifikowany w zależności od stanu faktycznego. Budowlą są wolno stojące trwale związane z gruntem urządzenia reklamowe. W orzecznictwie podkreśla się, że o tym, czy urządzenie związane jest trwale z gruntem, nie decydują sposób i metoda związania z gruntem, ani też technologia wykonania fundamentu. Wielkość przedmiotowego obiektu, względy bezpieczeństwa i sposób posadowienia przedmiotowego nośnika reklamowego pozwalają zakwalifikować obiekt jako budowlę a nie urządzenie budowlane¹³.

Z punktu widzenia kategorii obiektu budowlanego ważne znaczenie ma ustalenie, czy obiekt reklamowy jest trwale związany z gruntem. Nie wymaga decyzji o pozwoleniu na budowę, natomiast wymaga zgłoszenia wykonywanie robót budowlanych polegających na instalowaniu tablic i urządzeń reklamowych, z wyjątkiem reklam świetlnych i podświetlanych usytuowanych poza obszarem zabudowanym¹⁴. Tym samym instalowanie tablic i urządzeń reklamowych (z wyjątkiem tych świetlnych) nie wymaga pozwolenia na budowę, a wyłącznie dokonania zgłoszenia. Pojęcie „instalowanie” należy odnosić do wykonywania takich robót budowlanych, które polegają na umocowaniu, podłączeniu jakiegoś elementu do istniejącego już podstawowego obiektu budowlanego. Pojęcie to należy odnosić do związku instalowanego elementu lub urządzenia z już istniejącym obiektem (np. instalowanie urządzeń na obiektach).

Nośnik reklamowy, który nie jest budowlą, podlega procedurze zgłoszeniowej. Zgłoszenia budowy lub wykonywania innych robót budowlanych dokonuje się organowi administracji architektoniczno-budowlanej. W zgłoszeniu należy określić rodzaj, zakres, miejsce i sposób wykonywania robót budowlanych oraz termin ich rozpoczęcia¹⁵. Do zgłoszenia należy dołączyć: 1) oświadczenie o prawie dysponowania nieruchomością na cele budowlane; 2) odpowiednie szkice lub rysunki – w zależności od potrzeb; 3) pozwolenia, uzgodnienia i opinie, których obowiązek dołączenia wynika z przepisów odrębnych ustaw. Zgłoszenia należy dokonać przed terminem zamierzonego wykonania robót budowlanych polegających na instalowaniu tablic i urządzeń reklamowych.

W tym miejscu warto zastanowić się, czy organ może nałożyć obowiązek uzyskania pozwolenia na budowę w sytuacji, gdy do organu wpłynie zgłoszenie instalowania nośnika reklamowego, którego gabaryty, sposób zainstalowania mogą stwarzać zagrożenie dla bezpieczeństwa lub też wprowadzić ograniczenia dla terenów sąsiednich¹⁶. Podstawę do nałożenia takiego obowiązku stanowi art. 30 ust. 7 ustawy PrBud. Biorąc pod uwagę treść przepisu, organ administracji architektoniczno-budowlanej może (w okolicznościach wskazanych w art. 30 ust. 7 ustawy PrBud) nałożyć obowiązek uzyskania pozwolenia na budowę.

Ustalenie powyższego ma zasadnicze znaczenie z punktu widzenia ustalenia prawidłowości działań inwestora. Zarówno bowiem w przypadku procedury postę-

¹³ Wyrok NSA z 13.9.2016 r., II OSK 3037/14 .

¹⁴ Art. 29 ust. 3 pkt 3c PrBud.

¹⁵ Art. 30 ust. 1b i ust. 2 PrBud.

¹⁶ Z. Niewiadomski, *Prawo budowlane, Komentarz*, Warszawa 2016, s. 322–323.

powania w sprawie wydania pozwolenia na budowę, jak i zgłoszenia, inwestor jest zobligowany uzyskać zgodę na odstępstwo od przepisów w zakresie zachowania minimalnych odległości od krawędzi drogi.

