



ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2017 r. poz. 1875 ze zm.),

stwierdzam nieważność

§ 3. pkt 8, § 4 ust. 1 pkt 1 lit. a we fragmencie „informacji z zakresu informacji gminnej lub”, § 4 ust. 1 pkt 1 lit. d we fragmencie „za wyjątkiem sytuowania na odrębnej działce geodezyjnej”, § 4 ust. 1 pkt 1 lit. f we fragmencie „i szyldów”, § 4 ust. 1 pkt 1 lit. g we fragmencie „i szyldów”, § 4 ust. 1 pkt 1 lit. i, § 4 ust. 1 pkt 2, § 4 ust. 2 pkt 1 lit. b we fragmencie „z wyjątkiem tablic i urządzeń reklamowych, szyldów i banerów reklamowych informujących o nadchodzących lub trwających imprezach i uroczystościach kulturalnych, edukacyjnych, turystycznych, religijnych, sportowych”, § 4 ust. 3 pkt 2, § 4 ust. 3 pkt 5 we fragmencie „wykonania szyldów w tej samej wielkości, kształcie i z podobnego materiału oraz”, § 4 ust. 3 pkt 6 we fragmencie „powinny być wykonane z drewna lub w wyniku zastosowania metaloplastyki, posiadać stylistykę właściwą dla obszaru lub obiektu zatwierdzoną przez Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków”, § 5 we fragmencie „obowiązują ogólne zasady, jak dla tablic i urządzeń reklamowych ustalone w § 4, a ponadto”, § 5 pkt 2 lit. a we fragmencie „dla obiektów kultu religijnego, takich jak: kapliczki, krzyże przydrożne, figury – poza terenami usług sakralnych i cmentarzy”, § 5 pkt 2 lit. b oraz § 7 ust. 3 uchwały nr XXXVI/175/2018 Rady Gminy Janowice Wielkie z dnia 19 kwietnia 2018 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.

Uzasadnienie

Rada Gminy Janowice Wielkie, powołując się na art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym oraz 37a ust. 1 i 37b ust. 6 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2017 r. poz. 1073 ze zm.) – dalej jako: „ustawa”, podjęła na sesji w dniu 19 kwietnia 2018 r. uchwałę 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 – dalej jako: „uchwała”.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do Organu Nadzoru w dniu 26 kwietnia 2018 r.

W toku badania legalności uchwały Organ Nadzoru stwierdził, że jej:

- § 3 pkt 8 został został podjęty z istotnym naruszeniem art. 2 i art. 87 Konstytucji RP, w związku z art. 37a ust. 1 ustawy, polegającym na wprowadzeniu regulacji zaburzającej hierarchię źródeł prawa powszechnie obowiązującego;
- § 4 ust. 1 pkt 1 lit. a we fragmencie „informacji z zakresu informacji gminnej lub” oraz § 4 ust. 2 pkt 1 lit. b we fragmencie „z wyjątkiem tablic i urządzeń reklamowych, szyldów i banerów reklamowych informujących o nadchodzących lub trwających imprezach i uroczystościach kulturalnych, edukacyjnych, turystycznych, religijnych, sportowych” zostały podjęte z istotnym naruszeniem art. 37a ust. 1 ustawy, polegającym na przekroczeniu kompetencji do ustalania zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych;
- § 4 ust. 1 pkt 1 lit. d we fragmencie „za wyjątkiem sytuowania na odrębnej działce geodezyjnej” oraz § 4 ust. 1 pkt 2 zostały podjęte z istotnym naruszeniem art. 2 i art. 32 Konstytucji RP oraz art. 37a ust. 1 ustawy, polegającym na naruszeniu zasady prawidłowej legislacji oraz zasady równości wobec prawa, a także przekroczeniu kompetencji do ustalania zasad i warunków sytuowania tablic i urządzeń reklamowych;

- § 4 ust. 1 pkt 1 lit. f we fragmencie „i szyldów”, § 4 ust. 1 pkt 1 lit. g we fragmencie „i szyldów”, § 4 ust. 3 pkt 2 oraz § 4 ust. 3 pkt 6 we fragmencie „powinny być wykonane z drewna lub w wyniku zastosowania metaloplastyki” zostały podjęte z istotnym naruszeniem art. 7 i art. 94 Konstytucji RP, w związku z art. 37a ust. 1 i 2 ustawy, polegającym na ustanowieniu przepisów aktu prawa miejscowego bez podstawy prawnej;
- § 4 ust. 1 pkt 1 lit. i został podjęty z istotnym naruszeniem art. 2 Konstytucji RP, polegającym na ustanowieniu normy prawnej naruszającej zasadę określoności prawa;
- § 4 ust. 3 pkt 5 we fragmencie „wykonania szyldów w tej samej wielkości, kształcie i z podobnego materiału” oraz § 4 ust. 3 pkt 6 we fragmencie „posiadać stylistykę właściwą dla obszaru lub obiektu zatwierdzoną przez Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków”, zostały podjęte z istotnym naruszeniem art. 2, art. 7 i art. 94 Konstytucji RP, w związku z art. 37a ust. 2 ustawy, polegającym na subdelegowaniu kompetencji do określania zasad i warunków sytuowania szyldów;
- § 5 we fragmencie „obowiązują ogólne zasady, jak dla tablic i urządzeń reklamowych ustalone w § 4, a ponadto”, § 5 pkt 2 lit. a we fragmencie „dla obiektów kultu religijnego, takich jak: kapliczki, krzyże przydrożne, figury – poza terenami usług sakralnych i cmentarzy” oraz § 5 pkt 2 lit. b, zostały podjęte z istotnym naruszeniem art. 2 Konstytucji RP, polegającym na ustanowieniu normy prawnej prowadzącej do niekoherentności uchwały oraz art. 37 ust. 1 ustawy polegającym na wprowadzeniu regulacji prowadzącej do braku wypełnienia normy kompetencyjnej;
- § 7 ust. 3 został podjęty z istotnym naruszeniem art. 7 i art. 94 Konstytucji RP, w związku z art. 37a ust. 9 i 10 ustawy, polegającym na ustanowieniu przepisu aktu prawa miejscowego bez podstawy prawnej.

