WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI
NR NK-N.4131.87.2.2019.JW1

Wrocław, 23 maja 2019 r.

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 506),

stwierdzam nieważność

§ 3. pkt 4 we fragmencie „itp. oraz reklamę obnoszoną", § 5 ust. 1 pkt 1 lit. a we fragmencie „z wyjątkiem reklamy okolicznościowej", § 5 ust. 1 pkt 1 lit. b we fragmencie „z wyjątkiem promujących gminę, region, wydarzenia historyczne lub kulturalne", § 5 ust. 1 pkt 2, § 5 ust. 1 pkt 7 lit. a, § 6 pkt 1 we fragmencie „z zachowaniem jednolitych wymiarów szyldów", § 6 pkt 4, § 6 pkt 5, § 6 pkt 6 lit. f, § 6 pkt 8, § 6 pkt 9 i § 6 pkt 10, § 7 ust. 1 pkt 2, § 8 ust. 3 pkt 2, § 8 ust. 4 pkt 2 oraz § 10 uchwały nr VIII/64/19 Rady Gminy Mysłakowice z dnia 24 kwietnia 2019 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 Mysłakowice, powołując się na art. 37a ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2018 r. poz. 1945 ze zm.) – dalej jako: „ustawa", podjęła na sesji w dniu 24 kwietnia 2019 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 2019 r.

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

- **§ 3 pkt 4 we fragmencie „itp. oraz reklamę obnoszoną", § 5 ust. 1 pkt 1 lit. a we fragmencie „z wyjątkiem reklamy okolicznościowej", § 5 ust. 1 pkt 1 lit. b we fragmencie „z wyjątkiem promujących gminę, region, wydarzenia historyczne lub kulturalne", § 5 ust. 1 pkt 2, § 5 ust. 1 pkt 7 lit. a, § 6 pkt 1 we fragmencie „z zachowaniem jednolitych wymiarów szyldów", § 6 pkt 4, § 6 pkt 5, § 6 pkt 6 lit. f, § 6 pkt 8, § 6 pkt 9, § 6 pkt 10, § 7 ust. 1 pkt 2, § 8 ust. 3 pkt 2 i § 8 ust. 4 pkt 2 zostały podjęte z istotnym naruszeniem art. 94 zdanie pierwsze Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.), w związku z art. 37a ust. 1, 2, 6 i 9 ustawy, polegającym na przekroczeniu kompetencji prawodawczej.**
- **§ 10 zostały podjęte z istotnym naruszeniem art. 2 Konstytucji RP, w związku z art. 4 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2017 r. poz. 1523 ze zm.), polegającym na wadliwym określeniem daty wejścia uchwały w życie.**

I. 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 może przewidywać różne regulacje dla różnych obszarów gminy określając w sposób jednoznaczny granice tych obszarów (ust. 6). 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).

Dla oceny prawidłowości regulacji uchwały kluczowe znaczenie ma zasada konstytucyjna, zgodnie z którą stanowienie aktów prawa miejscowego może odbywać się wyłącznie na podstawie i w granicach upoważnienia zawartego w ustawie (art. 94 zdanie pierwsze Konstytucji RP). Podjęcie regulacji aktu prawa miejscowego bez podstawy prawnej lub z przekroczeniem granic upoważnienia ustawowego stanowi istotne naruszenie Konstytucji RP, które implikuje konieczność stwierdzenia nieważności tych regulacji.

1. Zgodnie z art. 2 pkt 4 uchwały przez reklamę mobilną rozumieć należy tablicę reklamową lub urządzenie reklamowe lub reklamę umieszczoną na przyczepach samochodowych, lawetach, innych konstrukcjach i pojazdach, służących wyłącznie funkcji reklamowej w tym pojazdach z wyklejoną reklamą szybą przednią itp. oraz reklamę obnoszoną. Przepis ten determinuje zakres zakazu sytuowania lub umieszczania tablic reklamowych i urządzeń reklamowych w postaci reklam mobilnych.

Z tego względu należy zwrócić uwagę, że całość regulacji uchwały obejmować ma zasady rozmieszczenia reklam na określonym obszarze gminy, a zatem zakres przedmiotowy uchwały odnosi się do poszczególnych nieruchomości, na których są one lokalizowane. Brak jest natomiast podstaw do dokonywania regulacji odnoszących się do reklamy, która nie jest lokalizowana na danym terenie, lecz która przemieszcza się wraz z obiektem, na którym została zamieszczona, a więc ma charakter mobilny.