4. INSTALACJA NOŚNIKÓW REKLAMOWYCH W PASIE DROGOWYM I PRZY DROGACH PUBLICZNYCH

Inwestorzy bardzo często decydują się na instalacje nośników reklamowych zarówno w pasie drogowym, jak i przy drogach publicznych. Instalacja takiego nośnika podlega regulacji ustawy PrBud w zakresie kwalifikacji obiektu budowlanego oraz ustalenia trybu postępowania (zgłoszenie wykonywania robót budowlanych, pozwolenie na budowę). Z uwagi na wybór miejsca usytuowania, zastosowanie znajdują nie tylko przepisy PrBud, ale też przepisy Ustawy z 21.03.1985 r. o drogach publicznych¹⁷.

W tym miejscu należy wskazać różnice pomiędzy umieszczaniem reklamy w pasie drogowym a umieszczaniem reklam przy drogach publicznych. Wymaganie dotyczące umieszczania reklam w pasie drogowym oraz przy drodze publicznej określa ustawa o drogach publicznych. Drogi publiczne ze względu na swoje funkcje dzieli się na drogi: krajowe, wojewódzkie, powiatowe i gminne. W art. 4 pkt 1 powyższej ustawy zawarto definicję pasa drogowego. Jest to wydzielony liniami granicznymi grunt wraz z przestrzenią nad i pod jego powierzchnią, w którym są zlokalizowane droga oraz obiekty budowlane i urządzenia techniczne związane z prowadzeniem, zabezpieczeniem i obsługą ruchu, a także urządzenia związane z potrzebami zarządzania drogą. Pojęcie pasa drogowego jest pojęciem szerszym od pojęcia drogi. Dla uznania danego gruntu za część pasa drogowego nie wystarcza jednak stwierdzenie, że przylega on do drogi. Niezbędne jest ustalenie, że na gruncie tym znajdują się obiekty budowlane lub urządzenia techniczne związane z prowadzeniem, zabezpieczeniem i obsługą ruchu lub z potrzebami zarządzania drogą¹⁸. Zajęcie pasa drogowego wymaga uzyskania decyzji lokalizacyjnej i zgody od zarządcy drogi. Wydając decyzję lokalizacyjną, zarządca drogi musi mieć zawsze na uwadze konkretny stan faktyczny dotyczący umiejscowienia danej reklamy¹⁹.

Prawo do umieszczania reklam przy drodze zostało ograniczone z uwagi na bezpieczeństwo w ruchu drogowym. Umieszczanie reklam przy drodze wymaga przeanalizowania regulacji w zakresie:

- 1) minimalnych odległości reklam od zewnętrznej krawędzi jezdni,
- 2) uzyskania pozwolenia na budowę lub dokonania zgłoszenia właściwemu organowi administracji architektoniczno-budowlanej,
- 3) uzyskania zezwolenia zarządcy drogi na zajęcie pasa drogowego w celu umieszczenia urządzenia reklamowego.

¹⁷ Dz.U. z 2021 r., poz. 1376.

¹⁸ Wyrok WSA w Gdańsku z 8.05.2014 r., III SA/Gd 226/14.

¹⁹ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z 5.10.2011 r., II SA/Sz 516/11.

Przepisy DrBublU określają minimalne odległości nośnika reklamowego od krawędzi drogi oraz warunki uzyskania odstępstwa. Budowa lub roboty budowlane polegające na instalowaniu tablic i urządzeń reklamowych (z wyjątkiem reklam świetlnych i podświetlanych usytuowanych poza obszarem zabudowanym w rozumieniu przepisów o ruchu drogowym), wymagają uzyskania odpowiednio: 1) pozwolenia na budowę obiektu, jakim jest wolnostojący trwale związany z gruntem nośnik reklamowy, lub 2) dokonania zgłoszenia instalowania tablic reklamowych. Pozwolenia na budowę nie wymaga wykonywanie robót budowlanych polegających na instalowaniu tablic i urządzeń reklamowych, z wyjątkiem usytuowanych na obiektach wpisanych do rejestru zabytków w rozumieniu przepisów o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oraz z wyjątkiem reklam świetlnych i podświetlanych usytuowanych poza obszarem zabudowanym w rozumieniu przepisów o ruchu drogowym.

