



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 12 czerwca 2017 r.

LEX-I.4131.158.2017.RM

Rada Miejska w Wyszkanie
ul. Aleja Róż 2
07 - 200 Wyszaków

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, 1579 i 1948, z 2017 r. poz. 730 i 935)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXXIX/385/17 Rady Miejskiej w Wyszkanie z dnia 18 maja 2017 r. „w sprawie określenia zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń.”.

Uzasadnienie

Rada Miejska w Wyszkanie na sesji w dniu 18 maja 2017 r., podjęła uchwałę Nr XXXIX/385/17 w sprawie określenia zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń.

Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 37a ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2016 r. poz. 1073), 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 i 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”.

Jak wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, w wyroku z dnia 1 kwietnia 2015 r. w sprawie sygn. akt IV SA/Wa 551/15 „Z przytoczonej powyżej hierarchicznej budowy systemu prawa ustawowego wynika zatem w sposób jednoznaczny, że norma wyższa jest podstawą obowiązywania normy niższej. (...) Zdaniem Sądu, każde inne brzmienie obowiązującej definicji, niezależnie od zakresu wprowadzonych zmian, stanowi jej modyfikację. Każda dziedzina systemu prawa posługuje się własnym zbiorem pojęć. Musi on spełniać jeden podstawowy warunek. Jest on związany ze ścisłością terminologiczną. Od niej w dużej mierze zależy komunikatywność przepisów prawa miejscowego. W ocenie Z. Ziemińskiego, „Aparatura pojęciowa, przy użyciu której formułuje się teksty prawne oraz rekonstruowane na ich podstawie normy prawne, a także aparatura, za pomocą której opisuje się treść norm prawnych, nie są jedynie narzędziem porozumiewania się, które można dowolnie kształtować, lecz względnie stabilnym składnikiem kultury prawnej”, (zob. Z. Ziemiński, *Szkice z metodologii szczegółowych nauk prawnych*, Warszawa-Poznań 1983, s. 78.).

Siatka pojęciowa prawa regulującego proces planowania i zagospodarowania przestrzennego tworzy podstawę konstrukcji systemu tego prawa procesu inwestycyjno-budowlanego. Pojęcia prawne sformułowane w uchwale (...) same lub poprzez wzajemne relacje pomiędzy sobą powinny eliminować sprzeczności i niejasności w ich stosowaniu. Pojęcia prawne nie powinny służyć tylko do informowania o treści norm prawnych, ale ich celem jest także wyznaczanie zakresu regulacji prawnej oraz jej celów i funkcji. Pojęcia są zatem podstawowym surowcem do budowania treści aktu prawa miejscowego. Z tego powodu wszystkie pojęcia użyte w uchwale powinny łączyć w logiczną i spójną całość jej przedmiot. Należy podkreślić, że pojęcie prawne jest także odbiciem pewnej rzeczywistości regulowanej przez prawo. W pojęciu zawarte są wreszcie cechy istotne i konieczne norm prawnych oraz stosunków prawnych występujących w procesie planowania i zagospodarowania przestrzennego.

W strukturze wewnętrznej pojęcia prawnego występują dwa elementy: 1) zakres i 2) treść. Zakres pojęcia tworzy zbiór norm prawnych, do których odnosi się pojęcie. Treścią pojęcia jest natomiast zbiór cech norm prawnych rozszerzających ten zakres. Zakres pojęcia wskazuje, do jakich poszczególnych norm prawnych odnoszą się cechy, które wynikają z zakresu pojęcia. **Zakres posiadają zarówno pojęcia prawne ogólne i jednostkowe. Treścią pojęcia jest wiedza o zespole cech właściwych w pewnej klasie przedmiotów regulowanych np. w uchwale w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.**

Wiele pojęć w regulacjach dotyczących planowania przestrzennego zaczerpniętych jest ze specjalistycznego języka technicznego operującego normami technicznymi. Nie można mieć wątpliwości, że formułując definicje legalne, ustawodawca szeroko odwołuje się do wiedzy pozaprawnej, zwłaszcza technicznej. W literaturze podnosi się, że analiza tekstów prawnych wskazuje, że definicje formułowane w ustawodawstwie polskim, jeśli nie są definicjami nowo utworzonych słów lub wprowadzającymi zasadniczo nowe znaczenie jakiegoś zwrotu, co jest, zjawiskiem stosunkowo rzadkim, są definicjami doprecyzowującymi znaczenie zwrotów występujących w języku potocznym (zob. Z. Ziemiński, *Metodologiczne zagadnienia prawoznawstwa*, Warszawa 1974, s. 164).

(...) Warunkiem koniecznym (choć niewystarczającym) tego, aby przepisy prawa miejscowego były przestrzegane, to znaczy realizowane w sposób świadomy przez adresatów tych norm, jest to, aby informacja o tym, co te normy nakazują, dotarła do świadomości adresatów. W takim kontekście, jeszcze raz należy powtórzyć, że zjawisko powtarzania i modyfikacji w aktach prawnych przepisów zawartych w aktach hierarchicznie wyższych, jest niedopuszczalne.”.

Tożsame stanowisko zawarto m.in. w orzeczeniach Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia:

- 14 kwietnia 2015 r. w sprawie sygn. akt IV SA/Wa 45/15;
- 24 kwietnia 2015 r. w sprawie sygn. akt IV SA/Wa 429/15;
- 17 marca 2015 r. w sprawie sygn. akt IV SA/Wa 334/15;

- 12 maja 2015 r. w sprawie sygn. akt IV SA/Wa 512/15;
- 18 marca 2015 r. w sprawie sygn. akt IV SA/Wa 533/15;
- 27 kwietnia 2015 r. w sprawie sygn. akt IV SA/Wa 510/15;
- 16 lipca 2015 r. w sprawie sygn. akt IV SA/Wa 552/15.