Zgodnie z art. 37a ust. 1 ustawy, 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. Dalsze regulacje art. 37a ustawy, wskazują, że w odniesieniu do szyldów w uchwale określa się zasady i warunki ich sytuowania, gabaryty oraz liczbę szyldów, które mogą być umieszczone na danej nieruchomości przez podmiot prowadzący na niej działalność (ust. 2). Rada gminy może również ustalić zakaz sytuowania ogrodzeń oraz tablic reklamowych i urządzeń reklamowych, z wyłączeniem szyldów (ust. 3). Uchwała 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 (ust. 9). Uchwała może: 1) wskazywać rodzaje obiektów małej architektury, które nie wymagają dostosowania do zakazów, zasad lub warunków określonych w uchwale; 2) wskazywać obszary oraz rodzaje ogrodzeń dla których następuje zwolnienie z obowiązku dostosowania ogrodzeń istniejących w dniu jej wejścia w życie do zakazów, zasad lub warunków określonych w uchwale (ust. 10).

I

W § 3 pkt 8 uchwały ustalono, że użyte w uchwale pojęcie „przepisy odrębne” oznaczać ma przepisy zawarte w ustawie z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2017 r. poz. 1332 ze zm.) i rozporządzeniach do tej ustawy.

Pojęciem tym posłużono się następnie w § 4 ust. 1 pkt 1 lit. h uchwały wskazując, że zabrania się sytuowania reklam, tablic, urządzeń reklamowych, banerów reklamowych i szyldów poza pasem o szerokości 30 m mierzonym od krawędzi drogi na działkach niezabudowanych, o ile przepisy odrębne nie stanowią inaczej, w § 4 ust. 2 pkt 2 lit. a uchwały określając, że w odniesieniu do wolnostojących tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz banerów reklamowych, sytuowanych wzdłuż dróg publicznych w pasie o szerokości 30 m mierzonym od krawędzi drogi na działkach niezabudowanych ustala się odległość od krawędzi dróg – nie mniej niż wynika to z przepisów odrębnych i jednocześnie z uwzględnieniem linii rozgraniczających planowane tereny dróg, określone w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego, w § 4 ust. 2 pkt 3 lit. a uchwały określając, że w odniesieniu do wolnostojących tablic i urządzeń reklamowych oraz banerów reklamowych, sytuowanych na działkach zabudowanych ustala się odległość od krawędzi dróg – nie mniej niż wynika to z przepisów odrębnych i jednocześnie z uwzględnieniem linii rozgraniczających planowane tereny dróg, określone w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego, a także w § 6 pkt 4 lit. a i c, w którym ustanowiono zasady lokalizowania ogrodzeń od strony dróg publicznych, wewnętrznych, ciągów pieszych i innych ciągów komunikacyjnych, przyjmując – między innymi, że należy je lokalizować w liniach rozgraniczających

tereny działek drogowych i działek o innym przeznaczeniu, z dopuszczeniem miejscowego wycofania ogrodzenia w głąb terenu działki w przypadkach uzasadnionych ukształtowaniem terenu, zagospodarowaniem terenu, lokalizacją drzew, przebiegiem sieci infrastruktury technicznej, wymogami zachowania przepisów odrębnych oraz ustalono, że nie mogą one przekraczać wysokości 2,50 m w pomiarze od strony wewnętrznej działki, z wyjątkiem ogrodzeń boisk sportowych, zakładów przemysłowych, obiektów zabytkowych lub innych obiektów wymagających spełnienia warunków określonych w przepisach odrębnych.