Biorąc pod uwagę powyższe, należy podkreślić, że warunkiem legalnego (w świetle przepisów ustawy Prawo budowlane) zainstalowania nośników reklamowych przy drodze publicznej jest uzgodnienie z właściwym zarządcą drogi. Zasady usytuowania obiektów budowlanych przy drogach oraz niebędących obiektami budowlanymi reklam umieszczonych przy drogach na terenie zabudowanym określają przepisy DrPublU. Nośniki muszą być usytuowane w określonej odległości od zewnętrznej krawędzi. Natomiast w szczególnie uzasadnionych przypadkach inwestor może uzyskać zgodę zarządcy drogi na usytuowanie obiektu budowlanego przy drodze, w odległości mniejszej niż określona w art. 43 DrPublU. Biorąc pod uwagę *trert.art. rt. i art. 43 DrPublU*, obowiązuje ogólny zakaz lokalizowania reklam w pasie drogowym znajdującym się poza obszarami zabudowanymi, z wyjątkiem parkingów. Jeżeli rzeczywista odległość nośnika reklamowego od zewnętrznej krawędzi jezdni nie spełnia wymogu określonego w art. 43 DrPublU, to inwestor może uzyskać zgodę zarządcy drogi na usytuowanie obiektu budowlanego przy drodze w odległości mniejszej niż określona w art. 43 ust. 1 DrPublU. Inwestor jest zobowiązany do uzyskania zezwolenia od zarządcy drogi przed rozpoczęciem budowy lub robót budowlanych. Zgoda zarządcy drogi musi być wydana przed uzyskaniem przez inwestora pozwolenia na budowę lub zgłoszeniem budowy albo wykonywania robót budowlanych. Jest ona dołączana do wniosku o pozwolenie na budowę oraz zgłoszenia budowy lub wykonania robót budowlanych polegających na instalowaniu tablic i urządzeń reklamowych (z wyjątkiem reklam świetlnych i podświetlanych usytuowanych poza obszarem zabudowanym).

Warto w tym miejscu podkreślić, że taka zgoda zarządcy drogi jest udzielana w wyjątkowych sytuacjach. Bowiernie umieszczanie w pasie drogowym nośników reklamowych dopuszczalne jest jedynie w szczególnie uzasadnionych przypadkach, po uprzednim uzyskaniu zezwolenia od zarządcy drogi. Nośniki reklamowe to obiekty które nie są związane z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego. Zarządca drogi w wydanym zezwoleniu określa rodzaj reklamy, sposób, w jaki powinna zostać umieszczona w pasie drogowym, a także miejsce jej umieszczania w pasie drogowym. Pominiecie przez inwestorów procedury uzgodnieniowej rodzi określone konsekwencje. W praktyce stosowania przepisów ustawy PrBud stosunkowo często organy nadzoru budowlanego kwalifikują instalowanie tablic i urządzeń reklamowych jako samowolę budowlaną właśnie

z uwagi na pominięcie przez inwestora procedury uzyskania zgody właściwego zarządcy drogi na usytuowanie obiektu w odległości mniejszej niż wymagana w przepisach ustawy o drogach publicznych.

5. LEGALIZACJA URZĄDZENIA REKLAMOWEGO

Jak już wskazywano, budowa lub instalowanie nośnika reklamowego w odległości mniejszej, niż to wynika z przepisów ustawy o drogach publicznych, wymagają uzyskania zgody zarządcy drogi, wydanej na podstawie art. 43 ust. 2 tej ustawy. W praktyce jednak zdarza się, że inwestorzy pomijają etap uzyskania pozwolenia i decydują się na legalizację już istniejących urządzeń reklamowych. Jednak pojawia się pytanie, czy jest możliwe uzyskanie zgody zarządcy w trakcie procedury legalizacyjnej. Bowiernie zgodnie z art. 43 ust. 2 DrPublU zgoda zarządcy na usytuowanie urządzenia reklamowego przy drodze w odległości mniejszej niż dopuszczona w przepisach²⁰ może nastąpić wyłącznie za zgodą zarządcy drogi, wydaną przed uzyskaniem przez inwestora obiektu pozwolenia na budowę lub zgłoszeniem budowy albo wykonywania robót budowlanych. Zgodę dołącza się do wniosku o pozwolenie na budowę oraz zgłoszenia budowy lub wykonania robót budowlanych.

Biorąc pod uwagę treść art. 43 ust. 2, pojawia się pytanie, czy inwestor lub właściciel mogą przedstawić zgodę zarządcy także w postępowaniu legalizacyjnym. Wykładnia językowa wskazanego przepisu nie pozostawia bowiem wątpliwości co do momentu uzyskania zgody zarządcy drogi.