Tym samym możliwe jest uregulowanie zasad lokalizowania reklam (tablic reklamowych, urządzeń reklamowych) na przyczepach samochodowych, lawetach, innych konstrukcjach i pojazdach, gdy służą one wyłącznie funkcji reklamowej. W takiej sytuacji są to bowiem przedmioty unieruchomione w terenie, sytuujące reklamę na konkretnej nieruchomości. Uchwała nie może jednak obejmować kwestii lokalizowania reklam na przyczepach samochodowych, lawetach, innych konstrukcjach i pojazdach, jeżeli poza funkcją reklamową pełniłyby one jakąkolwiek inną, w tym transportową, a zatem miały zachowaną możliwość przemieszczania.

Tym bardziej zaś nie jest możliwe obejmowanie regulacjami uchwały „reklamy obnoszonej", a więc takiej, która przemieszcza się wraz z osobą prowadzącą aktywność polegającą na upublicznianiu reklamy. Zakaz sytuowania tablic i urządzeń reklamowych, których zasady określić ma organ stanowiący gminy nie może przybrać formy zakazu chodzenia z urządzeniem reklamowym. Taka forma regulacji wykracza poza delegacje art. 37a ust. 1 ustawy, a zatem jest sprzeczna z tym przepisem, naruszając jednocześnie art. 94 Konstytucji RP.

Ponadto konieczne jest stwierdzenie nieważności sformułowania „itp.", które wprowadza niedookreślony katalog reklam mobilnych, a tym samym uniemożliwia precyzyjne ustalenie, jakiej reklamy nie można lokalizować zgodnie z § 5 ust. 1 pkt 1 lit. c uchwały. Pozostawienie tego fragmentu art. 2 pkt 4 uchwały w obrocie prawnym stwarzałoby niepewność co do zakresu przedmiotowego zakazu sytuowania lub umieszczania urządzeń reklamowych.

2. W § 5 ust. 1 pkt 1 pkt a i b uchwały, ustalając zasad sytuowania tablic i urządzeń reklamowych, wskazano, że zakazuje się sytuowania lub umieszczania tablic reklamowych i urządzeń reklamowych w postaci banerów reklamowych, z wyjątkiem reklamy okolicznościowej (definiowanej jako tablica reklamowa lub urządzenie reklamowe usytuowane w związku z odbywającymi się na terenie gminy wydarzeniami kulturalnymi, sportowymi, promującymi gminę lub region, których montaż następuje najwcześniej w terminie 14 dni przed dniem rozpoczęcia danego wydarzenia i których demontaż następuje najpóźniej w terminie 7 dni od dnia zakończenia danego wydarzenia) oraz murali reklamowych, z wyjątkiem promujących gminę, region, wydarzenia historyczne lub kulturalne.

Wskazane przepisy w sposób preferencyjny traktują reklamy, tablice reklamowe i urządzenia reklamowe, zawierające określone treści, tj. dotyczące wydarzeń kulturalnych, sportowych i historycznych oraz promujących gminę lub region. Wprowadzają tym samym rozróżnienie treściowe nie mające związku z wpływem danego elementu na ład przestrzenny, a tym samym naruszają upoważnienie ustawowe. Rada gminy nie jest uprawniona do tego, aby zasady sytuowania tablic i urządzeń reklamowych wiązać z treściami przekazywanymi na tych tablicach i urządzeniach, co oznacza, że wprowadzając takie regulacje przekroczyła granice upoważnienia ustawowego.

Wobec tego, § 5 ust. 1 pkt 1 lit. a uchwały we fragmencie „z wyjątkiem reklamy okolicznościowej" oraz § 5 ust. 1 pkt 1 lit. b uchwały „z wyjątkiem promujących gminę, region, wydarzenia historyczne lub kulturalne" należy uznać za istotnie naruszające art. 94 Konstytucji RP, w związku z art. 37a ust. 1 ustawy.

3. W § 5 ust. 1 pkt 1 uchwały sformułowano zasady i warunki sytuowania tablic reklamowych i urządzeń reklamowych sprowadzające się do wprowadzenia zakazu ich sytuowania, jeżeli posiadają one jedną ze wskazanych w tym przepisie form (banerów reklamowych, murali reklamowych, reklam mobilnych, plakatów, wlepek, naklejek, ulotek, ogłoszeń, reklam emitujących zmienne światło oraz umożliwiającej bieżącą zmianę informacji wizualnej, city light posterów, kasetonów, stojaków reklamowych). Jednocześnie w § 5 ust. 1 pkt 2 uchwały ustalono, że zakaz ten nie dotyczy obiektów sportowych.

Należy zatem zauważyć, że zgodnie z art. 37a ust. 6 ustawy, uchwała może przewidywać różne regulacje dla różnych obszarów gminy określając w sposób jednoznaczny granice tych obszarów, brak jest jednak możliwości, aby zróżnicowanie, co do obowiązujących przepisów następowało w oparciu o inne niż zakreślone w uchwale kryterium terytorialne, w tym ze względu na funkcję obiektów, na których znajdować ma się tablica reklamowa lub urządzenie reklamowe.

