



ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 446)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr 228/XIX/2016 Rady Miasta Ciechanów z dnia 28 kwietnia 2016 r. w sprawie 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, w zakresie ustaleń:

- § 2 uchwały;
- § 3 uchwały;
- § 4 ust. 1 pkt 2 uchwały;
- § 4 ust. 2 pkt 2 uchwały, w zakresie w jakim zalicza do formatu średniego powierzchnię ekspozycji reklamy do 2 m² włącznie;
- § 4 ust. 2 pkt 3 uchwały, w zakresie w jakim zalicza do formatu dużego powierzchnię ekspozycji reklamy do 8 m² włącznie;
- § 5 uchwały w odniesieniu do szyldów;
- § 5 pkt 2 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) urządzanej zieleni (w szczególności parków, ogrodów jordanowskich, zieleńców oraz na ich ogrodzeniach), (...)”;
- § 5 pkt 4 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...), oraz ogranicza widoczność kamer monitoringu miejskiego (...)”;
- § 5 pkt 6 lit. a uchwały;
- § 5 pkt 9 uchwały;
- § 6 uchwały w odniesieniu do szyldów;
- § 6 ust. 1 pkt 2 lit. c uchwały, w zakresie w jakim przekracza powierzchnię określoną w § 6 ust. 1 pkt 2 uchwały;
- § 6 ust. 1 pkt 4 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) stanowiące formę tablicy reklamowej (...)”;
- § 6 ust. 2 pkt 2 uchwały;
- § 6 ust. 2 pkt 3 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...), wyłącznie adresowanych do odbiorców pieszych (...)”;
- § 6 ust. 2 pkt 4 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) na budynkach (...)”, w odniesieniu do budynków objętych jedną z form ochrony zabytków o której mowa w § 5 pkt 1 uchwały;
- § 6 ust. 2 pkt 5 uchwały, w zakresie sformułowania: „maksymalnej łącznej powierzchni ekspozycji (...) do 30% powierzchni siatki osłaniającej, (...)”, w zakresie w jakim przekracza powierzchnię określoną w § 6 ust. 1 pkt 2 uchwały;

- § 7 uchwały w odniesieniu do szyldów;
- § 7 pkt 3 lit. a uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) oraz pomników przyrody (...)”;
- § 8 pkt 1 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) nieograniczający widoczność kamer monitoringu miejskiego oraz (...)”;
- § 8 pkt 3 uchwały, w zakresie sformułowania: „w zakresie zasad sytuowania zaleca się, aby (...)”;
- § 9 pkt 2 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...), w miarę możliwości (...)”;
- § 10 pkt 2 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...), w miarę możliwości (...)”;
- § 11 uchwały;
- § 12 ust. 3 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) i szyldów (...)”.

Uzasadnienie

Rada Miasta Ciechanów na sesji w dniu 28 kwietnia 2016 r., podjęła uchwałę Nr 228/XIX/2016 w sprawie 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.

Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 37a ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2015 r. poz. 199 z późn. zm.), zwanej dalej „ustawą o p.z.p.”.

Zgodnie z dyspozycją art. 37a ust. 4 ustawy o p.z.p., 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 aktem prawa miejscowego uchwalanym przez organ stanowiący gminy, tj. radę gminy. Artykuł 94 Konstytucji RP stanowi, iż organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów, a zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa. W przypadku aktów prawa miejscowego z zakresu zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, regulację zasad i trybu ich sporządzania określa ustawa o p.z.p.

Zasady sporządzania ww. uchwały dotyczą problematyki merytorycznej, która związana jest z jej sporządzeniem, a więc zawartością merytoryczną (część tekstowa, ewentualnie część graficzna), która określona została w art. 37a ustawy o p.z.p.

Z kolei tryb podjęcia takiej uchwały, określony został w art. 37b ustawy o p.z.p. i odnosi się on do kolejno podejmowanych czynności, określonych przepisami ustawy, gwarantujących możliwość udziału zainteresowanych podmiotów w procesie planowania (poprzez składanie uwag) i pośrednio do kontroli legalności przyjmowanych rozwiązań w granicach uzyskiwanych opinii i uzgodnień.

Organ nadzoru zobowiązany jest do badania zgodności uchwały ze stanem prawnym obowiązującym w dacie podjęcia przez radę gminy uchwały i w przypadku stwierdzenia naruszenia prawa, do podjęcia interwencji, stosownej do posiadanych kompetencji w tym zakresie.

Stosownie do art. 85 ustawy o samorządzie gminnym, nadzór nad działalnością gminną sprawowany jest wyłącznie na podstawie kryterium zgodności z prawem. Wymóg zgodności z prawem oznacza, że działalność samorządu oceniana jest pod kątem przestrzegania przepisów powszechnie obowiązujących, mających charakter zarówno ustrojowy, jak i materialny, czy proceduralny. Jednoznacznie wyłączona jest możliwość opierania ingerencji nadzorczych na negatywnej ocenie celowości, gospodarności, czy rzetelności działań samorządu, a także badania ewentualnego naruszenia uprawnienia lub interesu prawnego osób trzecich. Wojewoda nie ma możliwości ingerowania w innym zakresie, niż wskazany powyżej, tj. w merytoryczne rozstrzygnięcia tych aktów, o ile nie naruszają przepisów prawa materialnego.

Zgodnie z dyspozycją art. 91 ust. 1 zd. 1 ustawy o samorządzie gminnym uchwała organu gminy sprzeczna z prawem jest nieważna.

Biorąc pod uwagę fakt, iż uchwała z zakresu zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, stanowi akt prawa miejscowego to przedmiotem jej regulacji mogą być tylko i wyłącznie kwestie, o których mowa w art. 37a ustawy o p.z.p.

Powyższe wynika z hierarchiczności źródeł prawa. Organy gminy, jako organy władzy publicznej obowiązane są działać na podstawie i w granicach prawa (art. 7 Konstytucji RP). Przepisy gminne mogą być wydawane wyłącznie w ramach obowiązujących przepisów wyższego rzędu (konstytucja, ustawa, rozporządzenie) i w zakresie upoważnień wyraźnie tam udzielonych organom gminy. Hierarchia źródeł prawa została wyraźnie określona w art. 87 Konstytucji RP. Akty prawa miejscowego nie mogą regulować materii należących do przepisów wyższego rzędu i nie mogą być sprzeczne z nimi.