5.1. POSTĘPOWANIE LEGALIZACYJNE

W art. 48 PrBud uregulowano kwestie samowoli budowlanej polegającej na budowie albo wybudowaniu obiektu budowlanego lub jego części bez wymaganego pozwolenia na budowę, która skutkuje, co do zasady, wydaniem nakazu rozbiórki²¹. W art. 48 ust. 2 PrBud przewidziano możliwość legalizacji samowoli budowlanej, ale tylko w sytuacji, gdy budowa jest zgodna z aktualnie obowiązującymi przepi-

²⁰ Obiekty budowlane przy drogach oraz niebędące obiektami budowlanymi reklamy umieszczone przy drogach poza obszarami zabudowanymi powinny być usytuowane w odległości od zewnętrznej krawędzi jezdni co najmniej:

Lp.	Rodzaj drogi	W terenie zabudowy	Poza terenem zabudowy
1	Autostrada	30 m	50 m
2	Droga ekspresowa	20 m	40 m
3	Droga ogólnodostępna:		
	a) krajowa	10 m	25 m
	b) wojewódzka, powiatowa	8 m	20 m
	c) gminna	6 m	15 m

²¹ Na temat instytucji samowoli budowlanej zob. M. Cherka, W. Grecki, *Samowola budowlana w polskim prawie budowlanym*, Warszawa 2013, s. 32 i n.

sami o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz nie narusza przepisów, w tym przepisów techniczno-budowlanych (zwykła samowola budowlana). Na wniosek inwestora wszczynane jest postępowanie legalizacyjne. Organ wydaje postanowienie o wstrzymaniu budowy w przypadku obiektu budowlanego lub jego części, będącego w budowie albo wybudowanego:

- 1) bez wymaganej decyzji o pozwoleniu na budowę albo
- 2) bez wymaganego zgłoszenia albo pomimo wniesienia sprzeciwu do tego zgłoszenia²².

W sytuacji stwierdzenia samowoli budowlanej organ nadzoru budowlanego wydaje postanowienie o wstrzymaniu budowy, które jest wydawane nawet wtedy, gdy roboty budowlane zostały zakończone. Organ informuje inwestora o możliwości legalizacji, czyli złożenia wniosku o legalizację obiektu budowlanego lub jego części oraz o konieczności wniesienia opłaty legalizacyjnej w celu uzyskania decyzji o legalizacji obiektu budowlanego lub jego części oraz o zasadach obliczania opłaty legalizacyjnej²³. Następnie inwestor, właściciel lub zarządca obiektu budowlanego mogą w ciągu 30 dni od otrzymania postanowienia złożyć do organu nadzoru budowlanego wniosek o legalizację²⁴. W sytuacji, gdy inwestor (właściciel lub zarządca) złoży wniosek o legalizację, organ nadzoru budowlanego wszczyna procedurę legalizacyjną. Po przeprowadzonym postępowaniu legalizacyjnym, w sytuacji, gdy organ stwierdzi nieprawidłowości, wyda postanowienie zobowiązujące do ich usunięcia pod rygorem wydania nakazu rozbiórki. Jeżeli inwestor nie złoży dokumentów zgodnie z żądaniem organu nadzoru budowlanego, to nie nastąpi przejście do kolejnego etapu procedury legalizacyjnej, a tym samym organ wyda decyzję nakazującą przymusową rozbiórkę. Wykonanie nałożonych obowiązków jest bowiem obligatoryjnym elementem procesu legalizacji samowolnie wybudowanego obiektu. Bez przedstawienia żądanej dokumentacji organ nie może bowiem wydać decyzji o zatwierdzeniu projektu budowlanego i decyzji o pozwoleniu na wznowienie robót, bądź decyzji o zatwierdzeniu projektu budowlanego, jeżeli budowa została zakończona²⁵. Wskazane decyzje kończą proces legalizacyjny w sposób pozytywny, czyli legalizują samowolę budowlaną²⁶.

Na tle powyższego w praktyce stosowania przepisów dotyczących legalizacji samowoli budowanej polegającej na budowie lub wykonaniu robót budowlanych polegających na instalowaniu nośników reklamowych pojawiają się wątpliwości dotyczące prawnej dopuszczalności usytuowania nośników reklamowych w pasie drogowym oraz dopuszczalności legalizacji w sytuacji, gdy inwestor nie uzyskał zgody od zarządcy drogi na usytuowanie, pomimo braku zachowania minimalnych odległości od krawędzi drogi publicznej.