W judykaturze wskazuje się na powiązanie kwestii planowania przestrzennego oraz przepisów ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2016 r. poz. 290 z późn. zm.), w tym także wydanych na jego podstawie rozporządzeń wykonawczych. W kontekście powyższych rozważań organu nadzoru wskazuje przy tym np. na wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 21 lutego 2013 r. w sprawie sygn. akt II SA/Kr 1775/12 (opubl. orzeczenia.nsa.gov.pl), w którym odwołano się m.in. do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie, w sprawie sygn. akt II OSK 531/10 z dnia 28 maja 2010 r. (LEX nr 673876) w myśl, którego: „1. Wykonawczy w stosunku do ustaw charakter rozporządzenia oraz aktu prawa miejscowego, wiążący się m.in. z oparciem obu tych aktów na wyraźnym upoważnieniu ustawowym nie powoduje przyznania tym aktom równej mocy prawnej. 2. Relację między aktem prawa miejscowego a rozporządzeniem należy widzieć w świetle zasady związania aktów prawa miejscowego ramami stworzonymi przez ustawę, na gruncie której treść aktu prawa miejscowego winna być zgodna z ustawami oraz rozporządzeniami, jako aktami wydawanymi na podstawie upoważnienia szczegółowego w celu wykonania ustaw. Dotyczy to także zgodności definicji legalnych formułowanych w akcie prawa miejscowego i rozporządzeniu. Organ tworzący akt prawa miejscowego mógłby zatem odwołać się do regulacji ustawowych oraz regulacji wydawanych w celu wykonania ustawy i w tym zakresie mógłby powołać się na definicję zawartą w rozporządzeniu. Nie może natomiast tworzyć własnej definicji, zawierając w niej elementy wyraźnie odmienne od tych zawartych w definicji umieszczonej w rozporządzeniu, nawet jeśli literalnie definiowany jest inny termin, ale treść definicji wiąże się z pojęciami wchodzącymi w zakres definiendum. 3. Powiązania przedmiotowe pomiędzy subgałęziami prawa budowlanego i prawa zagospodarowania przestrzennego przesądzają nie tylko o możliwości, lecz także o potrzebie korzystania z interpretacyjnych ustaleń odnoszących się do ich przepisów, w tym także do wykorzystania definicji legalnych. Jedynie istotna i poprawnie wykazana odrębność przedmiotowa jakiejś szczególnej instytucji jednej z tych subgałęzi mogłaby przesądzić o braku takiej możliwości. ”.

W tym kontekście wskazać należy, że pojęcie *obiektu małej architektury* zostało zdefiniowane w art. 3 pkt 4 ustawy Prawo budowlane i oznacza niewielkie obiekty, a w szczególności: kultu religijnego, posągi, wodotryski i inne obiekty architektury ogrodowej, użytkowe służące rekreacji codziennej i utrzymaniu porządku. Co prawda katalog obiektów tych nie jest katalogiem zamkniętym, z uwagi na zawarte w nim sformułowanie „w szczególności”, jednakże cytowane powyżej wyliczenie, wskazuje jednoznaczny cel jakiemu ma służyć użytkowanie tego typu obiektów, czyli: kult religijny, elementy wchodzące w skład architektury ogrodowej oraz rekreację codzienną.

Tymczasem zgodnie z ustaleniami:

- § 4 pkt 1 lit. a i c uchwały „Ustala się następujące zasady i warunki odnoszące się do sytuowania obiektów małej architektury: 1) zakaz: a) lokalizacji nowych obiektów małej architektury wyższych niż 3,5 m i pow. użytkowej większej niż 25m² (...) c) lokalizacji kontenerów na odpady wielkogabarytowe oraz kontenerów na odzież używaną; ”;
- § 4 pkt 2 lit. d uchwały „Ustala się następujące zasady i warunki odnoszące się do sytuowania obiektów małej architektury: (...) 2) dopuszczenia: (...) d) istniejące obiekty małej architektury takie jak: kioski gastronomiczne czy inne należy dostosować zgodnie z wizualizacją, która stanowi załącznik nr 3 i 4 (do wyboru) do niniejszej uchwały w terminie wskazanym w § 16 ust. 3. ”;

- § 4 pkt 3 lit. d uchwały „*Ustala się następujące zasady i warunki odnoszące się do sytuowania obiektów małej architektury: (...) 3) nakazy: (...) d) zachowania i bieżącej konserwacji obiektów małej architektury o znaczeniu historycznym (np. **zabytkowe tablice, pomniki, płyty**), z jednoczesną ochroną kompozycji rzeźbiarskiej, z dopuszczeniem rekonstrukcji historycznych elementów.*”.

W kontekście cytowanych powyżej ustaleń, organ nadzoru wskazuje, że obowiązkiem organów miasta i gminy Wyszaków było posługiwanie się legalnym pojęciem *obektu małej architektury*. Powyższe wynika również z samej uchwały, w tym z jej dyspozycji zawartej w § 3 ust. 2 w brzmieniu: „*Pozostałe określenia użyte w uchwale należy rozumieć zgodnie z definicjami zawartymi w przepisach odrębnych.*”.

Przepisy odrębne z zakresu prawa budowlanego w sposób jednoznaczny wyróżniają trzy kategorie obiektów budowlanych, do których zaliczono:

- **budynek** (*vide* art. 3 pkt 2 ustawy Prawo budowlane) rozumiany, jako obiekt budowlany, który jest trwale związany z gruntem, wydzielony z przestrzeni za pomocą przegród budowlanych oraz posiadający fundamenty i dach;
- **budowlę** (*vide* art. 3 pkt 3 ustawy Prawo budowlane) rozumianą, jako każdy obiekt budowlany niebędący budynkiem lub obiektem małej architektury, jak: obiekty liniowe, lotniska, mosty, wiadukty, estakady, tunele, przepusty, sieci techniczne, wolno stojące maszty antenowe, wolno stojące trwale związane z gruntem tablice reklamowe i urządzenia reklamowe, budowle ziemne, obronne (fortyfikacje), ochronne, hydrotechniczne, zbiorniki, wolno stojące instalacje przemysłowe lub urządzenia techniczne, oczyszczalnie ścieków, składowiska odpadów, stacje uzdatniania wody, konstrukcje oporowe, nadziemne i podziemne przejścia dla pieszych, sieci uzbrojenia terenu, budowle sportowe, cmentarze, pomniki, a także części budowlane urządzeń technicznych (kotłów, pieców przemysłowych, elektrowni jądrowych i innych urządzeń) oraz fundamenty pod maszyny i urządzenia, jako odrębne pod względem technicznym części przedmiotów składających się na całość użytkową;
- **obiekt małej architektury** (*vide* art. 3 pkt 3 ustawy Prawo budowlane) rozumiany jako niewielki obiekt, a w szczególności: a) kultu religijnego, jak: kapliczki, krzyże przydrożne, figury, b) posągi, wodotryski i inne obiekty architektury ogrodowej, c) użytkowe służące rekreacji codziennej i utrzymaniu porządku, jak: piaskownice, huśtawki, drabinki, śmietniki, wraz z instalacjami zapewniającymi możliwość użytkowania obiektu zgodnie z jego przeznaczeniem, wzniesiony z użyciem wyrobów budowlanych.

Z przytoczonych powyżej definicji wynika, że **pomnik**, o którym mowa w § 4 pkt 3 lit. d uchwały **jest budowlą** nie zaś obiektem małej architektury. Również *płyty* oraz *zabytkowe tablice o znaczeniu historycznym*, nie mogą zostać zaliczone do obiektów małej architektury, z uwagi na fakt, iż nie realizują one żadnego z celów jakiemu ma służyć użytkowanie tego typu obiektów.

Podobnie traktować należy ustalenia dotyczące maksymalnej *powierzchni użytkowej* obiektów małej architektury, o której mowa w § 4 pkt 1 lit. a uchwały. Powierzchnia użytkowa nie dotyczy obiektów małej architektury, lecz budynków.

W tym kontekście wskazać należy, że stosownie do ustaleń art. 35 ust. 1 ustawy Prawo budowlane, przed wydaniem decyzji o pozwoleniu na budowę lub odrębnej decyzji o zatwierdzeniu projektu budowlanego właściwy organ sprawdza m.in. zgodność projektu zagospodarowania działki lub terenu z przepisami, w tym techniczno – budowlanymi.