Wprowadzenie do uchwały nakazu respektowania przepisów odrębnych, rozumianych jako wszystkich tych regulacji prawa powszechnie obowiązującego, które odmiennie niż dany akt prawa miejscowego regulują daną problematykę, nie stanowi sam w sobie naruszenia prawa. Obowiązek przestrzegania w pierwszej kolejności wszystkich przepisów aktów prawa powszechnie obowiązującego innych niż akty prawa miejscowego wynika z ogólnej zasady hierarchiczności systemu prawa (wyrażonej w art. 87 i dalszych przepisach rozdziału III Konstytucji RP), a tym samym obowiązuje bez względu na wyrażenie tego *expressis verbis* w uchwale. W odniesieniu do regulacji innych aktów prawa miejscowego takie postanowienie może mieć zaś walor interpretacyjny pozwalający w sposób prawidłowy wykorzystać reguły kolizyjne przyjęte przez naukę przy wykładni prawa.

Ustalenie definicji „przepisów odrębnych” zawężającej ich rozumienie do Prawa budowlanego oraz rozporządzeń do tej ustawy, powoduje jednak, że w wątpliwość poddane zostaje to, czy uchwała będzie miała pierwszeństwo stosowania przed innymi niż prawo budowlane i rozporządzenia do tej ustawy aktami prawnymi. Taki sposób ograniczenia podstawowych zasad stosowania prawa, w ramach których reguły wykładni mają szczególną pozycję musi być traktowane jako istotne naruszenie zasad demokratycznego państwa prawnego, w tym przede wszystkim zasady przyzwoitej legislacji.

Posługiwanie się pojęciem przepisów odrębnych w sposób zawężający prowadziłoby do pomijania norm ustawowych (zawartych w innej ustawie niż Prawo budowlane) w przypadku potencjalnej ich kolizji z normami zawartymi w uchwale. Wobec powyższego konieczne jest stwierdzenie nieważności przepisu zawierającego definicję przepisów odrębnych, tak by zwrot ten rozumiany był na zasadach powszechnie przyjętych, a nie zdefiniowanych przez radę.

II

W § 4 ust. 1 pkt 1 lit. a uchwały, ustalając jedną z zasad sytuowania tablic i urządzeń reklamowych, banerów reklamowych i szyldów wskazano – między innymi – że zabrania się ich sytuowania w sposób zakłócający odczytanie informacji z zakresu informacji gminnej (a także niekomercyjnej informacji turystycznej). Co istotne, w przeciwieństwie do „niekomercyjnej informacji turystycznej” pojęcie „informacji gminnej” nie zostało w żaden sposób zdefiniowane.

Weryfikując legalność § 4 ust. 1 pkt 1 lit. a uchwały można było stwierdzić, że zasłanianie (*verba legis*: zakłócanie odczytania) niekomercyjnej informacji miejskiej gwarantować ma – zgodnie z art. 3 pkt 10 uchwały – zapoznanie się z informacjami zawartymi na nośnikach informacji ułatwiających poruszanie się w przestrzeni gminnej, w tym oznakowaniem ulic, mapami i tablicami, co znajduje swoje uzasadnienie w prawnej ochronie tych istotnych z punktu widzenia elementów krajobrazu.

Brak dookreślenia, czym jest informacja gminna powoduje jednak, że zakaz zakłócania możliwości jej odczytania wiąże się z niedookreślonym, treściowym rozróżnieniem elementów chronionych, w ten sposób, że podmiotem uprzywilejowanym staje się gmina (podmioty udostępniające „informację gminną”). Upubliczniane przez nią informacje stają się chronione, zaś informacje pochodzące od innych podmiotów tożsamej ochrony są pozbawione.

W odniesieniu do takiej regulacji podzielić należy stanowisko prezentowane w sądownictwie administracyjnym o dopuszczalności formułowania zakazu przesłaniania elementów istotnych krajobrazowo, architektonicznie oraz o znaczeniu społeczno-kulturowym (i zgodnie z tym za nienaruszający prawa należało uznać zakaz zakłócania możliwości odczytywania „niekomercyjnej informacji turystycznej”). Wtedy jednak, gdy wskazywane jako chronione elementy nie są elementami istotnymi krajobrazowo, architektonicznie czy o znaczeniu społeczno-kulturowym (tak jak „informacja gminna”) zakaz stanowi istotne naruszenie prawa (porównaj: wyrok WSA w Łodzi z dnia 11 sierpnia 2017 r., II SA/Łd 523/17), gdyż wykracza poza kompetencję do ustalania zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, tj. art. 37 ust. 1 ustawy.

Tożsamy zarzut należy postawić w odniesieniu do regulacji § 4 ust. 2 pkt 1 lit. b uchwały, w którym – dokonując szczegółowych ustaleń w zakresie sytuowania tablic i urządzeń reklamowych oraz banerów

reklamowych – określono, że tablice i urządzenia reklamowe oraz banery reklamowe nie mogą być lokalizowane na terenach parków i placów zabaw z wyjątkiem tablic i urządzeń reklamowych, szyldów i banerów reklamowych informujących o nadchodzących lub trwających imprezach i uroczystościach kulturalnych, edukacyjnych, turystycznych, religijnych, sportowych.