²² Art. 48 ust. 1 PrBud.

²³ Art. 48 ust. 5 i ust. 3 PrBud.

²⁴ Art. 48a ust. 1 PrBud.

²⁵ Wyrok WSA z 10.03.2021 r., VII SA/Wa 1770/20, wyrok NSA z 28.04.2020 r., II OSK 1808/19.

²⁶ Wyrok NSA z 14.10.2020 r., II OSK 1565/20. Nakaz rozbiórki jest wydawany także, gdy zostanie wycofany wniosek, co może nastąpić praktycznie na całym etapie procedury legalizacyjnej. Zob. art. 49e pkt 2 w związku z art. 48a ust. 2 PrBud.

5.2. LEGALIZACJA NOŚNIKÓW REKLAMOWYCH USYTUOWANYCH PRZY DRODZE PUBLICZNEJ W SYTUACJI BRAKU ZACHOWANIA DOPUSZCZALNEJ ODLEGŁOŚCI OD KRAWĘDZI DROGI PUBLICZNEJ

Jak wynika z dotychczasowych rozważań, inwestor jest zobligowany uzyskać zgodę zarządcy drogi na usytuowanie nośnika reklamowego w odległości mniejszej niż dopuszczana przepisami ustawy o drogach publicznych. Zarządca drogi może wyrazić zgodę na usytuowanie, pomimo braku zachowania minimalnych odległości od krawędzi drogi publicznej. Ważne jednak staje się ustalenie, czy w postępowaniu legalizacyjnym jest możliwe uzyskanie zgody zarządcy drogi na odstępstwo od przepisów dotyczących zachowania minimalnych odległości od granicy drogi? Zgodnie bowiem z art. 43 DrPublU wnioski o wydanie zgody na usytuowanie obiektu budowlanego w odległości mniejszej niż określona w tym przepisie powinien być złożony przed budową lub instalowaniem nośnika reklamowego (odpowiednio zgłoszeniem).

Wobec powyższego należy zastanowić się, czy istnieje możliwość przeprowadzenia postępowania legalizacyjnego dotyczącego prac polegających na budowie lub instalowaniu nośnika reklamowego, gdy inwestor nie uzyskał uprzedniej zgody na usytuowanie obiektu budowlanego w odległości mniejszej niż określona w art. 43 ust. 1 DrPublU. Przypomnijmy, że zgodnie z przepisami prawa zgoda powinna zostać wydana przed budową lub instalowaniem tablic reklamowych. W art. 43 ust. 2 DrPublU określono tryb postępowania umożliwiający doprowadzenie do stanu zgodności z prawem, na skutek uzyskania przez inwestora zgody właściwego zarządcy drogi na usytuowanie obiektu w odległości mniejszej niż wymagana w ust. 1 tego przepisu. Zgodnie bowiem z art. 43 ust. 2 DrPublU w szczególnie uzasadnionych przypadkach usytuowanie obiektu budowlanego przy drodze w odległości mniejszej niż określona w ust. 1 może nastąpić wyłącznie za zgodą zarządcy drogi, wydaną przed uzyskaniem przez inwestora obiektu pozwolenia na budowę lub zgłoszeniem budowy albo wykonywania robót budowlanych.

Czy wobec brzmienia powyższego przepisu inwestor może złożyć wniosek i uzyskać zgodę zarządcy już po wykonaniu inwestycji? W orzecznictwie sądów administracyjnych podkreśla się niezbędność przyjęcia wykładni systemowej, gdyż zgodnie z wykładnią literalną art. 43 DrPublU taka „następcza” zgoda nie byłaby możliwa. Zgoda może być udzielona także w stosunku do inwestycji już wykonanej, na potrzeby postępowania legalizacyjnego. To wykładnia systemowa przemawia jednak za tym, by dopuścić możliwość uzyskania takiej zgody także w innych przypadkach. W postępowaniu legalizacyjnym i naprawczym w istocie badane jest spełnienie takich samych przesłanek jak w postępowaniu o wydanie pozwolenia na budowę lub w postępowaniu zgłoszeniowym. Różnica jest taka, że w postępowaniu legalizacyjnym i naprawczym badanie to następuje w odniesieniu do już istniejącego obiektu²⁷.