Szczegółowy zakres i formę projektu budowlanego, stanowi rozporządzenie Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 25 kwietnia 2012 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego (Dz. U. z 2012 r. poz. 462 z późn. zm.), wydane na podstawie art. 34 ust. 6 pkt 1 ustawy Prawo budowlane. Stosownie do wymogów ww. rozporządzenia zawartych

w § 7 ust. 1 wymagania rozporządzenia dotyczące projektu zagospodarowania działki lub terenu i projektu architektoniczno-budowlanego należy spełnić z zachowaniem przepisu art. 34 ust. 2 ustawy Prawo budowlane, uwzględniając w szczególności właściwości danego obiektu budowlanego, takie jak przeznaczenie, sposób użytkowania, usytuowanie, rozmiary, sposób i zakres oddziaływania na otoczenie i złożoność rozwiązań technicznych oraz rodzaj i specyfikę obiektu budowlanego. Ponadto stosownie do wymogów § 11 ust. 2 pkt 1 rozporządzenia w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego, opis techniczny zawarty w projekcie architektoniczno-budowlanym obiektu budowlanego, powinien określać przeznaczenie i program użytkowy obiektu budowlanego oraz, w zależności od rodzaju obiektu, jego charakterystyczne parametry techniczne, w szczególności: kubaturę, zestawienie powierzchni, wysokość, długość, szerokość i liczbę kondygnacji. Przepisy ww. rozporządzenia odsyłają przy tym do zasad zawartych w Polskiej Normie dotyczącej określania i obliczania wskaźników powierzchniowych i kubaturowych wymienionej w załączniku do rozporządzenia w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego. Zgodnie z PN-ISO 9836: 1997 (Właściwości użytkowe w budownictwie - Określanie i obliczanie wskaźników powierzchniowych i kubaturowych) przez powierzchnię użytkową należy rozumieć część powierzchni kondygnacji netto, która odpowiada celom i przeznaczeniu budynku.

Z definicji *powierzchni użytkowej* wprost wynika, że dotyczy ona budynku, co dodatkowo potwierdza użyte w niej pojęcie *kondygnacji*. Samo pojęcie *kondygnacja*, *kondygnacja podziemna* oraz *kondygnacja nadziemna*, zawarta została w § 3 pkt 16, 17 i 18 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. z 2015 r. poz. 1422). Zgodnie z ww. przepisami, przez:

- kondygnację należy rozumieć poziomą nadziemną lub podziemną **część budynku**, zawartą pomiędzy powierzchnią posadzki na stropie lub najwyższej położonej warstwy podłogowej na gruncie a powierzchnią posadzki na stropie bądź warstwy osłaniającej izolację cieplną stropu, znajdującego się nad tą częścią budynku, przy czym za kondygnację uważa się także poddasze z pomieszczeniami przeznaczonymi na pobyt ludzi oraz poziomą część budynku stanowiącą przestrzeń na urządzenia techniczne, mającą średnią wysokość w świetle większą niż 2 m; za kondygnację nie uznaje się nadbudówek ponad dachem, takich jak maszynownia dźwigu, centrala wentylacyjna, klimatyzacyjna lub kotłownia;
- kondygnację podziemną należy rozumieć kondygnację zagłębioną ze wszystkich stron **budynku**, co najmniej do połowy jej wysokości w świetle poniżej poziomu przylegającego do niego terenu, a także każdą usytuowaną pod nią kondygnację;
- kondygnację nadziemną należy rozumieć każdą kondygnację niebędącą kondygnacją podziemną.

W kontekście stosowania samych norm należy przywołać orzeczenie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 17 maja 2016 r. w sprawie sygn. akt IV SA/Wa 501/16, w którym Sąd stwierdził: „Charakterystyczne parametry użytkowe stosowane w budownictwie określone zostały w polskiej normie PN ISO 9836. Polskie normy nie są co prawda przepisami prawa jednak z celów i zasad dla których utworzono zbiór polskich norm, jak również z unormowań prawnych zawartych w art. 2 pkt 3, 4 i 5 ustawy z dnia 12 września 2002 r. o normalizacji wynika, iż pod pojęciem normy rozumie się dokument przyjęty w drodze konsensusu i zatwierdzony przez upoważnioną jednostkę ustalający do powszechnego i wielokrotnego stosowania zasady wytyczne lub charakterystyki odnoszące się do różnych rodzajów działalności lub ich wyników i zmierzających do uzyskania optymalnego stopnia uporządkowania w określonym zakresie (wyrok z dnia 6 maja 2008 r. sygn. akt I OSK 785/07).”.

Powyższe oznacza, że określając powierzchnię użytkową, nie można jej odnosić do obiektu małej architektury, lecz do budynku. Organ nadzoru wskazuje, iż definicję pojęcia *powierzchni użytkowej*

budynku lub jego części, zawiera art. 1a pkt 5 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. z 2016 r. poz. 716 z późn. zm.), zgodnie z którym jest to „powierzchnia mierzona po wewnętrznej długości ścian na wszystkich kondygnacjach, z wyjątkiem powierzchni klatek schodowych oraz szybów dźwigowych; za kondygnację uważa się również garaże podziemne, piwnice, sutereny i poddasza użytkowe;”.

W kontekście tak poczynionych ustaleń oraz biorąc pod uwagę ustalenia zawarte w § 4 pkt 2 lit. d uchwały nakazujące dostosowanie obiektów małej architektury takich jak: „*kioski gastronomiczne czy inne*”, do wizualizacji określonych na załącznikach nr 3 i 4 do uchwały, wskazać należy, iż **dotyczą one budynków nie zaś obiektów małej architektury.**

Nie można również zaliczyć do obiektów małej architektury kontenerów na odpady wielkogabarytowe oraz kontenerów na odzież używaną, o których mowa w § 4 pkt 1 lit. c uchwały.

Organ nadzoru wskazuje, że kwestie dotyczące sytuowania pojemników i kontenerów służących do czasowego gromadzenia odpadów stałych, z uwzględnieniem możliwości ich segregacji, uregulowane zostały w rozporządzeniu w sprawie warunków technicznych jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (§ 22 i 23) w ramach Rozdziału 4 pn. *Miejsca gromadzenia odpadów*. Z kolei kwestie dotyczące odpadów, w tym wielkogabarytowych, a także zadania gminy oraz obowiązki właścicieli nieruchomości, dotyczące utrzymania czystości i porządku wynikają z ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2016 r. poz. 250 z późn. zm.). Ponadto w oparciu o te przepisy tworzone są regulaminy utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, będące aktem prawa miejscowego.

W kontekście ustaleń dotyczących obiektów małej architektury organ nadzoru wskazuje ponadto, iż brak jest faktycznej możliwości dostosowania obiektów małej architektury zgodnie z wizualizacją stanowiącą załącznik nr 3 i 4 (do wyboru), w terminie wskazanym w § 16 ust. 3, bowiem § 16 uchwały nie zawiera żadnych ustępów, ponadto normuje on jedynie kwestię wejścia w życie uchwały (14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego).