Przepis ten w sposób preferencyjny traktuje tablice reklamowe, urządzenia reklamowe, szyldy, baner reklamowe informujące o nadchodzących lub trwających imprezach i uroczystościach kulturalnych, edukacyjnych, turystycznych, religijnych, sportowych. Wprowadza tym samym rozróżnienie treściowe nie mające związku z wpływem danego elementu na ład przestrzenny. Rada gminy nie jest uprawniona do tego, aby zasady sytuowania tablic i urządzeń reklamowych, szyldów i banerów reklamowych wiązać z treściami przekazywanymi na tych tablicach, urządzeniach, szyldach i banerach. Wobec tego § 4 ust. 2 pkt 1 lit. b uchwały we fragmencie „z wyjątkiem tablic i urządzeń reklamowych, szyldów i banerów reklamowych informujących o nadchodzących lub trwających imprezach i uroczystościach kulturalnych, edukacyjnych, turystycznych, religijnych, sportowych” należy uznać za istotnie naruszający art. 37a ust. 1 ustawy.

III

W § 4 ust. 1 pkt 1 lit. d uchwały, ustalając jedną z zasad sytuowania tablic i urządzeń reklamowych, banerów reklamowych i szyldów wskazano, że zabrania się ich sytuowania w strefie o promieniu 20 m od pomników przyrody, za wyjątkiem sytuowania na odrębnej działce geodezyjnej.

Wprowadzone wyodrębnienie sytuacji, w której tablice reklamowe, urządzenia reklamowe, banery reklamowych i szyldy mogą być stawiane w bezpośrednim sąsiedztwie pomników przyrody (o ile będą lokalizowane na innej działce geodezyjnej niż ta, na której znajduje się pomnik przyrody) ma charakter dyskryminujący i wypacza istotę regulacji uchwały, której celem jest kształtowanie zasad krajobrazowych. Nie ulega wątpliwości, że podział geodezyjny nieruchomości nie stanowi elementu krajobrazowego, tzn. że nie jest on widoczny w przestrzeni (choć oczywiście pośrednio wpływa na to, w jaki sposób przestrzeń ta jest kształtowana). Nie stanowi on zatem relewantnego odniesienia do formułowania zasad i warunków sytuowania elementów służących lokalizowaniu reklam.

Innymi słowy, z punktu widzenia krajobrazowego bez znaczenia jest to, na jakiej działce geodezyjnej znajduje się np. urządzenie reklamowe. Istotna jest zaś relacja tego urządzenia do innych obiektów i elementów kształtujących przestrzeń.

Nie trudno wyobrazić sobie sytuację faktyczną, w której drzewo będące pomnikiem przyrody znajduje się na środku otwartej przestrzeni (pola), a jednocześnie na granicy działki geodezyjnej. W takiej sytuacji norma pozwalająca na postawienie urządzenia reklamowego w odległości 1 m od drzewa (ale na działce geodezyjnej sąsiadującej z działką, na której rośnie drzewo), przy jednoczesnym zakazie lokalizowania takiego urządzenia w odległości 19 m od drzewa (gdy miałyby to nastąpić na terenie działki geodezyjnej, na której rośnie drzewo), nie znajduje żadnego uzasadnienia.

Przepis ten powoduje również, że właściciel nieruchomości, na której rośnie drzewo pomnikowe (którego prawo własności jest już przecież uszczuplone samym tym faktem) będzie dyskryminowany w stosunku do swojego sąsiada. Brak jest natomiast jakiejkolwiek przesłanki, która uzasadniałaby taką dyskryminację. Tym samym kwestionowany fragment uchwały nie tylko wykracza poza kompetencję przyznaną radzie gminy w art. 37a ust. 1 ustawy, ale również godzi w zasadę równości wobec prawa, chronioną art. 32 Konstytucji RP, co uzasadnia stwierdzenie jego nieważności.

Zasadę równości wobec prawa narusza również § 4 ust. 1 pkt 2 uchwały, który – ustalając jedną z zasad sytuowania tablic i urządzeń reklamowych, banerów reklamowych i szyldów – wskazuje, że obowiązuje limit ilościowy: maksymalnie 1 tablica reklamowa lub urządzenie reklamowe na każdy pełny 1000 m² działki w sytuacji braku działalności gospodarczej prowadzonej na działce, przy czym dla działek do 1000 m² obowiązuje limit ilościowy 1 tablicy reklamowej lub urządzenia. Powyższe oznacza, że właściciele nieruchomości, którzy nie prowadzą działalności gospodarczej albo swoją działalność gospodarczą prowadzą na innej nieruchomości są dyskryminowani w stosunku do osób prowadzących działalność gospodarczą na danej nieruchomości. Tylko tych właścicieli obejmuje bowiem ustalony limit ilości tablic i urządzeń reklamowych, co nie znajduje na gruncie kwestionowanej uchwały żadnego uzasadnienia.