Powyżej ustalono, że inwestor może w postępowaniu legalizacyjnym przedstawić, a zatem uzyskać *ex post* zgodę zarządcy drogi na usytuowanie obiektu budowlanego w odległości mniejszej niż wymagana w ust. 1 art. 43 DrPublU.

²⁷ Wyrok NSA z 9.09.2018 r., II OSK 2489/16.

W art. 39 ust. 1 tej ustawy zabrania dokonywania w pasie drogowym czynności, które mogłyby powodować niszczenie lub uszkodzenie drogi i jej urządzeń albo zmniejszenie jej trwałości oraz zagrażać bezpieczeństwu ruchu drogowego. Zgodnie z art. 43 ust. 1 DrPublU obiekty budowlane przy drogach oraz niebędące obiektami budowlanymi reklamy umieszczone przy drogach poza obszarami zabudowanymi powinny być usytuowane w określonej odległości od zewnętrznej krawędzi. Jednak w myśl art. 43 ust. 2, w szczególnie uzasadnionych przypadkach usytuowanie obiektu budowlanego przy drodze, o której mowa w ust. 1 tego przepisu, w odległości mniejszej niż w nim określona, może nastąpić wyłącznie za zgodą zarządcy drogi, wydaną przed uzyskaniem przez inwestora obiektu pozwolenia na budowę lub zgłoszeniem budowy albo wykonywania robót budowlanych.

Warto zastanowić się, jakie przesłanki mogą mieć wpływ na wydanie pozytywnej decyzji. Wydaje się, że zasadniczym elementem oceny będzie bezpieczeństwo ruchu drogowego²⁸. Jednak jest to pojęcie nieostre i nie zostało także zdefiniowane w ustawie o drogach publicznych. Decyzja wydawana na podstawie art. 43 ust. 2 ustawy o drogach publicznych jest decyzją o charakterze uznaniowym. Przesłanką ustawową do wyrażenia zgody na usytuowanie określonego obiektu w odległości od krawędzi jezdni mniejszej niż przewidziana w ustawie jest zaistnienie „szczególnie uzasadnionych przypadków”. W tej sytuacji wykazanie przez stronę istnienia takiej przesłanki może warunkować zgodę organu na usytuowanie obiektu w określonym miejscu, mimo że jego odległość od krawędzi jezdni będzie mniejsza. Za „szczególnie uzasadnione przypadki” należy uznać brak zagrożenia bezpieczeństwa ruchu drogowego. To kryterium „braku zagrożeń dla bezpieczeństwa ruchu drogowego” będzie zatem brane pod uwagę przez zarządcę drogi. Strona może w szczególności wykazać, iż urządzenie reklamowe z uwagi na usytuowanie, brak podświetlenia, wielkość obiektu nie wpływa na bezpieczeństwo ruchu drogowego. Natomiast odmowa wydania decyzji musi znaleźć oparcie w stosownych dowodach potwierdzających, że urządzenie reklamowe z uwagi na konstrukcję lub inne parametry byłoby uciążliwe dla zachowania bezpieczeństwa ruchu drogowego²⁹.

WNIOSKI

Rozważania niniejsze prowadzą do kilku uwag o charakterze szczegółowym.

1. W odniesieniu zarówno do budowy, jak i instalowania nośników reklamowych przy drogach publicznych obowiązuje względny zakaz ich lokalizowania. Po uzyskaniu zezwolenia od zarządcy drogi, przed wykonaniem tych prac, inwestor może umieścić tablicę reklamową w pasie drogowym znajdującym się poza obszarami zabudowanymi (z wyjątkiem parkingów) pomimo braku uwzględnienia minimalnych odległości reklam od zewnętrznej krawędzi jezdni.
2. W zależności od kategorii obiektu budowlanego (nośnik reklamowy jako budowla lub instalowanie), jego usytuowanie w określonym miejscu musi zostać

²⁸ J. Brylak, *Ochrona prawna bezpieczeństwa w ruchu drogowym*, Warszawa 2018, s. 39.

²⁹ Wyrok WSA w Szczecinie z 14.09.2011 r., II SA/Sz 517/11.

poprzedzone uzyskaniem pozwolenia na budowę lub zgłoszenia. Ustalenie kategorii obiektu budowlanego ma zatem istotne znaczenie z punktu widzenia wyboru procedury z ustawy PrBud.