Wskazane powyżej zarzuty wskazują na brak możliwości zastosowania większości regulacji odnoszących się do obiektów małej architektury.

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 z późn. zm.), 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.

Stosownie do dyspozycji art. 2 pkt 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.

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**.

Powyższe oznacza, iż:

- z mocy regulacji zawartej w art. 37c ustawy o p.z.p. przepisów dotyczących reklam nie stosuje się do upowszechniania informacji wyłącznie: 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; powyższe oznacza, iż ustalenia zawarte w § 4 pkt 3 lit. d uchwały odnoszące się do wydarzeń historycznych nie mogą być w ogóle przedmiotem regulacji takiej uchwały;
- Rada Miejska w Wyszakowie nie była uprawniona do dokonywania modyfikacji, czy wyłączeń ustawowego pojęcia „reklamy”, o której mowa w art. 2 pkt 16a ustawy o p.z.p.; tymczasem w § 5 ust. 2 uchwały sformułowano ustalenia w brzmieniu: „2. **W rozumieniu zapisów niniejszej uchwały nie stanowią reklamy informacje umieszczane na drzwiach, oknach lub witrynach zawierających wyłącznie informacje na temat: 1) możliwości dokonywania płatności kartami płatniczymi oraz korzystania z innych kart, w szczególności: rabatowych, lojalnościowych, wydawanych w ramach paragonów partnerskich, pozbawione nazwy oraz**

- graficznych oznaczeń podmiotów świadczących usługę, jak również dotyczące zwrotu podatku VAT, o powierzchni nie większej niż 310,8 cm² odpowiadającej powierzchni formatu A5 (14,8 cm x 21 cm); 2) godzin otwarcia lokalu, o powierzchni nie większej niż 1247,4 cm² odpowiadającej powierzchni formatu A3 (42,0 cm x 29,7 cm); 3) ochrony/monitoringu obiektów, pozbawionych nazw oraz graficznych oznaczeń podmiotów świadczących usługę.”;
- ustalenia zawarte w § 7 w brzmieniu „*Ustala się następujące zasady i warunki sytuowania tablic reklamowych i urządzeń reklamowych na obiektach budowlanych, służących reklamie prowadzonej działalności w obiekcie, zlokalizowanych w I strefie krajobrazowej*”, oznaczają *de facto* regulacje dotyczącą szyldów.

W kontekście ustaleń, o których mowa w § 7 uchwały, organ nadzoru ponownie wskazuje, że zgodnie z definicją obiektu budowlanego zamieszczoną w art. 3 pkt 1 ustawy Prawo budowlane, obiekt taki stanowią zarówno: budynki, budowle, jak i obiekty małej architektury wraz z instalacjami zapewniającymi możliwość jego użytkowania zgodnie z jego przeznaczeniem, wzniesiony z użyciem wyrobów budowlanych. Tymczasem w zdefiniowanym przez ustawodawcę, w art. 2 pkt 16d ustawy o p.z.p., pojęciu *szyld* odwołano się do nieruchomości, którą należy rozpatrywać w kontekście znaczenia tego pojęcia nadanego jej przez art. 46 § 1 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2017 r. poz. 459 z późn. zm.), co oznacza, iż nieruchomościami są części powierzchni ziemskiej stanowiące odrębny przedmiot własności (grunty), jak również budynki trwale z gruntem związane lub części takich budynków, jeżeli na mocy przepisów szczególnych stanowią odrębny od gruntu przedmiot własności.

Z kodeksowej definicji nieruchomości wynika zatem, że nieruchomością są zarówno grunty będące częściami powierzchni ziemskiej stanowiącymi odrębny przedmiot własności, co wynika również wprost z definicji *nieruchomości gruntowej*, o której mowa w art. 4 pkt 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2016 r. poz. 2147 z późn. zm.), ale również co ważniejsze, nieruchomością są także budynki trwale z gruntem związane oraz części budynków, jeśli na mocy przepisów szczególnych stanowią odrębny od gruntu przedmiot własności (m.in. lokale mieszkalne wyodrębnione jako samodzielne nieruchomości).

Powyższe oznacza, iż wszystkie te regulacje § 7 uchwały, które odnoszą się do budynków (tzw. nieruchomości budynkowe), bądź ich części (tzw. nieruchomości lokalowe), **stanowią faktyczne ustalenia dotyczące szyldów**, bowiem informują o działalności prowadzonej na nieruchomości (obiekcie). Tymczasem Rada Miejska w Wyszkanie kwestie dotyczące zasad i warunków sytuowania szyldów zlokalizowanych w I strefie krajobrazowej uregulowała także, i to w sposób diametralnie odmienny, w § 8 uchwały, co oznacza, sprzeczne ustalenia w zakresie zasad i warunków sytuowania szyldów w I strefie krajobrazowej.

Co więcej z przytoczonych powyżej definicji wynika, iż szyldy zostały wyróżnione z ogólnej kategorii tablic i urządzeń reklamowych, co ma swoje konsekwencje w przedmiotowej sprawie. Otóż najdalej idącym uprawnieniem rady gminy w ramach kompetencji do ustalania w uchwale porządku reklamowego na terenie gminy jest wprowadzenie zakazu sytuowania tablic i urządzeń reklamowych, co może nastąpić w związku z dyspozycją art. 37a ust. 3 ustawy o p.z.p., przy czym uprawnienie to nie obejmuje jednak szyldów. **Tymczasem w ustaleniach § 7 pkt 1 lit. a uchwały sformulowano zakaz sytuowania tablic reklamowych.** Skoro zatem z treści normatywnej całego § 7 uchwały wynika, że dotyczą one jednak również szyldów, to powyższe stanowi o naruszeniu wskazanego powyżej przepisu.

Analogicznie do ustaleń w zakresie I strefy krajobrazowej Rada Miejska w Wyszkanie sformułowała ustalenia dotyczące II strefy. W tej sytuacji, wskazane powyżej zarzuty dotyczą również ustaleń zawartych w § 10 i § 11 uchwały, co czyni niezasadnym ich ponowne przywoływanie w kontekście szczegółowych uregulowań zawartych w tych jednostkach redakcyjnych.

Organ nadzoru wskazuje ponadto, iż ustawodawca określił inny zakres przedmiotowy tzw. uchwały reklamowej odnośnie szyldów, inny zaś odnośnie pozostałych tablic i urządzeń reklamowych (quod vide art. 37a ust. 1 i 2 ustawy o p.z.p.). W przypadku szyldów Rada Miejska w Wyszkanie uprawniona była jedynie do formułowania ustaleń dotyczących zasad i warunków ich sytuowania, określenia gabarytów oraz liczby szyldów, które mogą być umieszczane na danej nieruchomości, zaś w przypadku tablic i urządzeń reklamowych nie będących szyldami, uchwała taka określa dodatkowo ich standardy jakościowe oraz rodzaje materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane. W uchwale nie określa się natomiast maksymalnej liczby tablic czy urządzeń reklamowych na danej nieruchomości, bowiem zgodnie z wolą ustawodawcy skutecznym narzędziem ograniczenia ich liczby jest konieczność ponoszenia opłaty reklamowej za każde z nich.