Organ nadzoru wskazuje również, że zgodnie z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283) „Do projektów aktów prawa miejscowego stosuje się odpowiednio zasady wyrażone w dziale VI, z wyjątkiem § 141, w dziale V, z wyjątkiem § 132, w dziale I w rozdziałach 1-7 i w dziale II, a do przepisów porządkowych - również w dziale I w rozdziale 9, chyba że odrębne przepisy stanowią inaczej.”. Zgodnie z:

- § 134 załącznika do rozporządzenia: „Podstawą wydania uchwały i zarządzenia jest przepis prawny, który: 1) upoważnia dany podmiot do uregulowania określonego zakresu spraw; 2) wyznacza zadania lub kompetencje danego podmiotu.”;
- § 135 załącznika do rozporządzenia: „W uchwale i zarządzeniu zamieszcza się przepisy prawne regulujące wyłącznie sprawy z zakresu przekazanego w przepisie, o którym mowa w § 134 pkt 1, oraz sprawy należące do zadań lub kompetencji podmiotu, o których mowa w § 134 pkt 2.”;
- § 137 załącznika do rozporządzenia: „W uchwale i zarządzeniu nie powtarza się przepisów ustaw oraz przepisów innych aktów normatywnych”.

Tymczasem Rada Miasta Ciechanów w:

- § 2 uchwały, sformułowała ustalenia w brzmieniu: „Uchwała dotyczy całego obszaru Gminy Miejskiej Ciechanów, z wyłączeniem terenów zamkniętych ustalonych przez inne organy niż ministra właściwego do spraw transportu.”;
- § 3 uchwały, sformułowała ustalenia w brzmieniu: „1. Niniejsza uchwała nie obowiązuje w zakresie uregulowanym odmiennie w obowiązujących aktach prawa. 2. Niniejsza uchwała nie dotyczy sytuowania na terenie Gminy Miejskiej Ciechanów: 1) znaków i sygnałów drogowych, o których mowa w rozporządzeniu Ministrów Infrastruktury oraz Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 31 lipca 2002 r. w sprawie znaków i sygnałów drogowych (Dz. U. z 2002 r. Nr 170, poz. 1393, z późn. zm.); 2) tablic urzędowych w rozumieniu § 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 7 grudnia 1955 r. w sprawie tablic i pieczęci urzędowych (Dz. U. z 1955 r. Nr 47, poz. 316, z późn. zm.), urzędzeń służących do prezentacji informacji Systemu Informacji Miejskiej oraz urzędzeń do prezentacji informacji, które nie mają charakteru komercyjnego; 3) tablic reklamowych, urzędzeń reklamowych i szyldów, jeżeli są realizacją obowiązku nałożonego przepisami prawa; 4) tablic reklamowych stanowiących reklamę naklejaną na przeszklone otwory budynku, o ile służą przekazowi informacji związanej z prowadzoną działalnością w budynku; 5) form przestrzennych informacji wizualnej umieszczonej na elewacji lub na dachu budynku, takich jak logo związane z informacją o działalności prowadzonej na nieruchomości, w przypadku zaprojektowania ich jako elementu wyglądu architektonicznego elewacji budynku. 3. Przepisy niniejszej uchwały nie dotyczą lokalizowania na nieruchomościach Miasta Ciechanów urzędzeń reklamowych promujących organizowane przez Miasto Ciechanów, pod jego patronatem lub przy jego współudziale, imprezy, w szczególności artystyczno-rozrywkowe lub sportowe, pod warunkiem, że zostaną usytuowane nie wcześniej niż 2 tygodnie przed imprezą i zdemontowane w ciągu tygodnia od jej zakończenia.”.

Przede wszystkim podkreślić należy, iż ustalenia § 2 uchwały, stanowią powtórzenie dyspozycji art. 37a ust. 5 ustawy o p.z.p., z kolei z ustaleń § 3 ust. 1 uchwały wynika, iż uchwała ta nie obowiązuje w zakresie uregulowanym odmiennie w obowiązujących aktach prawa. Tymczasem

obowiązującymi aktami prawa są m.in. akty prawa miejscowego (art. 87 Konstytucji RP), w tym obowiązują na terenie Miasta Ciechanów miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego (art. 14 ust. 8 ustawy o p.z.p.).

W tym miejscu wskazać należy, iż z dniem 11 września 2015 r. weszła w życie ustawa z dnia 24 kwietnia 2015 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu (Dz. U. poz. 774), która wprowadziła nowe regulacje dotyczące wprowadzania w gminie 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, w miejsce obowiązujących dotychczas unormowań zawartych w art. 15 ust. 3 pkt 9 ustawy o p.z.p., a więc ustaleń o charakterze fakultatywnym zawieranych w ramach miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Uchylenie art. 15 ust. 3 pkt 9 ustawy o p.z.p., które nastąpiło na mocy art. 7 pkt 3 lit. b ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu, oraz dodanie do ustawy o p.z.p. nowych rozwiązań prawnych, stosownie do których o tym, czy zostaną wprowadzone 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, rada gminy decyduje odrębną od planu miejscowego uchwałą.

Postanowienia uchwały podjętej na podstawie art. 37a ust. 1 ustawy o p.z.p., obowiązują niezależnie od treści uchwały w sprawie planu miejscowego, która też jest aktem prawa miejscowego. Z kolei zgodnie z art. 12 ust. 2 ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu *„Regulacje miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego obowiązujących w dniu wejścia w życie ustawy i przyjętych na podstawie art. 15 ust. 3 pkt 9 ustawy zmienianej w art. 7, w brzmieniu dotychczasowym, obowiązują do dnia wejścia w życie uchwały, o której mowa w art. 37a ust. 1 ustawy zmienianej w art. 7, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą.”* Powyższe oznacza, iż z chwilą wejścia w życie takiej uchwały przestaną obowiązywać regulacje planów miejscowych w tym zakresie. Brak tym samym jakichkolwiek podstaw prawnych do zawierania ustaleń, o których mowa w § 3 ust. 1 uchwały, w tym także w związku z regulacjami wynikającymi z przepisów odrębnych.

Przepisami odrębnymi regulującymi powyższe kwestie są m.in. przepisy ustawy z dnia:

- 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych (Dz. U. z 2016 r. poz. 471), w tym jej art. 29 wprowadzający zakaz reklamy i promocji oraz zakaz informowania o sponsorowaniu;
- 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy (Dz. U. Nr 21, poz. 112), w tym jej art. 495 § 1 regulujący kwestie związane z niedozwolonym umieszczaniem plakatów,

co oznacza, iż to właśnie w tych przepisach zawarto regulacje szczególne, a zatem uchwała taka nie może odwoływać się do odmienności regulacji w powyższym zakresie, bowiem to z mocy samego przepisu odrębnego, nie zaś z ustaleń § 3 ust. 1 i § 3 ust. 2 pkt 3 uchwały, wyłączone jest jej stosowanie. Należy także podkreślić, iż lokalny prawodawca nie wskazuje w uchwale o jakie (w rozumieniu z jakiego zakresu) przepisy odrębne chodzi.