Wobec tego § 5 ust. 1 pkt 2 uchwały został wydany z przekroczeniem upoważnienia ustawowego i naruszeniem przepisu wprowadzającego kryterium różnicowania obowiązujących na obszarze gminy norm, tj. art. 94 Konstytucji RP, w związku z art. 37a ust. 1 i 6 ustawy.

4. W § 5 ust. 1 pkt 7 lit. a uchwały, ustalając jedną z zasad sytuowania tablic i urządzeń reklamowych, wskazano, że zabrania się ich sytuowania w sposób powodujący przysłanianie okien. Z kolei w § 6 pkt 6 lit. f uchwały zakazano lokalizowania szyldów na drzwiach, oknach przeszkleniach, zlokalizowanych bezpośrednio przy granicy nieruchomości, widocznych od strony dróg publicznych, placów publicznych, terenów zieleni i innych terenów dostępnych publicznie.

Regulacji tych nie można uznać za mieszczące się w granicach upoważnienia ustawowego. Zasady sytuowania tablic i urządzeń reklamowych nie mogą być bowiem kształtowane w relacji do innych obiektów przestrzennych lub ich części, jeżeli relacja taka nie znajduje uzasadnienia w żadnych funkcjonalnych związkach tablic i urządzeń reklamowych z elementem, który podlegać ma ochronie. Podobnie, takie uzasadnienie znajdować muszą odrębnie ukształtowane zasady lokalizacji szyldów.

Dopuszczalne byłoby formułowania zakazu przesłaniania elementów istotnych krajobrazowo, architektonicznie oraz o znaczeniu społeczno-kulturowym. Z tego względu za zgodne z prawem należy uznać zakazy przesłaniania detali architektonicznych, gzymsów budynków, tablic pamiątkowych oraz tablic z nazwami ulic i numerami budynków. Wtedy jednak, gdy wskazywane jako chronione elementy nie są elementami wyróżniającym się w tym kontekście, zakaz stanowi istotne naruszenie art. 94 Konstytucji RP, w związku z art. 37a ust. 1 i 2 ustawy, gdyż wykracza poza kompetencję do ustalania zasad i warunków sytuowania tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz szyldów.

5. W § 6 pkt 1 uchwały ustalono, że w przypadku większej niż jeden liczby szyldów dla kilku podmiotów prowadzących działalność na nieruchomości ustala się nakaz grupowania szyldów na jednej zbiorczej tablicy lub pylonie reklamowym z zachowaniem jednolitych wymiarów szyldów.

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. Wskazany przepis wskazuje, że szyldy mają mieć jednolite wymiary, ale nie określa ich gabarytów. 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 w określonych przepisem sytuacjach zyskuje ten, który jako pierwszy szyld na nieruchomości 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, do którego rada gminy nie została umocowana, stanowi istotne naruszenie prawa, gdyż nie znajduje podstawy prawnej. Konieczne jest zatem stwierdzenie nieważności § 6 pkt 1 uchwały we fragmencie odnoszącym się do obowiązku zachowania jednolitych wymiarów szyldów, jako naruszającego art. 94 Konstytucji RP, w związku z art. 37a ust. 2 ustawy

6. W § 6 uchwały, ustalając zasad sytuowania szyldów wskazano, że zabrania się – między innymi – podświetlania szyldów światłem o zmiennym natężeniu i barwie (pkt 4), lokalizowania szyldów, w postaci banerów reklamowych, murali reklamowych, reklam mobilnych, bilbordów reklamowych, reklam emitujących zmienne światło oraz umożliwiającej bieżącą zmianę informacji wizualnej, za wyjątkiem umieszczonych wewnątrz budynków, city light posterów i kasetonów (pkt 5), umieszczania szyldów o jaskrawych kolorach, za wyjątkiem elementów stanowiących logo firmy lub napisu z nazwą firmy (pkt 9), w formie totemów reklamowych lub totemów reklamowych o wysokości większej niż 12 m (pkt 10) oraz wprowadzono, dla widocznych części konstrukcyjnych szyldów, jednolitą szarą kolorystykę (pkt 8).

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 odnoszącej się do obiektów małej architektury, tablic reklamowych, urządzeń reklamowych i ogrodzeń, ustalonego w art. 37a ust. 1 ustawy, nie przewiduje możliwości ustalania ich standardów jakościowych, ani materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane). Do wprowadzania innych regulacji, w tym określających dopuszczalne, czy też niedopuszczalne formy szyldów oraz odnoszących się do ich podświetlania, ustawa organu stanowiącego gminy nie upoważnia.

Nie ulega zatem wątpliwości, że wprowadzenie do uchwały ww. norm, nie znajduje podstawy prawnej. Takie regulacje naruszają tym samym art. 94 Konstytucji RP, w związku z art. 37a ust. 2 ustawy.