3. Budowa bez zezwolenia lub instalowanie nośników reklamowych bez zgłoszenia podlegają procedurze legalizacyjnej. Inwestor, jeżeli spełnione zostaną warunki legalizacji (art. 48 PrBud), może zalegalizować budowę nośnika reklamowego lub roboty budowlane polegające na instalowaniu.
4. Inwestor, który nie uzyskał zgody zarządcy drogi (przed wykonaniem robót budowlanych) na usytuowanie obiektu budowlanego przy drodze, w odległości mniejszej niż określona w ustawie DrPubU, może przedstawić „następczą” zgodę na potrzeby postępowania legalizacyjnego.

BIBLIOGRAFIA:

- Brylak J., *Ochrona prawna bezpieczeństwa w ruchu drogowym*, Warszawa 2018.
- Burtowy M., *Prawo o ruchu drogowym. Komentarz*, Warszawa 2021.
- Cherka M., Grecki W., *Samowola budowlana w polskim prawie budowlanym*, Warszawa 2013.
- Jaworska-Dębska B., *Wokół pojęcia reklamy*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 1989, nr 12.
- Kall J., *Reklama*, Warszawa 1999.
- Plucińska-Filipowicz A., Wierzbowski M. (red.), *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, Warszawa 2022.
- Niewiadomski Z. (red.), *Prawo budowlane, Komentarz*, Warszawa 2016.
- Wantoch-Rekowski J., *O opłacie reklamowej*, w: W. Miemieć (red.), *Księga Jubileuszowa Profesor Krystyny Sawickiej. Gromadzenie i wydatkowanie środków publicznych. Zagadnienia finansowo-prawne*, Wrocław 2017.

PROBLEMATYKA LEGALIZACJI NOŚNIKA REKLAMOWEGO USYTUOWANEGO PRZY DRODZE PUBLICZNEJ W ODLEGŁOŚCI MNIEJSZEJ NIŻ WYMAGANA W USTAWIE O DROGACH PUBLICZNYCH

Streszczenie

W artykule omówiono problemy związane z legalizacją nośnika reklamowego usytuowanego przy drodze publicznej w odległości mniejszej niż wymagana w ustawie o drogach publicznych. Zarówno rodzaj nośnika, jak i miejsce jego usytuowania wpływają na obowiązek zgłoszenia lub uzyskania pozwolenia na budowę. Szczególną kwestią w tym aspekcie poruszona jest możliwość uzyskania zezwolenia od zarządcy drogi na umieszczenie urządzenia reklamowego pomimo braku uwzględnienia minimalnych odległości reklam od zewnętrznej krawędzi jezdni w trakcie prowadzenia postępowania legalizacyjnego. Mimo braku regulacji prawnej w tym zakresie, wskazano możliwe rozwiązania.

Słowa kluczowe: reklama, droga publiczna, legalizacja, pozwolenia na budowę, zarządca drogi

THE ISSUE OF LEGALIZING AN ADVERTISING MEDIUM LOCATED BY A PUBLIC ROAD AT A DISTANCE SHORTER THAN THE ONE REQUIRED BY ACT ON PUBLIC ROADS

Summary

The article discusses the issues related to the legalisation of an advertising medium located by a public road at the distance that is shorter than the one required by the Act on public roads. Both the type of the medium and its location affect the obligation to notify an organ or obtain a building permit. A special issue in this regard is the possibility of obtaining a road administrator's consent for the placement of an advertising device in spite of the fact that the minimum distance of advertisements from the outer edge of a road was not taken into consideration in the course of the legalisation proceeding. Despite the lack of legal regulations of this matter, possible solutions are indicated.

Keywords: advertising, public road, legalisation, construction permit, road administrator

Cytuj jako: Sieradzka M., *Problematyka legalizacji nośnika reklamowego usytuowanego przy drodze publicznej w odległości mniejszej niż wymagana w ustawie o drogach publicznych*, „Ius Novum” 2022 (16) nr 2, s. 170–181. DOI: 10.26399/iusnovum.v16.2.2022.19/m.sieradzka

Cite as: Sieradzka M. (2022) 'The issue of legalising an advertising medium located by a public road at a distance shorter than the one required by act on public roads', *Ius Novum* (Vol. 16) 2, 170–181. DOI: 10.26399/iusnovum.v16.2.2022.19/m.sieradzka