Powyższe oznacza, iż m.in. ustalenia zawarte w:

- § 7 pkt 1 lit. b uchwały w brzmieniu: „Ustala się następujące zasady i warunki sytuowania tablic reklamowych i urządzeń reklamowych na obiektach budowlanych, służących reklamie prowadzonej działalności w obiekcie, zlokalizowanych w I strefie krajobrazowej: 1) zakaz: (...) b) sytuowanie więcej niż jednego nośnika reklamowego rozumianego jako urządzenie reklamowe (oprócz szyldu) służące reklamie danej działalności, na elewacji budynku, w którym ta działalność jest prowadzona;”, wprost naruszają dyspozycję art. 37a ust. 1 ustawy o p.z.p.;
- § 7 pkt 2 lit. e tiret pierwsze uchwały w brzmieniu: „Ustala się następujące zasady i warunki sytuowania tablic reklamowych i urządzeń reklamowych na obiektach budowlanych, służących reklamie prowadzonej działalności w obiekcie, zlokalizowanych w I strefie krajobrazowej: (...) 2) dopuszczenia: (...) e) sytuowanie tablic reklamowych i urządzeń reklamowych na elementach stanowiących wyposażenie ogródków gastronomicznych, informujących o sponsorze lub właścicielu, na następujących zasadach - sytuowanie nie więcej niż jednej tablicy reklamowej lub urządzenia reklamowego na elemencie stanowiącym wyposażenie ogródków gastronomicznych i maksymalnie dwóch tablic reklamowych lub urządzeń reklamowych na lambrekinach otaczających czaszę parasola;”, wprost naruszają dyspozycję art. 37a ust. 1 ustawy o p.z.p.;
- § 8 pkt 2 lit. d uchwały w brzmieniu: „Ustala się następujące zasady i warunki sytuowania szyldów zlokalizowanych w I strefie krajobrazowej: (...) 2) nakazy: (...) d) sytuowanie szyldów wykonanych z dibondu, szkła, pleksi, blachy, drewna, aluminium, PVC.”, wprost naruszają dyspozycję art. 37a ust. 2 ustawy o p.z.p.;
- § 9 pkt 2 lit. c uchwały w brzmieniu: „Ustala się następujące zasady i warunki sytuowania wolnostojących tablic reklamowych i urządzeń reklamowych w II strefie krajobrazowej: (...) 2) dopuszczenia: (...) c) w terenach obsługi obiektów usług: - sytuowania **jednego** urządzenia reklamowego o powierzchni płaszczyzny reklamowej do 18 m² i wysokości do 9 m i **dwóch wolnostojących urządzeń reklamowych** o powierzchni płaszczyzny reklamowej do 4m² i wysokości do 3 m na każde skończone 0,5 ha terenu obsługi usług; - sytuowanie zamiennie dla urządzenia reklamowego o powierzchni płaszczyzny reklamowej do 18 m² **maksymalnie czterech urządzeń reklamowych** o powierzchni płaszczyzny reklamowej do 4 m² każde; - sytuowanie **dwóch reklam** (o maksymalnej powierzchni 2,16 m² każda) na wiatkach dla wózków sklepowych; - sytuowanie urządzeń reklamowych w formie chorągwi o maksymalnej wysokości do 14 m, jednak **nie więcej niż trzy urządzenia** na każde skończone 0,5 ha na terenach obsługi obiektu usług.”, wprost naruszają dyspozycję art. 37a ust. 1 ustawy o p.z.p.;
- § 10 pkt 1 lit. b uchwały w brzmieniu: „Ustala się następujące zasady i warunki sytuowania tablic reklamowych i urządzeń reklamowych na obiektach budowlanych, służących reklamie prowadzonej działalności w obiekcie, zlokalizowanych w II strefie krajobrazowej: 1) zakaz: (...) b) sytuowanie więcej niż dwóch nośników reklamowych rozumianych jako urządzenie reklamowe (oprócz szyldu) lub tablicy reklamowej służące reklamie danej działalności,

na elewacji budynku, w którym ta działalność jest prowadzona;”, wprost naruszają dyspozycję art. 37a ust. 1 ustawy o p.z.p.;

- § 11 pkt 3 lit. e uchwały w brzmieniu: „Ustala się następujące zasady i warunki sytuowania sztyldów zlokalizowanych w II strefie krajobrazowej: (...) 3) nakazy: (...) e) sytuowanie sztyldów wykonanych z dibondu, szkła, pleksi, blachy, drewna, aluminium, PVC, folii okiennej matowej.”, wprost naruszają dyspozycję art. 37a ust. 2 ustawy o p.z.p.

Zdaniem organu nadzoru, na podstawie art. 164 ust. 1 Konstytucji RP oraz art. 4 i 11 Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego sporządzonej w Strasburgu w dniu 15 października 1985r. (Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607 ze zm.), bezspornym pozostaje fakt, iż społeczności lokalne mają, w zakresie określonym prawem, swobodę działania w każdej sprawie, która nie jest wyłączona z ich kompetencji lub nie wchodzi w zakres kompetencji innych organów władzy. Problematyka związana z ustaleniem 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, normowana jest przepisami ustawy o p.z.p. Powyższe uprawnia do autonomicznego decydowania o ww. kwestiach, jednakże jedynie w zakresie wynikającym z upoważnienia udzielonego w ustawie, co oznacza, iż władztwo gminy w tym zakresie nie ma jednak charakteru absolutnego, zaś jego ograniczenia określone zostały w przepisach upoważniających.

Biorąc pod uwagę, iż tzw. uchwała reklamowa, stosownie do dyspozycji art. 37a ust. 4 ustawy o p.z.p., jest aktem prawa miejscowego to jako taka, powinna zawierać w swojej treści bezwzględnie obowiązujące normy co oznacza, iż Rada Miejska w Wyszkanie nie była uprawniona do wprowadzania ustaleń nie wyrażających żadnych norm prawnych, formułowania ustaleń o charakterze warunkowym, a także wyrażania norm w sposób nieprecyzyjny, niejednoznaczny, budzący wątpliwości interpretacyjne. Należy mieć również na uwadze fakt, że od reklam pobierane są opłaty, o których mowa w art. 19 pkt 1 lit. g i h ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. z 2016 r. poz. 716 z późn. zm.).

W tym kontekście organ nadzoru wskazuje, że ustawa przewiduje możliwość wprowadzenia różnych uregulowań dla różnych obszarów gminy, z tym jednak, że muszą być wyraźnie określone granice tych obszarów. Jednoznaczność ustaleń w tym zakresie ustawodawca podkreślił dwukrotnie w ramach przepisu art. 37a ust. 6 i 7 ustawy o p.z.p., w brzmieniu: „6. Uchwała, o której mowa w ust. 1, może przewidywać różne regulacje dla różnych obszarów gminy określając w sposób jednoznaczny granice tych obszarów. 7. W przypadku, o którym mowa w ust. 6, uchwała, o której mowa w ust. 1, może zawierać załącznik graficzny wraz z opisem, jednoznacznie określającym ich granice.”.

