



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ZACHODNIOPOMORSKIEGO

Szczecin, dnia 5 lipca 2017 r.

Poz. 2984

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR P-1.4131.257.2017.PH WOJEWODY ZACHODNIOPOMORSKIEGO

z dnia 30 czerwca 2017 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r., poz. 446, poz. 1579, poz. 1948 oraz z 2017 r., poz. 730, poz. 935)

stwierdzam nieważność

- § 5 pkt 8
- § 8 w zakresie wyrazów oraz wymaga zgody właściwego zarządcy drogi
- § 11 ust. 1 i 2

uchwały Nr XXXII/324/2017 Rady Gminy Kolbaskowo z dnia 29 maja 2017 r. w sprawie ustalenia zasad i warunków sytuowania na terenie Gminy Kolbaskowo obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabarytów, standardów jakościowych oraz materiałów budowlanych z jakich mogą być wykonane

Uzasadnienie

W dniu 29 maja 2017 r. Rada Gminy Kolbaskowo podjęła uchwałę Nr XXXII/324/2017 w sprawie ustalenia zasad i warunków sytuowania na terenie Gminy Kolbaskowo obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabarytów, standardów jakościowych oraz materiałów budowlanych z jakich mogą być wykonane. Akt ten wpłynął do Zachodniopomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Szczecinie w dniu 2 czerwca 2017 r.

Materialnoprawną podstawę podjęcia ww. uchwały stanowi art. 37a ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym¹⁾ (dalej upzp). Zgodnie z dyspozycją art. 37a ust. 4 upzp, uchwała określająca zasady i warunki sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabarytów, standardów jakościowych oraz rodzajów materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane jest źródłem prawa miejscowego uchwalonym przez organ stanowiący gminy, tj. radę gminy. Przedmiotowa uchwała jest aktem o charakterze podstawowym, a zatem winna być stanowiona na podstawie upoważnień ustawowych i nie może wykraczać poza jakiegokolwiek unormowania ustawowe, czynić wyjątków od ogólnie przyjętych rozwiązań ustawowych, jak również powtarzać kwestii uregulowanych w aktach prawnych hierarchicznie wyższych. W doktrynie występuje przekonanie, że prawo miejscowe ma charakter wyłącznie wykonawczy w stosunku do ustaw. W Konstytucji RP²⁾ próżno bowiem szukać delegacji prawotwórczych dla organów samorządowych. Decentralizacja procesu tworzenia przepisów wykonawczych do ustaw, w postaci prawa miejscowego, zakłada co prawda zróżnicowanie ich treści, ale to zróżnicowanie może jedynie sięgać do granic wyznaczonych przez prawo³⁾. Pomimo, iż przepisy upzp przyznają radzie gminy kompetencje w zakresie ustalenia zasad i warunków

¹⁾ Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2017 r., poz. 1073 z późn. zm.).

²⁾ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

³⁾ D. Dąbek, Prawo miejscowe, Warszawa 2007, s. 259.

sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabarytów, standardów jakościowych oraz materiałów budowlanych z jakich mogą być wykonane, nie oznacza to zupełnej dowolności w ich uchwalaniu.

Organ nadzoru wskazuje, iż Rada Gminy Kołbaskowo podejmując przedmiotową uchwałę nie miała podstaw prawnych do zawarcia definicji w brzmieniu zawartym w § 5 pkt 8 uchwały:

Ile kroć w ustawie jest mowa o: (...)

8) *szyldzie - należy przez to rozumieć tablicę reklamową zgodną z definicją w art. 2 p. 16d ustawy z dnia 27 marca 2003 roku o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.*

Definicja ustawowa szyldu zawarta jest w treści art. 2 pkt 16d upzp i brzmi:

Ile kroć w ustawie jest mowa o: (...)"

16d) *„szyldzie” - należy przez to rozumieć tablicę reklamową lub urządzenie reklamowe informujące o działalności prowadzonej na nieruchomości, na której ta tablica reklamowa lub urządzenie reklamowe się znajdują.”*

Organ nadzoru stoi na stanowisku, iż przepisy upzp nie dają podstaw do przyjęcia, że organy samorządu terytorialnego zostały upoważnione do modyfikowania definicji zawartych w tej ustawie, określa ona bowiem ogólne ramy kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej, w tym uchwalenie zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabarytów, standardów jakościowych oraz materiałów budowlanych z jakich mogą być wykonane. Gdyby zatem wolą ustawodawcy było przyznanie radzie gminy uprawnienia do modyfikacji definicji ustawowej w akcie prawa miejscowego, to uprawnienie takie zawarte zostałoby wyraźnie w ustawie lub rozporządzeniu wykonawczym. Wykładnia literalna nie daje podstaw do przyjęcia, iż upzp przyznaje radzie gminy takie uprawnienie, podobnie zresztą, jak wykładnia celowościowa i funkcjonalna.