Stosownie do dyspozycji art. 2 pkt 16a, 16b, 16c i 16d ustawy o p.z.p.:

- **reklamą** jest upowszechnianie w jakiegokolwiek wizualnej formie informacji promującej osoby, przedsiębiorstwa, towary, usługi, przedsięwzięcia lub ruchy społeczne;
- **tablicą reklamową** jest przedmiot materialny przeznaczony lub służący ekspozycji reklamy wraz z jego elementami konstrukcyjnymi i zamocowaniami, o płaskiej powierzchni służącej 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;

- **urządzeniem reklamowym** jest przedmiot materialny przeznaczony lub służący ekspozycji reklamy wraz z jego elementami konstrukcyjnymi i zamocowaniami, inny niż tablica reklamowa, z wyłączeniem drobnych przedmiotów codziennego użytku wykorzystywanych zgodnie z ich przeznaczeniem;
- **szyldem** jest tablica reklamowa lub urządzenie reklamowe informujące o działalności prowadzonej na nieruchomości, na której ta tablica reklamowa lub urządzenie reklamowe się znajdują.

Powyższe oznacza, iż to z mocy regulacji art. 37a ustawy o p.z.p. oraz ww. definicji zawartych w tej samej ustawie przedmiotem jej regulacji nie mogą być:

- znaki i sygnały drogowe, o których mowa w § 3 ust. 2 pkt 1 uchwały;
- tablice urzędowe, o których mowa w § 3 ust. 2 pkt 2 uchwały.

Z kolei z art. 37a ust. 5 ustawy o p.z.p. wynika, iż w razie podjęcia przez gminę decyzji o podjęciu uchwały, o której mowa w art. 37a ust. 1, musi ona obejmować obszar całej gminy. Ustawodawca zastrzegł jedynie, że przedmiotowa uchwała nie może dotyczyć terenów zamkniętych ustanawianych przez inne organy niż minister właściwy do spraw transportu, zaś w zakresie dotyczącym ogrodzeń spod jej przepisów wyłączone są ogrodzenia autostrad i dróg ekspresowych oraz linii kolejowych. W ramach art. 37c ustawy o p.z.p. ustawodawca wskazał na zastosowanie dodatkowych okoliczności wyłączających stosowanie przepisów dotyczących reklam w zakresie upowszechniania informacji trwale upamiętniającej osoby, instytucje lub wydarzenia, a także o charakterze religijnym, związanym z działalnością kościołów lub innych związków wyznaniowych, jeżeli tablica reklamowa lub urządzenie reklamowe sytuowane są w granicach terenów użytkowanych jako miejsca kultu i działalności religijnej oraz cmentarzy.

Ustawa przewiduje także możliwość wprowadzenia różnych uregulowań dla różnych obszarów gminy, z tym jednak, że muszą być wyraźnie określone granice tych obszarów. Gmina została przepisem art. 37a ust. 3 ustawy o p.z.p. upoważniona do ustalenia zakazu sytuowania ogrodzeń oraz tablic reklamowych i urządzeń reklamowych, z wyłączeniem szyldów, które stanowią tablice reklamowe lub urządzenia reklamowe informujące o działalności prowadzonej na nieruchomości, na której dana tablica reklamowa lub urządzenie reklamowe się znajduje. Możliwość ustalenia zakazu sytuowania nie obejmuje też obiektów małej architektury. Powyższe oznacza, iż Rada Miasta Ciechanów mogła wprowadzić zakaz sytuowania tablic i urządzeń reklamowych, z wyłączeniem szyldów oraz obiektów małej architektury. Co do tych ostatnich, określeniu podlegają tylko kwestie stanowiące zasady i warunki sytuowania, gabaryty, standardy jakościowe oraz rodzaje materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonywane.

Z powyższych przepisów nie wynika zatem by podejmując przedmiotową uchwałę można było wyłączyć z jej stosowania szyldów, o których mowa w § 3 ust. pkt 4 i 5 uchwały. Co więcej gmina nie posiada także podstaw prawnych do wprowadzania zakazu ich lokalizacji.

W świetle art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Oznacza to, iż każde działanie organu władzy, w tym także Rady Miasta Ciechanów, musi mieć oparcie w obowiązującym prawie. W zakresie konieczności przestrzegania granic kompetencji ustawowej oraz działania na podstawie i w granicach prawa należy przyjąć, iż organ stanowiący, podejmując akty prawne (zarówno akty prawa miejscowego, jak i akty, które nie są zaliczane do tej kategorii aktów prawnych) w oparciu o normę ustawową, musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym a ustawą, co z reguły stanowi istotne naruszenie prawa. Upoważnienie do wydawania przepisów wykonawczych odgrywa bowiem podwójną rolę – formalną, tworząc podstawę kompetencyjną do wydawania aktów prawnych, oraz materialną, będąc gwarancją spójności systemu prawa oraz koherencji treściowej przepisów. Zarówno w doktrynie, jak również w orzecznictwie ugruntował się pogląd dotyczący dyrektyw wykładni

norm o charakterze kompetencyjnym. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. Ponadto należy podkreślić, iż normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii. Na szczególną uwagę zasługuje tu wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 czerwca 2000 r. (K25/99, OTK 2000/5/141): „*Stosując przy interpretacji art. 87 ust. 1 i art. 92 ust. 1 konstytucji, odnoszących się do źródeł prawa, takie zasady przyjęte w polskim systemie prawnym, jak: zakaz domniemywania kompetencji prawodawczych, zakaz wykładni rozszerzającej kompetencje prawodawcze oraz zasadę głoszącą, że wyznaczenie jakiegokolwiek organowi określonych zadań nie jest równoznaczne z udzieleniem mu kompetencji do stanowienia aktów normatywnych służących realizowaniu tych zadań, a także mając na względzie art. 7 konstytucji, należy przyjąć, że konstytucja zamyka system źródeł prawa powszechnie obowiązującego w sposób przedmiotowy – wymieniając wyczerpująco formy aktów normatywnych powszechnie obowiązujących, oraz podmiotowy – przez jednoznaczne wskazanie organów uprawnionych do wydawania takich aktów normatywnych*”.