Tymczasem uchwała nie spełnia powyższych wymogów. Przede wszystkim podkreślić należy, iż Rada Miejska w Wyszkanie, zgodnie z ustaleniami § 5 ust. 1 uchwały podzieliła obszar miasta i gminy Wyszaków na dwie strefy krajobrazowe, rezygnując z określenia granic na załączniku graficznym. Powyższe oznacza, iż podejmując przedmiotową uchwałę organ uchwałodawczy winien dochować szczególnej staranności przy określaniu granic poszczególnych stref, w obrębie których obowiązują odmienne regulacje. Tymczasem z § 5 ust. 1 uchwały wynika, iż strefę I stanowią „*granice administracyjne miasta Wyszakowa z wyłączeniem granic II strefy Krajobrazowej, granice administracyjne obrębów geodezyjnych Gminy Wyszaków*.”. Z kolei strefę II krajobrazową wyznaczają „*granice dzielnicy przemysłowej wyznaczone zgodnie z granicami planów zagospodarowania przestrzennego zgodnie z uchwałami: a) Uchwała Nr XLV/463/14 Rady Miejskiej w Wyszkanie z dnia 13 lutego 2014 roku: (przyp. red.: tutaj następuje słowny opis granic wynikający z podjętej uchwały) b) Uchwała Nr XXVIII/243/12 Rady Miejskiej w Wyszkanie z dnia 25 października 2012 roku: (przyp. red.: tutaj następuje słowny opis granic wynikający z podjętej*

uchwały) c) *Uchwała Nr XXXII/294/13 Rady Miejskiej w Wyszkanie z dnia 14 lutego 2013 roku: (przyp. red.: po której następuje słowny opis granic wynikający z podjętej uchwały)*".

W związku z tak określonymi granicami organ nadzoru wskazuje, że w odniesieniu do uchwały Nr XLV/463/14 z dnia 13 lutego 2014 r., Wojewoda Mazowiecki wydał, w dniu 18 marca 2014 r. znak: LEX-I.4131.15.2014.BŁ, rozstrzygnięcie nadzorcze, w wyniku którego została stwierdzona nieważność części tekstowej i graficznej terenu oznaczonego symbolem U2 stanowiącego działkę oznaczoną numerem ewidencyjnym 5605/3. W tej sytuacji granice terenów odwołują się do uchwały w odniesieniu, do której stwierdzono częściową nieważność (skutek *ex tunc*).

Niejednoznaczność oraz nienormatywność poszczególnych zapisów dotyczy również m.in. ustaleń zawartych w:

- § 3 ust. 3 uchwały, w brzmieniu: „3. *Nazwy własne (m. in. ulic, placów i obiektów) należy rozumieć odpowiednio jako nazwy istniejące w dniu sporządzenia projektu Uchwały.*”; z ustaleń samej uchwały, jak również z przedstawionych materiałów dokumentujących proces przygotowania projektu uchwały, o którym mowa w art.37b ustawy o p.z.p., nie wynika żadna konkretna data sporządzenia projektu uchwały;
- § 4 pkt 1 lit. d uchwały, w brzmieniu: „*Ustala się następujące zasady i warunki odnoszące się do sytuowania obiektów małej architektury: (...) 1) zakaz: (...) d) lokalizacji obiektów małej architektury w sposób kolidujący z zachowaniem ciągłości przejść pieszych.*”; ustalenia w tym zakresie nie wyrażają żadnej normy;
- § 4 pkt 3 lit. b uchwały, w brzmieniu: „*Ustala się następujące zasady i warunki odnoszące się do sytuowania obiektów małej architektury: (...) 3) nakazy: (...) b) dostosowanie skali i formy obiektów małej architektury do istniejącego krajobrazu;*”; powyższe zapisy nie tylko nie ustalają żadnej normy (można je zaliczyć do tzw. norm otwartych nie wyrażających żadnych treści normatywnych), to dodatkowo sformułowanie ich w formie nakazów poddaje w wątpliwość zakaz ustanowiony m.in. w § 4 pkt 1 lit. a uchwały odnoszący się do maksymalnej wysokości obiektów małej architektury;
- § 4 pkt 3 lit. c uchwały, w brzmieniu: „*Ustala się następujące zasady i warunki odnoszące się do sytuowania obiektów małej architektury: (...) 3) nakazy: (...) c) zachowanie i uwzględnienie ciągów oraz osi widokowych;*”; ustalenia w tym zakresie nie wyrażają żadnej normy;
- § 6 pkt 1 lit. c uchwały, w brzmieniu: „*Ustala się następujące zasady i warunki sytuowania wolnostojących tablic reklamowych i urządzeń reklamowych w I strefie krajobrazowej: 1) zakaz: (...) c) sytuowania wolnostojących tablic reklamowych i urządzeń reklamowych w słupie powietrza nad drogami publicznymi i placami;*”; **w systemie polskiego prawa brak jest pojęcia słupa powietrza, zaś w ujęciu znaczeniowym jest ono związane z określeniami charakteryzującymi ciśnienie atmosferyczne;** powyższe dotyczy również ustaleń zawartych w § 9 pkt 1 lit. b uchwały;
- § 7 pkt 3 lit. a zd. 2 uchwały, w brzmieniu: „*Ustala się następujące zasady i warunki sytuowania tablic reklamowych i urządzeń reklamowych na obiektach budowlanych, służących reklamie prowadzonej działalności w obiekcie, zlokalizowanych w I strefie krajobrazowej: (...) 3) nakazy: a) sytuowania urządzeń reklamowych w linii parteru lub poniżej gzymsu rozdzielającego parter od pierwszego piętra płasko na elewacji budynku, na której znajduje się główne zewnętrzne wejście do lokalu, w którym jest prowadzona działalność, a powierzchnia nośnika nie może przekraczać 1 m². Nośniki winne być dostosowane do kompozycji architektonicznej i charakteru budynku oraz do pozostałych reklam sytuowanych na obiekcie;*”; ustalenia mają charakter nienormatywny;
- § 8 pkt 2 lit. b zd. 2 uchwały, w brzmieniu: „*Ustala się następujące zasady i warunki sytuowania szyldów zlokalizowanych w I strefie krajobrazowej: (...) 2) nakazy: (...) b) sytuowanie szyldów płaszczyznowych płasko na elewacji budynku lub witrynie lokalu*”

od zewnętrznej lub wewnętrznej strony jej przeszklenia (o maksymalnej powierzchni 1 m² powierzchni witryny). Nośniki winny być dostosowane do kompozycji architektonicznej i charakteru budynku;”.