Trzeba brać pod uwagę, że jedynie szyld stanowi tablicę reklamową lub urządzenie reklamowe informującą o działalności prowadzonej na nieruchomości, na której ta tablica reklamowa lub urządzenie reklamowe się znajdują. W przypadku pozostałych tablic i urządzeń reklamowych brak jest podstaw do tego, aby ich sytuowanie wiązać z prowadzeniem bądź brakiem prowadzenia działalności gospodarczej na

danej nieruchomości. Umieszczenie na nieruchomości tablicy reklamowej lub urządzenia reklamowego przez przedsiębiorcę ma tożsamy skutek krajobrazowy do umieszczenia takiej tablicy lub takiego urządzenia przez osobę działalności gospodarczej nie prowadzącą. Różnicowanie praw właścicieli nieruchomości do sytuowania tablic i urządzeń reklamowych ze względu na prowadzenie działalności gospodarczej stanowi tym samym naruszenie art. 32 Konstytucji RP oraz przekroczenie przepisu kompetencyjnego zawartego w art. 37a ust. 1 ustawy.

Stanowiąc akty prawa miejscowego, należy zawsze uwzględniać, że akty prawne będące wykonawczymi w stosunku do ustawy muszą pozostawać w ścisłym związku z ustawą, którą wykonują. Związek taki powoduje niedopuszczalność wydawania aktów powodowanych chęcią osiągnięcia celów, którym nie służy upoważnienie ustawowe. Skoro zachowanie ładu przestrzennego w żaden sposób nie uzasadnia różnicowania odległości tablicy reklamowej, urządzenia reklamowego, baneru reklamowego i szyldu od drzewa będącego pomnikiem przyrody ze względu na geodezyjny podział nieruchomości, ani różnicowania ilości tablic i urządzeń reklamowych na danym obszarze ze względu na podmiot prowadzący na tym obszarze działalność gospodarczą, to wprowadzanie tego rodzaju przepisów narusza funkcjonalny związek ustawy i aktu wykonawczego, a zatem będącą elementem zasad demokratycznego państwa prawnego – chronionych art. 2 Konstytucji RP – zasadę prawidłowej legislacji.

IV

W § 4 ust. 1 pkt 1 lit. f i g uchwały, ustalając jedną z zasad sytuowania tablic i urządzeń reklamowych, banerów reklamowych i szyldów wskazano, że zabrania się – między innymi – sytuowania szyldów o jaskrawej kolorystyce, odbijających światło, w wykorzystaniu projekcji świetlnych, emitujących światło o zmieniającym się natężeniu (błyskowe lub pulsujące), imitujących formy znaków drogowych. Z kolei w § 4 ust. 3 pkt 2 uchwały, dokonując szczegółowych ustaleń w zakresie sytuowania szyldów wskazano, że w odniesieniu do budynków zabytkowych – dopuszcza się wyłącznie szyldy drewniane lub powstałe w wyniku zastosowania metaloplastyki, zaś w § 4 ust. 3 pkt 6 uchwały wskazano – między innymi – że szyldy sytuowane na obiektach wpisanych do rejestru zabytków powinny być wykonane z drewna lub w wyniku zastosowania metaloplastyki.

Wobec powyższego należy zauważyć, że art. 37a ust. 2 ustawy wskazuje jednoznacznie, że w odniesieniu do szyldów w uchwale określa się zasady i warunki ich sytuowania, gabaryty oraz liczbę szyldów, które mogą być umieszczone na danej nieruchomości przez podmiot prowadzący na niej działalność. W przeciwieństwie do zakresu przedmiotowego regulacji uchwały, która odnosić się ma do obiektów małej architektury, tablice reklamowych, urządzeń reklamowych i ogrodzeń (ustalonego w art. 37a ust. 1 ustawy), w zakresie przedmiotowym regulacji uchwały, który odnosić się ma do szyldów nie przewidziano możliwości ustalania ich standardów jakościowych, ani materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane.

Zarówno w doktrynie, jak również w orzecznictwie ugruntował się przy tym pogląd dotyczący dyrektyw wykładni norm o charakterze kompetencyjnym. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. Ponadto należy podkreślić, że normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii, zatem także akty prawa miejscowego „muszą być wydawane na podstawie wyraźnego, a nie opartego jedynie na domniemaniu czy wykładni celowościowej, upoważnienia ustawowego, w granicach w tym upoważnieniu zakreślonych; [...] upoważnienie nie może się opierać na domniemaniu objęcia swym zakresem materii w nim niewymienionych” (D. Dąbek, *Prawo miejscowe*, Wolters Kluwer Polska 2007, s. 32).

Nie ulega zatem wątpliwości, że wprowadzenie do uchwały norm określających, że szyldy nie mogą mieć jaskrawej kolorystyki, nie mogą odbijać światła, wykorzystywać projekcji świetlnych, emitować światła o zmieniającym się natężeniu (błyskowego lub pulsującego), czy imitować formy znaków drogowych albo, że muszą być wykonane z drewna lub być z zastosowaniem metaloplastyki, nie znajduje podstawy prawnej. Takie regulacje naruszają tym samym art. 7 i art. 94 Konstytucji RP, w związku z art. 37a ust. 1 i 2 ustawy.