Akty prawa miejscowego, do których należy m.in. 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, **charakteryzują się następującymi cechami:**

- wydawane są na podstawie delegacji ustawowej;
- zawierają rozstrzygnięcia **generalne kierowane do nieokreślonego adresata;**
- wywierają „skutki zewnętrzne”;
- są aktami wielokrotnego zastosowania – **ich adresatem może być ktoś „teraz”, ktoś „jutro”, ktoś „w przyszłości”;**
- najczęściej poparte są przymusem państwa (choć nie zawsze);
- treść ich da się na ogół określić jako uregulowanie postępowania określonych podmiotów ze względu na przedmiot regulacji;
- pochodzą od uprawnionych organów samorządu terytorialnego, wojewodów i organów administracji rządowej niespolonej.

Tymczasem z ustaleń zawartych w § 3 ust. 3 uchwały wynika, że sformułowane przepisy nie dotyczą nieruchomości należących do Miasta Ciechanów w zakresie imprez organizowanych pod jego patronatem bądź przy jego współudziale. Powyższe uznać należy za wykrócenie poza zakres delegacji ustawowej, co skutkuje koniecznością ich wyeliminowania z obrotu prawnego.

Akt prawa miejscowego, jako źródło prawa powszechnie obowiązującego, powinien być sformułowany w sposób normatywny, co oznacza, iż poszczególne jego ustalenia winny być wyraźne i jednoznaczne, sformułowane w formie nakazów, zakazów, dopuszczeń i ograniczeń. Akt prawa miejscowego nie powinien zatem zawierać jakichkolwiek norm otwartych. Powtórzyć także należy, iż nie może on normować kwestii wynikających z aktów hierarchicznie wyższych. Brak też podstaw prawnych do powielania zapisów zawartych w innych aktach prawnych hierarchicznie wyższych. Tymczasem w ustaleniach:

- § 4 ust. 1 pkt 2 uchwały, sformułowano ustalenia w brzmieniu: „*1. Użyte w uchwale pojęcia oznaczają: (...) 2) powierzchnia ekspozycji reklamy – wyrażone w metrach kwadratowych pole powierzchni tablicy reklamowej lub urządzenia reklamowego służącego ekspozycji reklamy, jeżeli kształt urządzenia reklamowego uniemożliwia wyznaczenie pola powierzchni służącej ekspozycji reklamy to powierzchnie ekspozycji reklamy wyznacza się jako pole powierzchni bocznej prostopadłościanu opisanego na urządzeniu reklamowym;*”; kwestia powyższa została przez ustawodawcę uregulowana w art. 37d ust. 8, 9 i 10 ustawy o p.z.p.; w ramach ust. 8 i 9 art. 37d ustawodawca odwołuje się do pola powierzchni tablicy reklamowej lub urządzenia reklamowego służącego ekspozycji reklamy, który wyraża się w metrach kwadratowych; z kolei

- w ust. 10 ustawodawca wprost wskazuje, iż jeśli kształt urządzenia reklamowego uniemożliwia wyznaczenie pola powierzchni służącej ekspozycji reklamy, pole to określa się jako pole powierzchni bocznej prostopadłościanu opisanego na urządzeniu reklamowym;
- § 4 ust. 2 uchwały, wprowadzono regulację w brzmieniu: „2. *Określa się następujące formaty reklamy : 1) format mały – powierzchnia ekspozycji reklamy do 2 m² włącznie, 2) format średni – powierzchnia ekspozycji reklamy do 8 m² włącznie, 3) format duży - powierzchnia ekspozycji reklamy do 20 m² włącznie.*”; powyższe oznacza, iż np. powierzchnia ekspozycji reklamy wynosząca 2 m², została zaliczona jednocześnie do formatu małego, średniego, jak i dużego;
 - § 5 pkt 2 uchwały, sformułowano ustalenia w brzmieniu: „*Ustala się ogólne zasady umieszczania tablic reklamowych i urządzeń reklamowych : (...) 2) zabrania się umieszczania tablic reklamowych i urządzeń reklamowych na terenach: zespołu przyrodniczo-krajobrazowego „Dolina Rzeki Łydyni”, użytku ekologicznego „Bagry”, urzędzonej zieleni (w szczególności parków, ogrodów jordanowskich, zieleńców oraz na ich ogrodzeniach), a także w strefie o promieniu 20 m od pomników przyrody;*”; brak w treści uchwały jednoznacznego określenia granic terenów urzędzonej zieleni; zawarte w ww. jednostce redakcyjnej sformułowanie „w szczególności” nie oznacza przy tym katalogu zamkniętego; uzasadnienie analogiczne jak przy ustaleniach § 5 pkt 4 uchwały;
 - § 5 pkt 4 uchwały, sformułowano ustalenia w brzmieniu: „*Ustala się ogólne zasady umieszczania tablic reklamowych i urządzeń reklamowych : (...) 4) zabrania się sytuowania tablic reklamowych i urządzeń reklamowych na wolno stojących nośnikach w sposób, który zakłóca odczytanie znaków drogowych, urządzeń służących do prezentacji informacji Systemu Informacji Miejskiej, oraz ogranicza widoczność kamer monitoringu miejskiego;*”; przede wszystkim wskazać należy, iż z ustaleń uchwały nie wynika gdzie kamery monitoringu miejskiego zostały usytuowane, jak również jaki jest ich zasięg, który wpływać ma na ograniczenie widoczności tegoż monitoringu; organ nadzoru wskazuje, że zgodnie z dyspozycją art. 37a ust. 6 i 7 ustawy o p.z.p., 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, może przewidywać różne regulacje dla różnych obszarów gminy, przy czym obowiązkiem lokalnego prawodawcy jest jednoznaczne określenie granic tych obszarów; biorąc pod uwagę charakter uchwały ustawodawca, na mocy art. 37a ust. 7 ustawy o p.z.p., umożliwił sporządzenie załącznika graficznego przedstawiającego takie granice; przedmiotowa uchwała nie zawiera zarówno załącznika graficznego, jak i w samej treści uchwały, nie zawiera jednoznacznie wskazanych granic, na których zakazy te obowiązują; ustalenia § 5 pkt 4 uchwały, wprowadzające zakaz sytuowania tablic reklamowych i urządzeń reklamowych na wolno stojących nośnikach w sposób, który ogranicza widoczność kamer monitoringu miejskiego, poprzez brak jednoznaczności, jak i brak możliwości identyfikacji takich granic stanowi normę otwartą, nie możliwą do zastosowania w praktyce; w tej sytuacji nie jest wiadome w odniesieniu do jakiego obszaru zakazy te obowiązują, jak również kto i na jakim etapie decydować będzie, czy przedmiotowy zakaz będzie miał zastosowanie w przypadku lokalizacji wolno stojących nośników reklamowych;
 - § 5 pkt 6 lit. a uchwały, sformułowano ustalenia w brzmieniu: „*Ustala się ogólne zasady umieszczania tablic reklamowych i urządzeń reklamowych : (...) 6) tablice reklamowe i urządzenia reklamowe nie mogą być umieszczane: a) na budowach o funkcji barier dźwiękochłonnych,*”; powyższe ustalenia w związku z użyciem sformułowania „na budowach” nie wyrażają jakiegokolwiek normy prawnej możliwej do zastosowania;
 - § 5 pkt 9 uchwały, sformułowano ustalenia w brzmieniu: „*Ustala się ogólne zasady umieszczania tablic reklamowych i urządzeń reklamowych : (...) 9) właściciel tablicy reklamowej lub urządzenia reklamowego zobowiązany jest do utrzymania ich w należytym*