Z kolei sprzeczne wewnętrznie ustalenia zawarte zostały w ramach ustaleń, o których m.in. mowa w:

- § 4 pkt 2 lit. d uchwały, w którym dopuszczono dostosowanie obiektów małej architektury do wizualizacji stanowiącej załącznik nr 3 i 4 do uchwały, „w terminie wskazanym w § 16 ust. 3”, podczas gdy ww. jednostka redakcyjna nie tylko nie zawiera ustępów, ale równocześnie reguluje jedynie kwestię wejścia w życie całej uchwały (po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego);
- § 7 pkt 2 lit. e uchwały w brzmieniu: „Ustala się następujące zasady i warunki sytuowania tablic reklamowych i urządzeń reklamowych na obiektach budowlanych, służących reklamie prowadzonej działalności w obiekcie, zlokalizowanych w I strefie krajobrazowej: (...) 2) dopuszczenia: (...) e) sytuowanie tablic reklamowych i urządzeń reklamowych na elementach stanowiących wyposażenie ogródków gastronomicznych, informujących o sponsorze lub właścicielu, na następujących zasadach - sytuowanie nie więcej niż jednej tablicy reklamowej lub urządzenia reklamowego na elemencie stanowiącym wyposażenie ogródków gastronomicznych i maksymalnie dwóch tablic reklamowych lub urządzeń reklamowych na lambrekinach otaczających czaszę parasola; - wielkość tablicy reklamowej lub urządzenia reklamowego nie może przekraczać powierzchni 310,8 cm² odpowiadającej powierzchni formatu A5 (14,8 cm x 21 cm);”, z unormowaniami, o których mowa w § 7 pkt 1 lit. a uchwały, w brzmieniu: „Ustala się następujące zasady i warunki sytuowania tablic reklamowych i urządzeń reklamowych na obiektach budowlanych, służących reklamie prowadzonej działalności w obiekcie, zlokalizowanych w I strefie krajobrazowej: 1) zakaz: a) sytuowania tablic reklamowych;”;
- § 7 pkt 3 lit. f uchwały w brzmieniu: „Ustala się następujące zasady i warunki sytuowania tablic reklamowych i urządzeń reklamowych na obiektach budowlanych, służących reklamie prowadzonej działalności w obiekcie, zlokalizowanych w I strefie krajobrazowej: (...) 3) nakazy: (...) f) sytuowanie tablic reklamowych i urządzeń reklamowych wykonywanych z dibundu, szkła, pleksi, blachy, drewna, aluminium, PCV, folii okiennej matowej.”, z unormowaniami, o których mowa w § 7 pkt 1 lit. a uchwały;
- § 9 pkt 1 lit. o uchwały w brzmieniu: „Ustala się następujące zasady i warunki sytuowania wolnostojących tablic reklamowych i urządzeń reklamowych w II strefie krajobrazowej: 1) zakaz: (...) o) sytuowanie wolnostojących urządzeń reklamowych w formie masztów i chorągwi,”, z unormowaniami, o których mowa w § 9 pkt 2 lit. c tiret czwarte uchwały, w brzmieniu: „Ustala się następujące zasady i warunki sytuowania wolnostojących tablic reklamowych i urządzeń reklamowych w II strefie krajobrazowej: (...) 2) dopuszczenia: (...) c) w terenach obsługi obiektów usług: (...) - sytuowanie urządzeń reklamowych w formie chorągwi o maksymalnej wysokości do 14 m, jednak nie więcej niż trzy urządzenia na każde skończone 0,5 ha na terenach obsługi obiektu usług.”;
- § 15 ust. 6 uchwały, w którym wskazano, że „obowiązek określony w ust. 4 nie dotyczy tablic reklamowych oraz urządzeń reklamowych”, podczas gdy w § 15 ust. 4 uchwały uregulowane zostały kwestie dotyczące terminu dostosowania istniejących ogrodzeń, nie zaś tablic i urządzeń reklamowych.

Organ nadzoru wskazuje ponadto, że z podstawy prawnej podjętej uchwały nie wynika, by przedmiotem jej regulacji mogły być m.in. standardy tabliczek zawierających numer porządkowy. Tymczasem zgodnie z § 2 ust. 1 pkt d „Uchwała obejmuje ustalenia zawarte w treści uchwały składającej się z: (...) d) System Informacji Miejskiej stanowiący załącznik nr 1 do niniejszej uchwały.”. Jednym z elementów Systemu Informacji Miejskiej są ustalenia dotyczące

tabliczek adresowych. W tym kontekście organ nadzoru wskazuje, że kwestie dotyczące numeracji porządkowej regulują przepisy ustawy z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz. U. z 2016 r. poz. 1629 z późn. zm.). Zgodnie z art. 47a ust. 1 ww. ustawy do zadań własnych gminy należy ustalanie numerów porządkowych oraz zakładanie i prowadzenie ewidencji miejscowości, ulic i adresów, a także umieszczanie i utrzymywanie w należytym stanie tabliczek z nazwami ulic i placów w miastach oraz innych miejscowościach na obszarze gminy. Z kolei obowiązki właścicieli nieruchomości zabudowanych oraz innych wpisanych do ewidencji gruntów i budynków podmiotów władających, zostały uregulowane w art. 47b ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne. Jednym z podstawowych obowiązków wynikających z ww. przepisu jest konieczność umieszczenia, w widocznym miejscu na ścianie frontowej budynku tabliczki z numerem porządkowym zawierającym również nazwę ulicy lub placu, a w miejscowościach bez ulic lub placów albo posiadających ulice lub place bez nazw - nazwę miejscowości. Ponadto z art. 47b ust. 3 ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne wynika, że *„organy jednostek samorządu terytorialnego, w drodze uchwały, mogą wprowadzić obowiązek umieszczania na tabliczce, o której mowa w ust. 1, nazwy miejscowości lub nazwy dzielnicy, osiedla, zespołu urbanistycznego.”*.

Powyższe oznacza, że podstawą do określenia wzoru takiej tabliczki jest stosowna uchwała podjęta w trybie art. 47b ust. 3 ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne, nie zaś uchwała podjęta na podstawie art. 37a ust. 1 ustawy o p.z.p. Wskazać przy tym należy, że wzór tabliczki z numerem porządkowym nie odpowiada części tekstowej załącznika nr 1, w którym zawarto wzór liternictwa – kroju czcionki ariel dla poszczególnych liczb i cyfr, bowiem w załączonym wykazie nie znajduje się wzór kroju pisma dla litery „ń”, podczas gdy pogładowa tabliczka porządkowa sporządzona została dla nieruchomości położonej przy ul. Gen. J. Sowińskiego 175 w Wyszkanie. Powyższe dotyczy również prezentowanych tablic ulicznych, przy czym zaznaczyć należy, że na terenie miasta Wyszka oprócz ul. Sowińskiego istnieje również ul. Daszyńskiego.

W świetle art. 7 Konstytucji RP, przypomnieć należy, że organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Oznacza to, iż każde działanie organu władzy, w tym także Rady Miejskiej w Wyszkanie, 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”.