Stanowienie aktów prawa miejscowego może – zgodnie z art. 94 Konstytucji RP – odbywać się wyłącznie na podstawie i w granicach upoważnienia zawartego w ustawie. Przepis ten wskazuje, że Konstytucja RP w sposób szczególny podkreśla konieczność działania na podstawie i w granicach prawa przy stanowieniu aktów prawa miejscowego. Taki wymóg kierowany jest do wszystkich organów władzy publicznej w art. 7 Konstytucji RP. Podjęcie aktu prawa miejscowego bez podstawy prawnej stanowi zatem istotne naruszenie wskazanych przepisów Konstytucji RP.

Skoro w obowiązującym stanie prawnym nie istnieje podstawa do określania standardów jakościowych dla szyldów, ani rodzajów materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane szyldy – w szczególności takich podstaw nie daje art. 37a ust. 1 i 2 ustawy – to podejmowanie uchwały zawierającej przepisy w tym zakresie stanowi istotne naruszenie prawa.

V

W § 4 ust. 1 pkt 1 lit. i uchwały, ustalając jedną z zasad sytuowania tablic i urządzeń reklamowych, banerów reklamowych i szyldów wskazano, że zabrania się sytuowania reklam, tablic, urządzeń reklamowych, banerów reklamowych i szyldów na przebiegu osi widokowych. Jednocześnie w żaden sposób nie sprecyzowano, co należy rozumieć przez oś widokową, ani gdzie na terenie gminy znajdują się przestrzenie, które zostaną objęte tak sformułowaniem zakazem.

Definicja osi widokowej została sformułowana w art. 5 pkt 13a ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. z 2018 r. poz. 142 ze zm.), gdzie wskazuje się, że jest to wyobrażalna prosta kierująca wzrok na charakterystyczne elementy zagospodarowania terenu lub terenów. Posłużenie się taką definicją, która – choć sformułowana na potrzeby ustawy o ochronie przyrody – jest zgodna z jej rozumieniem w nauce architektury krajobrazu również nie pozwala na choćby przybliżone wskazane w jakich miejscach na terenie gminy obowiązywać będzie zakaz sytuowania reklam, tablic, urządzeń reklamowych, banerów reklamowych i szyldów. Poziom nieprecyzyjności sformułowanego przez radę gminy zakazu jest przy tym na tyle wysoki, że konieczne jest stwierdzenie, iż § 4 ust. 1 pkt 1 lit. i narusza konstytucyjną zasadę przyzwoitej legislacji, będącej elementem zasad demokratycznego państwa prawnego, a zatem art. 2 Konstytucji RP.

O ile osie widokowe bez wątpienia zasługują na ochronę ze strony prawodawcy miejscowego, posiadającego kompetencję do określania zasad sytuowania tablic i urządzeń reklamowych, banerów reklamowych i szyldów, to regulacja uchwały musi pozwalać na precyzyjne określenie, czy w danym miejscu tablica reklamowa, urządzenie reklamowe, baner reklamowy oraz szyld może być zlokalizowany, czy też nie. Normy wynikające z § 4 ust. 1 pkt 1 lit. i uchwały na takie ustalenia nie pozwalają, co powoduje ich sprzeczność z prawem, a w konsekwencji nieważność.

VI

W § 4 ust. 3 pkt 5 uchwały, dokonując szczegółowych ustaleń w zakresie sytuowania szyldów wskazano – między innymi – że w sytuacji konieczności usytuowania wielu szyldów na elewacji budynku lub na ogrodzeniu obowiązuje nakaz wykonania szyldów w tej samej wielkości, kształcie i z podobnego materiału.

Takiej regulacji nie można uznać za mieszczącą się w granicach upoważnienia ustawowego do ustanowienia zasad i warunków sytuowania szyldów z art. 37a ust. 2 ustawy. W przepisie uchwały brak jest bowiem zasady lub warunku, do których miałyby się dostosować adresat uchwały. Wskazany przepis wskazuje, że szyldy mają być „w tej samej wielkości, kształcie i podobnego materiału”, ale nie określa jaka miałyby to być wielkość, jaki kształt i jaki materiał. Oznacza to, że na podstawie treści uchwały nie sposób stwierdzić, jaki szyld będzie zgodny z prawem, a jaki nie. Ponadto prawo do ustalenia wielkości, kształtu i rozmiaru szyldów, jakie należy umieszczać na danym budynku albo ogrodzeniu zyskuje ten, który jako pierwszy szyld na tym budynku, czy ogrodzeniu umieści. Kwestionowana regulacja dokonuje zatem pośredniego przekazania kompetencji do określenia gabarytów szyldów na bliżej nieokreślony podmiot, który miałby tego dokonywać poprzez czynność materialnotechniczną, tj. umieszczenie pierwszego szyldu.

Takie przekazanie kompetencji, które – jako prawodawcze – posiada rada gminy, stanowi istotne naruszenie prawa. Co więcej, wskazany fragment uchwały odnosi się również do określenia materiałów, z których może być wykonany szyld, co nie znajduje się nawet w kompetencjach organu stanowiącego gminy (patrz: punkt 4 niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego).

Konieczne jest zatem stwierdzenie nieważności § 4 ust. 3 pkt 5 uchwały we fragmencie odnoszącym się do wykonania szyldów w tej samej wielkości, kształcie i z podobnego materiału.