- stanie technicznym i estetycznym.*”; organ nadzoru wskazuje, iż kwestia powyższa została już przez ustawodawcę uregulowana w ramach przepisu art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2016 r. poz. 290), w brzmieniu: „2. *Obiekt budowlany należy użytkować w sposób zgodny z jego przeznaczeniem i wymaganiami ochrony środowiska oraz utrzymywać w należyłym stanie technicznym i estetycznym, nie dopuszczając do nadmiernego pogorszenia jego właściwości użytkowych i sprawności technicznej, w szczególności w zakresie związanym z wymaganiami, o których mowa w ust. 1 pkt 1-7.*”; wskazać należy, iż przedmiotowy zapis jest częściowo powtórzeniem, a także modyfikacją przepisu ww. ustawy;
- § 6 ust. 1 pkt 4 uchwały, sformułowano ustalenia w brzmieniu: „1. *Ustala się szczegółowe zasady sytuowania tablic reklamowych i urządzeń reklamowych. (...) 4) banery reklamowe **stanowiące formę tablicy reklamowej** nie mogą być rozpinane pomiędzy: obiektami budowlanymi, roślinnością, ogrodzeniami, barierami ochronnymi, ekranami akustycznymi;*”; stosownie do przytaczanego na wstępie niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego, art. 2 pkt 16b ustawy o p.z.p., baner reklamowy stanowi tablicę reklamową; lokalny prawodawca zobowiązany jest do przestrzegania legalnych pojęć użytych przez ustawodawcę w tym także w zakresie ich normatywnego znaczenia; odwołując się w ramach ww. regulacji, do tablic informacyjnych lokalny prawodawca wprowadza stan niepewności co do zakresu regulacji legalnej definicji; powyższe stanowi także naruszenie § 134 i 135 załącznika do rozporządzenia w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”;
 - § 6 ust. 2 pkt 3 uchwały, sformułowano ustalenia w brzmieniu: „2. *Na obszarach objętych ochroną prawną konserwatora zabytków ogranicza się wprowadzanie i wielkość tablic reklamowych i urządzeń reklamowych, poprzez dopuszczenie jedynie: (...) 3) elementów wolnostojących, przenośnych, o powierzchni ekspozycji reklamy nie większej jak 0,5 m², **wyłącznie adresowanych do odbiorców pieszych;***”; powyższe ustalenia w związku z użyciem sformułowania „*wyłącznie adresowanych do odbiorców pieszych*” przede wszystkim nie wyraża normy prawnej możliwej do zastosowania; ponadto wykracza poza kompetencje określone w art. 37a ustawy o p.z.p.; ustawodawca w przepisach tych nie wskazał na możliwość regulacji tych kwestii w odniesieniu do konkretnego odbiorcy, lecz wskazał na konieczność określenia zasad i warunków sytuowania tablic i urządzeń reklamowych, ich gabaryty, standardy jakościowe oraz rodzaje materiałów budowlanych z jakich mogą być wykonane; akt prawa miejscowego zawierać ma rozstrzygnięcia generalne kierowane do nieokreślonego adresata, o czym mowa we wcześniejszej części uzasadnienia niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego;
 - § 8 pkt 1 uchwały, sformułowano ustalenia w brzmieniu: „*W odniesieniu do szyldów określa się co następuje. 1) sytuowanie szyldów musi następować w sposób niezakłócający odczytanie znaków drogowych, urządzeń służących do prezentacji informacji Systemu Informacji Miejskiej, **a także w sposób nieograniczający widoczność kamer monitoringu miejskiego** oraz nieprzesłaniający widoki na obiekty wpisane do rejestru zabytków, pomniki, tablice pamiątkowe, rzeźby, fontanny oraz miejsca pamięci narodowej;*”; uzasadnienie analogiczne jak przy ustaleniach § 5 pkt 4 uchwały;
 - § 8 pkt 3 uchwały, sformułowano ustalenia w brzmieniu: „*W odniesieniu do szyldów określa się co następuje. (...) 3) w zakresie zasad sytuowania **zaleca się**, aby kompozycja, wielkość, kolorystyka i grabka szyldów umieszczanych na elewacjach budynków była indywidualnie dostosowana do kompozycji architektonicznej, charakteru budynku, przekroju ulicy oraz aby pozostawała w funkcjonalnym związku z użytkownikiem budynku;* użycie sformułowania „*zaleca się*” nie wyraża żadnej normy; akt prawa miejscowego winien zawierać ustalenia w formie nakazów, zakazów, dopuszczeń i ograniczeń;
 - § 9 pkt 2 uchwały, sformułowano ustalenia w brzmieniu: „*Ustala się zasady i warunki sytuowania obiektów małej architektury, ich gabaryty, standardy jakościowe oraz rodzaje materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane. (...) 2) obiekty małej architektury*

powinny być wykonane z materiałów wysokiej jakości (w szczególności takich jak: cegła, metal, szkło, drewno), **w miarę możliwości** mają być jednorodne w zakresie: formy przestrzennej, materiału, kolorystyki - dla działki budowlanej, placu, ulicy lub innej przestrzeni publicznej postrzeganej jako jednorodne założenie urbanistyczne lub architektoniczne;”; użycie sformułowania „w miarę możliwości” nie wyraża żadnej normy; akt prawa miejscowego winien zawierać ustalenia w formie nakazów, zakazów, dopuszczeń i ograniczeń;