W tym kontekście należy zauważyć na kolejne niekonsekwencje. Otóż z redakcji § 2 ust. 1 uchwały wynika, iż załącznik numer 1 obejmujący ustalenia dotyczące Systemu Informacji Miejskiej nie są traktowane, jako ustalenia dotyczące określenia zasad i warunków sytuowania tablic reklamowych i urządzeń reklamowych. Tymczasem z definicji reklamy wynika, iż dotyczy ona upowszechniania w jakiejkolwiek wizualnej formie informacji promującej osoby, przedsiębiorstwa, towary, usługi, przedsięwzięcia lub ruchy społeczne. Rolę taką pełnić będą również słupy ogłoszeniowe, czy tablice informacyjne, o którym mowa w załączniku. Należy przy tym zauważyć, że jednym z podstawowych elementów aktu prawa miejscowego jest jego cecha wskazująca, że taki akt zawiera rozstrzygnięcia, które generalnie kierowane są do nieokreślonego adresata. Powyższe oznacza, że wszelkie imprezy miejskie, o których mowa w § 3 ust. 1 lit. d i § 6 pkt 2 uchwały, oraz słupy ogłoszeniowe, czy tablice informacyjne, nie mogą stanowić podmiotowego wyłączenia. Zgodnie z uchwałą podmiotem dla którego określono wyjątki, jest Burmistrz Wyszkowa, a także Gmina Wyszków.

Brak tym samym jakichkolwiek podstaw prawnych do zawierania takich ustaleń, 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 z późn. zm.), w tym jej art. 29 wprowadzający zakaz reklamy i promocji oraz zakaz informowania o sponsorowaniu;
- 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy (Dz. U. z 2017 r. poz. 15), w tym jej art. 495 § 1 regulujący kwestie związane z niedozwolonym umieszczaniem plakatów.

Organ nadzoru wskazuje, że **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 niezespolonej.

Tymczasem żaden z powyższych warunków nie został spełniony. Znaczna część uchwały została sporządzona z naruszeniem upoważnienia zawartego w art. 37a i art. 37c ustawy o p.z.p., narusza również szereg, przytoczonych we wcześniejszej części niniejszego uzasadnienia, przepisów odrębnych, a także wykracza poza granice regulacji. Układ aktu nie jest przejrzysty, co więcej znaczna część ustaleń uchwały jest sprzeczna ze sobą, zawiera również wewnętrzne odwołania do nieistniejących jednostek redakcyjnych, a nawet stosuje wyłączenia o charakterze podmiotowym. Wiele sformułowań oraz pojęć użyto w innym znaczeniu pojęciowym niż wynika to z pojęć zdefiniowanych w przepisach odrębnych. Część ustaleń ma także charakter nienormatywny, zaś w samej uchwale występują liczne błędy językowe w tym: stylistyczne, interpunkcyjne a nawet ortograficzne.

W kontekście występujących w uchwale licznych błędów językowych organ nadzoru wskazuje, że Rada Miejska w Wyszku korzystając z przysługujących jej kompetencji stanowiących, jest zobowiązana do posługiwania się wyłącznie językiem polskim, co wynika wprost z art. 4 pkt 2 ustawy z dnia 7 października 1999 r. o języku polskim (Dz. U. z 2011 r., Nr 43, poz. 224 z późn. zm.). Zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 ww. ustawy ochrona języka polskiego polega w szczególności na dbaniu o poprawne używanie języka i doskonaleniu sprawności językowej jego użytkowników oraz na stwarzaniu warunków do właściwego rozwoju języka jako narzędzia międzyludzkiej komunikacji, przy czym do ochrony języka polskiego są obowiązane wszystkie organy władzy publicznej oraz instytucje i organizacje uczestniczące w życiu publicznym. Organ stanowiący musi mieć na względzie, że wydawany akt prawa miejscowego jest aktem kierowanym do szerokiego kręgu adresatów, dla których jego postanowienia powinny być zrozumiałe, niebudzące żadnych wątpliwości interpretacyjnych.

Dokonując wykładni znaczenia poszczególnych ustaleń wskazać należy, iż pomocna jest tu wykładnia językowa lub językowo - logiczna, która w swej istocie polega na ustalaniu **znaczenia i zakresu wyrażen zawartych w tekście prawnym biorąc pod uwagę język**, w którym zostały one sformułowane, reguły znaczeniowe i konstrukcyjne języka prawnego i naturalnego (polskiego), a także stosując się do reguł logicznego myślenia oraz specyficznych reguł logiki prawniczej. Ponieważ wykładnia ta opiera się na analizie bezpośrednio słów i zdań zawartych w konkretnym przepisie prawnym jest ona zawsze dokonywana jako pierwsza przed np. wykładnią systemową i funkcjonalną, przy których bierze się pod uwagę cel przepisu, a także np. jego umiejscowienie w akcie prawnym.

Dokonując wykładni językowej należy stosować się do konkretnych zapisów, interpretując przepis jako całość, bowiem m.in. każdy z użytych spójników nadaje przepisom inne znaczenie.

Tymczasem podjęta uchwała zawiera liczne błędy, w tym m.in.:

- ortograficzne, w ramach ustaleń zawartych w:
 - § 9 pkt 1 lit. k uchwały w brzmieniu: „(...) lub umieszczonej pod **kontem** od 0° do 45° (...)”;
 - § 9 pkt 1 lit. l uchwały w brzmieniu: „(...) lub sytuowanej pod **kontem** od 0° do 45° (...)”;
- związane z pisownią łączną lub rozdzielną, w ramach ustaleń zawartych w § 10 pkt 1 lit. d uchwały, w zakresie sformułowania „(...) **wystających po za** obrys (...)”;
- liczne błędy gramatyczne, stylistyczne, interpunkcyjne i typograficzne, utrudniające, bądź wręcz uniemożliwiające jednoznaczne odczytanie treści normatywnej.

Biorąc pod uwagę fakt, że organ nadzoru nie ma możliwości redagowania uchwały, to okoliczności niniejszej sprawy wskazują, że już uchwała w wersji podjętej przez radę nie spełniała kryterium komunikatywności. Stwierdzając nieważność wielu jednostek redakcyjnych, bądź ich części, pozostała część uchwały nie tylko nie będzie spełniała kryterium komunikatywności, ale również będzie niewykonalna. W przedmiotowym przypadku liczba naruszeń przepisów prawa wpływa wprost na brak możliwości zastosowania chociażby części ustaleń planu w praktyce. W tym miejscu organ nadzoru pragnie podkreślić, że jego rolą nie jest weryfikacja poprawności legislacyjnej aktu (poprawianie jej komunikatywności), ale stwierdzenie jej zgodności z przepisami prawa. Stwierdzenie nieważności jednych jednostek redakcyjnych (bądź ich części) skutkować będzie bezprzedmiotowością innych ustaleń.

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. 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 XXXIX/385/17 Rady Miejskiej w Wyszkanie z dnia 18 maja 2017 r. „*w sprawie określenia zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń.*”, co na mocy art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, skutkuje wstrzymaniem jej wykonania, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia.

Gminie, 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.

WOJEWODA MAZOWIECKI

Zdzisław Sipiera