7. W § 7 pkt 2 uchwały nakazano zachowanie istniejących ogrodzeń zabytkowych i historycznych, w tym ich cech stylistycznych i kolorystyki, z dopuszczeniem ich odtworzenia

Tymczasem uchwała określać ma zasady i warunki sytuowania ogrodzeń, ich gabaryty, standardy jakościowe oraz rodzaje materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane. W granicach kompetencji prawodawczej organu stanowiącego gminy brak jest natomiast uprawnień do wprowadzania nakazów i zakazów odnoszących się do istniejących już ogrodzeń (innych niż nakaz dostosowania do przepisów uchwały w określonym terminie).

Wszelkie regulacje, które nakazują zachowanie istniejących ogrodzeń wykraczają zatem poza kompetencję prawodawczą, a tym samym pozostają w sprzeczności z art. 94 Konstytucji RP, w związku z art. 37 ust. 1 ustawy i są nieważne.

8. W § 8 ust. 3 pkt 2 uchwały sformułowano nakaz przywrócenia elementów przestrzeni, zmienionych w wyniku sytuowania obiektów małej architektury, do stanu poprzedniego, w szczególności poprzez uzupełnienie braków w powierzchniach i nawierzchniach sytuowania, materiałami budowlanymi oraz poprzez aranżację według stanu poprzedniego, zaś w § 8 ust. 4 pkt 2 uchwały, nakaz przywrócenia elementów przestrzeni, zmienionych w wyniku sytuowania tablic reklamowych i urządzeń reklamowych, do stanu poprzedniego, w szczególności poprzez uzupełnienie braków w powierzchniach i nawierzchniach sytuowania, materiałami budowlanymi oraz poprzez aranżację według stanu poprzedniego.

Powołane przepisy nie mieszczą się w granicach zasad i warunków dostosowania obiektów małej architektury oraz tablic reklamowych i urządzeń reklamowych do regulacji uchwały. Nie dotyczą one bowiem samego dostosowania obiektów, tablic i urządzeń, lecz odnoszą się do przestrzeni, pozostałej po usunięciu obiektu małej architektury, tablicy reklamowej lub urządzenia reklamowego. Nie są to zatem zasady dostosowania (które w tym przypadku polega na usunięciu), lecz zasady zagospodarowania przestrzeni pozostałej po dostosowaniu (usunięciu). Do wprowadzania takich regulacji ustawa

nie upoważnia, a zatem konieczne jest stwierdzenie ich nieważności, jako sprzecznych z art. 94 Konstytucji RP, w związku z art. 37a ust. 9 ustawy.

II. W § 10 uchwały ustalono, że wchodzi ona w życie w terminie 14 dni od dnia publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego.

Taki sposób sformułowania klauzuli wejścia aktu prawnego w życie nie pozwala na ustalenie, od którego dnia należy stosować jej przepisy. Skoro uchwała wchodzić miałaby w życie „w terminie" czternastu dni od dnia ogłoszenia (nastąpiło ono w dniu 30 kwietnia 2019 r.), to wejście w życie mogło nastąpić zarówno w dniu 30 kwietnia 2019 r., jak i w kolejnych dniach, aż do dnia 14 maja 2019 r.

Tymczasem, zgodnie z art. 4 ust. 1 i 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzą w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy, zaś w uzasadnionych przypadkach akty normatywne inne niż porządkowe akty prawa miejscowego, mogą wchodzić w życie w terminie krótszym niż czternaście dni, a jeżeli ważny interes państwa wymaga natychmiastowego wejścia w życie aktu normatywnego i zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie, dniem wejścia w życie może być dzień ogłoszenia tego aktu w dzienniku urzędowym.

Żaden uzasadniony przypadek skrócenia *vatio legis* uchwały jednak nie zaistniał, zaś dokonane skrócenie ma sprecyzowanego wymiaru, gdyż nie wiadomo, czy wynosi ono czternaście dni, czy mniej, czy też może *vacatio legis* w ogóle została pominięta. W uchwale w sposób wadliwy próbowano bowiem powielić zasadę ustawową, zgodnie z którą wchodzi ona w życie po upływie terminu 14 dni od dnia publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego (a zatem byłby to dzień 15 maja 2019 r.). Wskazana wadliwość powoduje nie tylko nieuzasadnione skrócenie terminu *vacatio legis*, ale ponadto wprowadza stan niepewności, w którym dniu czternastodniowego terminu, o którym mowa w § 10 uchwały wchodzi ona w życie.

Z tego względu konieczne jest stwierdzenie nieważności § 10 uchwały, co spowoduje, że zaktualizuje się powoływana wyżej norma ustawowa wyznaczająca zasadę, zgodnie z którą uchwała wchodzi w życie po upływie terminie 14 dni od dnia jej ogłoszenia (w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego), co nastąpiło w dniu 15 maja 2019 r.

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