- § 10 pkt 2 uchwały, sformułowano ustalenia w brzmieniu: „*Ustala się zasady i warunki sytuowania ogrodzeń, ich gabaryty, standardy jakościowe oraz rodzaje materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane. (...) 2) ogrodzenia powinny być wykonane z materiałów wysokiej jakości (w szczególności takich jak: kamień naturalny, cegła, metal), w miarę możliwości* mają być jednorodne w zakresie: formy przestrzennej i architektonicznej, materiału, kolorystyki - dla działki budowlanej lub zespołu działek budowlanych, placu, ulicy lub innej przestrzeni publicznej postrzeganej jako jednorodne założenie urbanistyczne lub architektoniczne;”; uzasadnienie analogiczne jak przy ustaleniach § 9 pkt 2 uchwały;
- § 11 uchwały, sformułowano ustalenia w brzmieniu: „*Sytuowanie obiektów małej architektury, tablic reklamowych, urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń musi spełniać wymogi określone w przepisach odrębnych.*”; powyższe przepis nie wyraża żadnej normy, nie wskazuje również o jakie przepisy odrębne chodzi (z jakiego zakresu); przedmiotowa uchwała z jednej strony winna być sporządzona zgodnie z przepisami odrębnymi, tzn. rozwiązania w niej przyjęte winny zostać „skonsumowane” poprzez konkretne zapisy uchwały, z drugiej strony brak jakichkolwiek podstaw prawnych do zawierania regulacji związanych np. z przestrzeganiem przepisów ustawy Prawo budowlane, która jest aktem hierarchicznie wyższym w stosunku do aktu prawa miejscowego.

Powyższe oznacza konieczność stwierdzenia nieważności ustaleń: § 4 ust. 1 pkt 2 uchwały; § 4 ust. 2 pkt 2 uchwały, w zakresie w jakim zalicza do formatu średniego powierzchnię ekspozycji reklamy do 2 m² włącznie; § 4 ust. 2 pkt 3 uchwały, w zakresie w jakim zalicza do formatu dużego powierzchnię ekspozycji reklamy do 8 m² włącznie; § 5 pkt 2 uchwały, w zakresie sformułowania: „*(...) urzędzonej zieleni (w szczególności parków, ogrodów jordanowskich, zieleńców oraz na ich ogrodzeniach), (...)*”; § 5 pkt 4 uchwały, w zakresie sformułowania: „*(...), oraz ogranicza widoczność kamer monitoringu miejskiego (...)*”; § 5 pkt 6 lit. a uchwały; § 5 pkt 9 uchwały; § 6 ust. 1 pkt 4 uchwały, w zakresie sformułowania: „*(...) stanowiące formę tablicy reklamowej (...)*”; § 6 ust. 2 pkt 3 uchwały, w zakresie sformułowania: „*(...), wyłącznie adresowanych do odbiorców pieszych (...)*”; § 8 pkt 1 uchwały, w zakresie sformułowania: „*(...) nieograniczający widoczność kamer monitoringu miejskiego oraz (...)*”; § 8 pkt 3 uchwały, w zakresie sformułowania: „*w zakresie zasad sytuowania zaleca się, aby (...)*”; § 9 pkt 2 uchwały, w zakresie sformułowania: „*(...), w miarę możliwości (...)*”; § 10 pkt 2 uchwały, w zakresie sformułowania: „*(...), w miarę możliwości (...)*”; § 11 uchwały.

Organ nadzoru wskazuje, iż ustawa wprowadziła obowiązek określenia w uchwale warunków i terminu dostosowania istniejących w dniu jej wejścia w życie, tj. wybudowanych na podstawie dotychczasowych przepisów obiektów małej architektury, ogrodzeń oraz tablic reklamowych i urządzeń reklamowych do zakazów, zasad i warunków określonych w tej uchwale, przy czym okres na dostosowanie nie może być krótszy niż 12 miesięcy od dnia wejścia w życie uchwały, co wynika wprost z art. 37 ust. 9 ustawy o p.z.p. W tym konkretnym przepisie ustawodawca wskazał na możliwość posłużenia się przez gminę retroaktywnością prawa, przy czym w art. 37 ust. 10 ustawy o p.z.p. przewidziana została możliwość wyłączenia, spod obowiązku dostosowania do zasad określonych uchwałą, istniejących w dniu wejścia uchwały w życie określonych rodzajów obiektów małej architektury. W odniesieniu do istniejących ogrodzeń, powstałych podczas obowiązywania dotychczasowego reżimu prawnego, w uchwale można określić obszary i rodzaje ogrodzeń zwolnionych z obowiązku dostosowania ich do zakazów, zasad lub warunków

określonych w uchwale. Zatem jeżeli pewne ogrodzenia na określonych obszarach powstały już wcześniej legalnie, gmina może postanowić o ich zwolnieniu z obowiązku dostosowania do nowych wymagań.

Zgodnie z ustaleniami § 12 ust. 1 i 2 uchwały z obowiązku dostosowania do nowych wymogów zwolnione zostały obiekty małej architektury, a także ogrodzenia. Obowiązkiem dostosowania objęto jednak: tablice reklamowe, urządzenia reklamowe i szyldy, co wynika z ustaleń § 12 ust. 3 uchwały, przy czym w ust. 4 § 12 uchwały termin dostosowania określono jedynie w odniesieniu do „*tablic i urządzeń reklamowych*”.

Uchwała jest więc w tym zakresie sprzeczna, a przez to nie realizuje wskazanych powyżej norm wyrażonych w art. 37a ust. 9 i 10 uchwały. W tej sytuacji niezbędne jest stwierdzenie nieważności § 12 ust. 3 uchwały, w zakresie sformułowania: „*(...) i szyldów (...)*”.

W uchwale zawarto również szereg innych sprzecznych ustaleń, które w przypadku wejścia do obrotu prawnego, uniemożliwią praktyczne zastosowanie przewidzianych w uchwale regulacji. Powyższe dotyczy ustaleń zawartych w:

- § 5 uchwały w odniesieniu do szyldów;
- § 6 uchwały w odniesieniu do szyldów;
- § 6 ust. 2 pkt 4 uchwały, w zakresie sformułowania: „*(...) na budynkach (...)*”, w odniesieniu do budynków objętych jedną z form ochrony zabytków o której mowa w § 5 pkt 1 uchwały;
- § 6 ust. 2 pkt 5 uchwały, w zakresie sformułowania: „*maksymalnej łącznej powierzchni ekspozycji (...) do 30% powierzchni siatki osłaniającej, (...)*”, w zakresie w jakim przekracza powierzchnię określoną w § 6 ust. 1 pkt 2 uchwały;
- § 7 uchwały w odniesieniu do szyldów;
- § 7 pkt 3 lit. a uchwały, w zakresie sformułowania: „*(...) oraz pomników przyrody (...)*”.