Zarzut przeniesienia kompetencji do wiążącego ustalenia zasad, które w sposób wyczerpujący powinny zostać uregulowane przez radę gminy, trzeba postawić także wobec regulacji zawartej w § 4 ust. 3 pkt 6 uchwały, w którym – dokonując szczegółowych ustaleń w zakresie sytuowania szyldów – wskazano, między innymi, że szyldy sytuowane na obiektach wpisanych do rejestru zabytków powinny posiadać stylistykę właściwą dla obszaru lub obiektu, zatwierdzoną przez Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków.

Organ stanowiący gminy nie posiada kompetencji do tego, aby upoważniać Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków do zatwierdzania stylistyki, w jakiej wykonany ma być sztyld. Wojewódzki konserwator zabytków, jako terenowy organ rządowej administracji zespolonej, realizuje ustawowe kompetencje wojewody będącego organem ochrony zabytków. Rada gminy nie została upoważniona, do tego aby kreować nowe kompetencje tego organu, ani do tego, aby obligować adresatów uchwały do stosowania się do bliżej nieokreślonych aktów wojewódzkiego konserwatora zabytków. Wprowadzenie takiej regulacji stanowi zatem przekroczenie kompetencji do stanowienia zasad i warunków sytuowania sztyldów. Na mocy art. 37a ust. 2 ustawy, to rada ma ustalić zasady sytuowania sztyldów oraz ich gabaryty. Swojej kompetencji nie może przenosić na inny organ, ani przyznawać innemu organowi szczególnego upoważnienia do zatwierdzania stylistyki sztyldów. Także ten fragment uchwały – jako naruszający zasady stanowienia prawa, tj. art. 2 Konstytucji RP, a także reguły podejmowania uchwały ustalone w art. 7 i 94 Konstytucji RP, w związku z art. 37a ust. 2 ustawy – jest nieważny.

VII

W § 5 uchwały ustalono – między innymi – że w zakresie sytuowania obiektów małej architektury obowiązują ogólne zasady, jak dla tablic i urządzeń reklamowych ustalone w § 4 tej uchwały.

Analizując treść § 4 uchwały można jednak stwierdzić, że część z zawartych w jego przepisach norm ma taki charakter, że nie można ich zastosować do obiektów małej architektury. Dotyczy to chociażby powierzchni ekspozycyjnej (§ 4 ust. 2 pkt 3 lit. c uchwały). Co więcej w uchwale nie wskazano nawet, że § 4 uchwały należy stosować do obiektów małej architektury „odpowiednio”. Tym samym norma wynikająca ze wskazanego fragmentu § 5 uchwały jest niespójna z częścią norm wynikających z § 4 uchwały. Nie można bowiem do obiektów małej architektury wprost stosować zasad ustalonych i adekwatnych dla tablic i urządzeń reklamowych.

Brak spójności norm, prowadzący do niemożliwości ich realizacji, musi być uznane za niezgodne z zasadami przyzwoitej legislacji. Jak już wcześniej wskazywano takie naruszenie decyduje o nieważności przyjętej regulacji.

Ponadto, należy zwrócić uwagę, że z kwestionowanego fragmentu uchwały wynika norma zakazująca sytuowania obiektów małej architektury na terenach cmentarzy (§ 5, w związku z § 4 ust. 2 pkt 1 lit. b uchwały). Taki zakaz oznaczałby ograniczenie w możliwości kształtowania nagrobków. Trwałe oznaczenie miejsca pochówku osoby na cmentarzu, w postaci kompozycji architektonicznej, stanowi zaś prawo immanentnie z prawem do grobu (art. 10 ust. 1, w związku z art. 7 i art. 8 ustawy z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych; Dz. U. z 2017 r. poz. 912). Uchwała nie może zatem zakazywać wznoszenia nagrobków, które byłyby obiektami małej architektury.

Zarzut naruszenia zasad przyzwoitej legislacji, a ponadto ustanowienia przepisów, które w sposób niewyczerpujący realizują kompetencję do ustanowienia zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury, ich gabarytów, standardów jakościowych oraz rodzajów materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane trzeba postawić także wobec § 5 pkt 2 uchwały, w którym ustalono, że w zakresie gabarytów obiektów małej architektury ustala się wysokości: a) do 6 m dla obiektów kultu religijnego, takich jak: kapliczki, krzyże przydrożne, figury - poza terenami usług sakralnych i cmentarzy, b) do 4 m dla obiektów użytkowych służących rekreacji codziennej i utrzymaniu porządku, takich jak: huśtawki, drabinki, posągi i inne obiekty architektury ogrodowej.

Obiektami małej architektury – zgodnie z art. 3 pkt 4 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2018 r. poz. 1332 ze zm.) są niewielkie obiekty, a w szczególności: kultu religijnego, jak: kapliczki, krzyże przydrożne, figury, posągi, wodotryski i inne obiekty architektury ogrodowej, użytkowe służące rekreacji codziennej i utrzymaniu porządku, jak: piaskownice, huśtawki, drabinki, śmietniki.