Stanowisko organu nadzoru jest tożsame ze stanowiskiem judykatury, iż *praktyka formułowania kilku definicji legalnych nie tylko nie spełnia funkcji, dla której stosuje się ten środek techniki prawodawczej, ale dodatkowo powoduje merytorycznie nieuzasadnione wątpliwości interpretacyjne, prowadząc tym samym do niejednorodności rozumienia danego terminu, a w konsekwencji – niejednorodności decydowania przy wykorzystaniu takich definicji do budowy stosownej normy prawnej. Ma więc skutek dysfunkcyjny w stosunku do celów związanych z definiowaniem legalnym, co jednoznacznie skłania do braku akceptacji takiej praktyki⁴⁾.*

W niniejszej sprawie wskazać należy również, że zgodnie z § 116 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”⁵⁾ *w uchwale nie zamieszcza się przepisów niezgodnych z ustawą upoważniającą lub z innymi ustawami i ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi, chyba że przepis upoważniający wyraźnie na to zezwala. Z przywołanego przepisu wynika, iż normy prawne tworzone na podstawie przepisu kompetencyjnego nie mogą przyjmować rozwiązań odmiennych od unormowań w dotychczasowych aktach rangi ustawowej. Uchwała rady gminy nie może wkraczać w sferę materii regulowanych innymi ustawami, nie może też treści w nich zawartych przekształcać, modyfikować czy syntetyzować, a nawet nie powinna ich powtarzać. Podstawowe akty prawne mogą zatem zawierać jedynie takie przepisy, które stanowią dopełnienie regulacji zastrzeżonej do materii ustawowej, pod warunkiem że spełniają wymagania określone w art. 92 ust. 1 Konstytucji RP. Akty podstawowe mogą zawierać wyłącznie przepisy uzupełniające to, co zostało uregulowane w ustawie i tylko w zakresie nieprzesadzającym o istotnych elementach danej konstrukcji⁶⁾.*

Mając powyższe na względzie, stwierdzić należy, że Rada Gminy Kołbaskowo, formułując w § 5 pkt 8 uchwały Nr XXXII/324/2017 definicję odmienną niż ustawodawca, w sposób istotny naruszyła wskazany powyżej przepis załącznika do rozporządzenia.

Zdaniem organu nadzoru, § 8 przedmiotowej uchwały w zakresie wyrazów „*oraz wymaga zgody właściwego zarządcy drogi*” należy uznać za niezgodne z prawem przekroczenie przez organ stanowiący

⁴⁾ wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 28 maja 2010 r., sygn. akt II OSK 531/10.

⁵⁾ Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r., poz. 283).

⁶⁾ wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 czerwca 2002 r., sygn. akt OTK-A 2002, nr 4, poz. 44 oraz z dnia 1 września 1998 r., sygn. akt U. 1/98, OTK 1998, nr 5, poz. 65

gminy powierzonych przez ustawę kompetencji. Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie zawiera zapisów przyznających radzie gminy kompetencje do określenia sposobu usytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń w stosunku do dróg i innych terenów publicznych, jak i warunków umieszczania ich w granicach drogi bądź pasa drogowego. Powyższe unormowania ustawodawca zawarł w treści art. 39 ust. 3 i 3a ustawy o drogach publicznych⁷⁾. A zatem, rada gminy nie jest organem kompetentnym do regulowania tej kwestii w uchwale określającej zasady i warunki sytuowania na terenie gminy obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, decyzja bowiem w tym zakresie należy do właściwości zarządcy drogi.

W ocenie organu nadzoru, konieczne jest również stwierdzenie nieważności § 11 ust. 1 i 2 uchwały Nr XXXII/324/2017 Rady Kołbaskowo, w którym postanowiono iż:

1. *Lokalizacja tablic reklamowych i urządzeń reklamowych, z zastrzeżeniem § 7 ust. 1, w strefach ochrony konserwatorskiej:*

- *B: strefie ochrony konserwatorskiej układów przestrzennych zespołów zabudowy;*
- *K: strefie ochrony krajobrazu, zespołów zieleni komponowanej;*
- *E: strefie ochrony ekspozycji*

oraz na obiektach wpisanych do rejestru zabytków, w ich otoczeniu i na zabytkach nieruchomych ujętych w wojewódzkiej ewidencji zabytków, podlega uzgodnieniu przez właściwy organ do spraw ochrony zabytków. Strefy ochrony konserwatorskiej oraz obiekty wpisane do rejestru zabytków i ich otoczenie oznaczono na załączniku graficznym do uchwały.