Organ nadzoru wskazuje, że w §§ 5, 6 i 7 uchwały sformułowano ustalenia odnoszące się do tablic reklamowych i urządzeń reklamowych. Jednocześnie w § 8 uchwały sformułowano ustalenia odnoszące się do szyldów. Zgodnie z przytaczaną powyżej definicją szyldu, stanowi on tablicę reklamową lub urządzenie reklamowe, przy czym informować on ma o działalności prowadzonej na nieruchomości, na której ta tablica reklamowa lub urządzenie reklamowe się znajdują. W tej sytuacji, wobec odmiennych regulacji zawartych w samej uchwale, jak również wobec odmiennych wymagań, o których mowa w art. 37a ust. 2 ustawy o p.z.p. niezbędne jest jednoznaczne wyłączenie stosowania ustaleń §§ 5, 6 i 7 uchwały w odniesieniu do szyldów.

Stosownie do ustaleń § 5 pkt 1 uchwały: „*Ustala się ogólne zasady umieszczania tablic reklamowych i urządzeń reklamowych : 1) zabrania się instalowania tablic reklamowych i urządzeń reklamowych na budynkach objętych jedną z form ochrony zabytków określoną w obowiązującej ustawie o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami za wyjątkiem reklam remontowo-budowlanych umieszczonych na czas trwania robót budowlanych;*”, podczas gdy z ustaleń zawartych w § 6 ust. 2 pkt 4 uchwały wynika, iż „*2. Na obszarach objętych ochroną prawną konserwatora zabytków ogranicza się wprowadzanie i wielkość tablic reklamowych i urządzeń reklamowych, poprzez dopuszczenie jedynie: (...) 4) stosowania na budynkach i budowlach reklam formatu nie większego niż format mały lub format średni;”.*

W kontekście powyższych ustaleń wskazać należy, iż stosownie do dyspozycji art. 7 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. z 2014 r. poz. 1446 z późn. zm.) formami ochrony zabytków są:

- wpis do rejestru zabytków;
- uznanie za pomnik historii;
- utworzenie parku kulturowego;

- ustalenia ochrony zawarte w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego albo w decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, decyzji o warunkach zabudowy, decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, decyzji o ustaleniu lokalizacji linii kolejowej lub decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji w zakresie lotniska użytku publicznego.

Zgodnie z art. 19 ust. 1b ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami w uchwale określającej zasady i warunki sytuowania obiektów małej architektury, tablic i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń uwzględnia się w szczególności: ochronę zabytków nieruchomych wpisanych do rejestru i ich otoczenia, a także tych znajdujących się w gminnej ewidencji zabytków oraz wnioski i rekomendacje audytów krajobrazowych oraz plany ochrony parków krajobrazowych.

Rozwiązania uchwały nie mogą się wzajemnie wykluczać. Powyższe oznacza, że przepis prawa miejscowego nie może z jednej strony umożliwiać sytuowania reklam na budynkach objętych ochroną prawną, zgodnie z ustaleniami § 6 ust. 2 pkt 4 uchwały, z drugiej zaś strony wprowadzać zakaz ich lokalizacji na budynkach objętych jedną z form ochrony zabytków, o której mowa w art. 7 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Powyższe oznacza zamieszczenie w akcie prawa miejscowego odmiennych regulacji w odniesieniu do tego samego obiektu.

Ustalenia § 6 ust. 2 pkt 4 uchwały w zakresie w jakim dotyczą budynków, objętych jedną z form ochrony zabytków, o której mowa w § 5 pkt 1 uchwały są wzajemnie sprzeczne i w tym zakresie winny zostać wyeliminowane z obrotu prawnego.

Zgodnie z ustaleniami § 4 ust. 2 pkt 3 i § 6 ust. 1 pkt 1 uchwały maksymalny format tablicy reklamowej i urządzeń reklamowych określony został na poziomie do 20 m² włącznie. Tymczasem w ramach ustaleń § 6 ust. 2 pkt 5 uchwały, sformułowano ustalenia w brzmieniu: „2. *Na obszarach objętych ochroną prawną konserwatora zabytków ogranicza się wprowadzanie i wielkość tablic reklamowych i urządzeń reklamowych, poprzez dopuszczenie jedynie: (...) 5) **maksymalnej łącznej powierzchni ekspozycji reklamy remontowo - budowlanej do 30% powierzchni siatki osłaniającej, ze stonowaniem kolorystyki grafiki reklamowej i dostosowaniem jej do kolorystyki otoczenia; na reklamach remontowo-budowlanych umieszczanych na budynkach wpisanych do rejestru Konserwatora Zabytków należy w polu wolnym (lub na części tego pola) od reklamy umieścić odwzorowanie rysunku zakrywanej fasady.***”. Z przytoczonych powyżej ustaleń uchwały nie wynika w sposób jednoznaczny i nie budzący jakichkolwiek wątpliwości interpretacyjnych, jaka jest maksymalna łączna powierzchnia ekspozycji reklamy „remontowo – budowlanej”, przy czym wskazać także należy, iż ustawodawca posługuje się pojęciem reklamy umieszczonej na rusztowaniu, ogrodzeniu lub wyposażeniu placu budowy (*vide* art. 2 pkt 16b ustawy o p.z.p.). Ustalenia § 6 ust. 2 pkt 5 uchwały w tym zakresie normują kwestię tą w sposób odmienny od ustaleń zawartych w § 4 ust. 2 pkt 3 i § 6 ust. 1 pkt 1 uchwały. Powyższe oznacza konieczność stwierdzenia nieważności ustaleń wzajemnie wykluczających się.

Wzajemnie wykluczające się ustalenia dotyczące łącznej powierzchni ekspozycji reklamy obejmują również ustalenia zawarte w § 6 ust. 1 pkt 2 lit. c uchwały w brzmieniu: „1. *Ustala się szczegółowe zasady sytuowania tablic reklamowych i urządzeń reklamowych. (...) 2) tablica reklamowa lub urządzenie reklamowe na budynkach: (...) c) łączna powierzchnia ekspozycji reklamy tablic reklamowych i urządzeń reklamowych nie może przekroczyć 20% powierzchni elewacji budynku;*”. Przedmiotowy przepis poprzez brak wewnętrznego odwołania do wcześniejszych uregulowań ustalających maksymalny format reklamy określony na 20 m² włącznie, skutkuje kolizyjnością norm tak określonych, pozostawiając pole do interpretacji dla właściwych organów, a także stawiając w stan niepewności inwestorów, a także osoby zainteresowane regulacjami z tego zakresu. Skoro zatem intencją organu uchwalodawczego było by maksymalny format reklamy na terenie Miasta Ciechanów wyniósł 20 m², to dodatkowe warunki, dotyczące formatu reklamy, winny mieścić się w zakresie określonym w § 4 ust. 2 pkt 3 i § 6 ust. 1 pkt 1 uchwały.