Biorąc pod uwagę treść normy kompetencyjnej z art. 37 ust. 1 ustawy oraz powyższą definicję obiektu małej architektury należy stwierdzić, że kwestionowana regulacja uchwały na dwa sposoby narusza regulację ustawową. Z jednej strony dokonuje nieuprawnionego kategoryzowania obiektów małej architektury ze względu na pełnioną przez nie funkcję. Tym samym odnosi się do nierelevantnego dla celów dokonywanej regulacji rozróżnienia obiektów małej architektury. Podobnie jak niedopuszczalne jest wprowadzanie odmiennych zasad sytuowania urządzeń reklamowych ze względu na prezentowane na nich treści (patrz: punkt 2 niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego), tak niedopuszczalne jest „treściowe” (czyli funkcjonalne) różnicowanie obiektów małej architektury. Z drugiej strony uchwała ustalając gabaryty dla obiektów kultu religijnego, takich jak: kapliczki, krzyże przydrożne, figury znajdujące się poza terenami usług sakralnych i cmentarzy oraz dla obiektów użytkowych służących rekreacji codziennej i utrzymaniu

porządku, takich jak: huśtawki, drabinki, posągi i inne obiekty architektury ogrodowej pominęła, że definicja z art. 3 pkt 4 Prawa budowlanego ma charakter otwarty („w szczególności”) oznacza to, że ustanowienie norm wyłącznie dla tych obiektów małej architektury, które zostały wymienione w art. 3 pkt 4 lit. a-c Prawa budowlanego prowadzi do braku oznaczenia wysokości tych obiektów, które wykraczają poza przykładową egemplifikację ustawową. Wobec powyższego wskazane regulacje uchwały należy uznać za nieważne.

Jako, że stwierdzenie nieważności § 5 pkt 2 uchwały w całości prowadziłoby do niewypełnienia przez uchwałę normy kompetencyjnej w zakresie określenia gabarytów obiektów małej architektury, co skutkowałoby koniecznością stwierdzenia nieważności uchwały w całości, Organ Nadzoru uznał, że zasadne jest pozostawienie w obrocie prawnym § 5 pkt 2 lit. a we fragmencie „do 6 m”. Skoro rada gminy dokonała nieuprawnionego rozróżnienia obiektów małej architektury wprowadzając ograniczenia ich wysokości do 6 m oraz do 4 m, to tym samym nie ulega wątpliwości, że intencją prawodawcy miejscowego było uniemożliwienie sytuowania na terenie gminy jakichkolwiek obiektów małej architektury, które przekraczałyby wysokość 6 m. Jako, że wysokość ta nie może być różnicowana ze względu na funkcję obiektu małej architektury, nieważna nie jest cała regulacja uchwały dotycząca tej kwestii, a jedynie ten jej fragment, który wprowadza bardziej rygorystyczne limity dla części obiektów małej architektury. Tym samym stwierdzono nieważność § 5 pkt 2 lit. a we fragmencie „dla obiektów kultu religijnego, takich jak: kapliczki, krzyże przydrożne, figury – poza terenami usług sakralnych i cmentarzy” oraz § 5 pkt 2 lit. b uchwały.

VIII

W § 7 ust. 2 uchwały ustalono, że dostosowanie istniejących w dniu wejścia w życie uchwały tablic i urządzeń reklamowych, banerów reklamowych i szyldów polega na spełnieniu wymogów określonych stanowioną uchwałą w terminie 12 miesięcy od dnia wejścia w życie uchwały. W § 7 ust. 3 uchwały postanowiono z kolei, że obowiązek określony w ust. 2 nie dotyczy obiektów posadowionych zgodnie z przepisami Prawa budowlanego.

Konieczne jest zatem podkreślenie, że wymogiem ustawowym – ustanowionym w art. 37a ust. 9 ustawy – jest to, by uchwała określała 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 (ten wymóg realizuje § 7 ust. 2 uchwały). Z kolei w art. 37a ust. 10 ustawy wskazano, że uchwała może wskazywać rodzaje obiektów małej architektury, które nie wymagają dostosowania do zakazów, zasad lub warunków określonych w uchwale oraz obszary oraz rodzaje ogrodzeń dla których następuje zwolnienie z obowiązku dostosowania ogrodzeń istniejących w dniu jej wejścia w życie do zakazów, zasad lub warunków określonych w uchwale.

Tym samym, wyłączenie spod obowiązku dostosowania do wymogów uchwały mogą objąć jedynie obiekty małej architektury oraz ogrodzenia. Brak jest zaś podstaw do tego, aby takie wyłączenie formułować w odniesieniu do tablic i urządzeń reklamowych, banerów reklamowych i szyldów. Brak jest zatem podstaw prawnych do wprowadzania regulacji zawartych w § 7 ust. 3 uchwały. Przepis ten jako wydany bez podstawy prawnej w sposób istotny narusza prawo, a tym samym jest nieważny.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzam jak na wstępie.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, którą należy wnieść za pośrednictwem organu nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wojewoda Dolnośląski

Paweł Hreniak