2. *W strefach ograniczonej ochrony stanowisk archeologicznych obowiązuje uzgadnianie lokalizacji tablic reklamowych i urządzeń reklamowych, wymagających wykonania robót ziemnych, przez właściwy organ do spraw ochrony zabytków."*

Zakres kompetencji organu nadzoru konserwatorskiego, jego formy działania, jak również obowiązki podmiotu zamierzającego dokonać określonych czynności w stosunku do zabytków zostały kompleksowo uregulowane przez ustawodawcę w ustawie o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami⁸⁾. Należy zwrócić uwagę, iż zgodnie z treścią art. 19 ust. 1b ww. ustawy rada gminy otrzymała upoważnienie jedynie do uwzględnienia w podejmowanej uchwale kwestii:

1. ochrony zabytków nieruchomych wpisanych do rejestru i ich otoczenia;
2. ochronę zabytków nieruchomych, innych niż wymienione w pkt 1, znajdujących się w gminnej ewidencji zabytków;
3. wniosków i rekomendacji audytów krajobrazowych oraz planów ochrony parków krajobrazowych.

Brak jest jednak zapisów umożliwiających regulowanie w uchwale określającej zasady i warunki sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabarytów, standardów jakościowych oraz materiałów budowlanych z jakich mogą być wykonane, kwestii związanych z koniecznością uzgodnienia z właściwym organem do spraw ochrony zabytków lokalizacji tablic reklamowych i urządzeń reklamowych. Za niedopuszczalne należy zatem uznać wprowadzanie w akcie prawa miejscowego wymogu uzyskania opinii konserwatorskiej, w przypadkach gdy ustawa tego nie wymaga. Oczywiście w przedmiotowej uchwale winna być zawarta kwestia ochrony zabytków, jednak podkreślić należy, że ochrona taka musi być spójna z regulacją ustawową, a ponadto winna mieć uzasadnienie w przepisach upoważniających do jej podjęcia. Wszelkie kompetencje i formy działania organów nadzoru konserwatorskiego w zakresie współdziałania przy lokalizacji tablic reklamowych i urządzeń reklamowych zostały określone przez ustawodawcę w art. 36 ust. 1 pkt 10 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. W związku z powyższym za niedopuszczalne należy uznać - zdaniem organu nadzoru - nakładanie przez radę gminy zadań dodatkowych na organy do spraw ochrony zabytków w uchwale ustanawiającej zasady i warunki sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabarytów, standardów jakościowych oraz materiałów budowlanych z jakich mogą być wykonane. Na uwagę zasługuje również fakt, iż w ww. przepisie ustawy o ochronie zabytków wskazana została forma

⁷⁾ Ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2016 r., poz. 1440 z późn. zm.).

⁸⁾ Ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. z 2014 r., poz. 1446 z późn. zm.).

pozwolenia, w której organy do spraw ochrony zabytków (wojewódzki konserwator zabytków) wyrażają swoją opinię, a nie uzgodnienie, jak postanowiła Rada Gminy Kołbaskowo.

Podkreślenia także wymaga, iż zgodnie z art. 3 ust. 1 upzp kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy należy do zadań własnych gminy. W przyznanej tym przepisem kompetencji do kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej, wyraża się samodzielność samorządu terytorialnego w rozwiązywaniu lokalnych zagadnień dotyczących zachowania ładu przestrzennego, a także gospodarki nieruchomościami. Władztwo planistyczne gminy oznacza między innymi, że rada gminy może określać zasady i warunki sytuowania na terenie gminy obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabarytów, standardów jakościowych oraz rodzajów materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane. Nie może ona jednak scedować tych uprawnień na inny organ, ani tym bardziej przekazać przysługującej jej kompetencji do określenia tychże zasad innym podmiotom.

Reasumując uznać należy, że Rada Gminy Kołbaskowo wprowadzając zapisy o wskazanej powyżej treści w uchwale Nr XXXII/324/2017 z dnia 29 maja 2017 r. w sprawie *ustalenia zasad i warunków sytuowania na terenie Gminy Kołbaskowo obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabarytów, standardów jakościowych oraz materiałów budowlanych z jakich mogą być wykonane*, naruszyła przepisy powszechnie obowiązującego prawa w stopniu istotnym, zatem stwierdzenie jej nieważności w zakresie wskazanym na wstępie jest w pełni uzasadnione i konieczne.

Rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie. Skargę wnosi się do Sądu za pośrednictwem Wojewody Zachodniopomorskiego w terminie 30 dni od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

WOJEWODA ZACHODNIOPOMORSKI

Krzysztof Kozłowski