Z kolei zgodnie z ustaleniami § 5 pkt 2 uchwały „Ustala się ogólne zasady umieszczania tablic reklamowych i urządzeń reklamowych : (...) 2) **zabrania się umieszczania tablic reklamowych i urządzeń reklamowych na terenach:** zespołu przyrodniczo-krajobrazowego „Dolina Rzeki Łydyni”, użytku ekologicznego „Bagry”, urządzonej zieleni (w szczególności parków, ogrodów jordanowskich, zieleńców oraz na ich ogrodzeniach), **a także w strefie o promieniu 20 m od pomników przyrody;**”, podczas gdy z § 7 pkt 3 lit. a uchwały „W przypadkach nie uregulowanych przepisami odrębnymi, lokalizacja tablic reklamowych i urządzeń reklamowych musi spełniać wymogi określone poniżej . (...) 3) ustala się minimalne odległości między wolnostojącymi urządzeniami reklamowymi a innymi obiektami i elementami informacji wizualnej: a) **co najmniej 50 m od pomników i miejsc pamięci oraz pomników przyrody;**”.

Ponadto wskazać należy, iż brak jest podstaw prawnych do regulacji zawartych w § 6 ust. 2 pkt 2 uchwały, w brzmieniu: „2. Na obszarach objętych ochroną prawną konserwatora zabytków ogranicza się wprowadzanie i wielkość tablic reklamowych i urządzeń reklamowych, poprzez dopuszczenie jedynie: (...) 2) wprowadzania elementów wolnostojących **na podstawie studiów obejmujących obszary i przestrzenie wyodrębnione odcinki ulic;**”. Organ nadzoru wskazuje, że to uchwała określająca zasady i warunki sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabarytów, standardów jakościowych oraz rodzajów materiałów budowlanych, winna zawierać regulacje w tym zakresie. Analizy studialne obejmujące obszary i przestrzenie wyodrębnione odcinki ulic w ramach obszarów objętych ochroną prawną konserwatora zabytków, mogą stanowić materiał wejściowy do opracowania stosownych zasad i warunków. Akt prawa miejscowego, nie posiadający stosownego upoważnienia ustawowego w tym zakresie, nie może być sporządzany, ani w swojej treści nie może zawierać ustaleń o charakterze warunkowym. Powyższe oznacza wykroczenie poza zakres delegacji ustawowej określonej w przepisie art. 37a ustawy o p.z.p.

W kontekście powyższych naruszeń organ nadzoru wskazuje, że zgodnie z wymogiem art. 91 ust. 1 i 4 ustawy o samorządzie gminnym istotne naruszenia prawa skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności uchwały w zakresie tak objętym wadą prawną. Istotność powyższych naruszeń należy również kwalifikować przez pryzmat rozwiązań w nim przyjętych, które byłyby inne, gdyby do powyższych naruszeń nie doszło. Organ nadzoru wskazuje, że naruszenia nieistotne to naruszenia drobne, mało znaczące, niedotyczące istoty zagadnienia. Za nieistotne naruszenie należy uznać takie, które jest mniej doniosłe w porównaniu z innymi przypadkami wadliwości, jak nieścisłość prawna czy też błąd, który nie ma wpływu na istotną treść aktu. Ustalenia, o których mowa w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczym mają istotny wpływ na przyjęte rozwiązania przestrzenne w zakresie określenia 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.

Wziąwszy powyższe pod uwagę organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr 228/XIX/2016 Rady Miasta Ciechanów z dnia 28 kwietnia 2016 r. w sprawie *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*, w zakresie ustaleń:

- § 2 uchwały;
- § 3 uchwały;
- § 4 ust. 1 pkt 2 uchwały;
- § 4 ust. 2 pkt 2 uchwały, w zakresie w jakim zalicza do formatu średniego powierzchnię ekspozycji reklamy do 2 m² włącznie;
- § 4 ust. 2 pkt 3 uchwały, w zakresie w jakim zalicza do formatu dużego powierzchnię ekspozycji reklamy do 8 m² włącznie;
- § 5 uchwały w odniesieniu do szyldów;

- § 5 pkt 2 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) urzędzonej zieleni (w szczególności parków, ogrodów jordanowskich, zieleńców oraz na ich ogrodzeniach), (...)”;
 - § 5 pkt 4 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...), oraz ogranicza widoczność kamer monitoringu miejskiego (...)”;
 - § 5 pkt 6 lit. a uchwały;
 - § 5 pkt 9 uchwały;
 - § 6 uchwały w odniesieniu do szyldów;
 - § 6 ust. 1 pkt 2 lit. c uchwały, w zakresie w jakim przekracza powierzchnię określoną w § 6 ust. 1 pkt 2 uchwały;
 - § 6 ust. 1 pkt 4 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) stanowiące formę tablicy reklamowej (...)”;
 - § 6 ust. 2 pkt 2 uchwały;
 - § 6 ust. 2 pkt 3 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...), wyłącznie adresowanych do odbiorców pieszych (...)”;
 - § 6 ust. 2 pkt 4 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) na budynkach (...)”, w odniesieniu do budynków objętych jedną z form ochrony zabytków o której mowa w § 5 pkt 1 uchwały;
 - § 6 ust. 2 pkt 5 uchwały, w zakresie sformułowania: „maksymalnej łącznej powierzchni ekspozycji (...) do 30% powierzchni siatki osłaniającej, (...)”, w zakresie w jakim przekracza powierzchnię określoną w § 6 ust. 1 pkt 2 uchwały;
 - § 7 uchwały w odniesieniu do szyldów;
 - § 7 pkt 3 lit. a uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) oraz pomników przyrody (...)”;
 - § 8 pkt 1 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) nieograniczający widoczność kamer monitoringu miejskiego oraz (...)”;
 - § 8 pkt 3 uchwały, w zakresie sformułowania: „w zakresie zasad sytuowania zaleca się, aby (...)”;
 - § 9 pkt 2 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...), w miarę możliwości (...)”;
 - § 10 pkt 2 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...), w miarę możliwości (...)”;
 - § 11 uchwały;
 - § 12 ust. 3 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) i szyldów (...)”,
- co na mocy art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, skutkuje wstrzymaniem jej wykonania w części objętej rozstrzygnięciem nadzorczym, z dniem jego doręczenia.

Miastu, w świetle art. 98 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, w terminie 30 dni od dnia doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego, wnoszona za pośrednictwem organu, który skarżone orzeczenie wydał.

Organ nadzoru wskazuje ponadto, iż stwierdzenie nieważności uchwały w powyższym zakresie doprowadzi do spójności wewnętrznej aktu prawa miejscowego przy zachowaniu komunikatywności jego pozostałej części.

Wojewoda Mazowiecki:
Zdzisław Szipiera