



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 29 listopada 2021 r.

Poz. 5542

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-N.4131.46.13.2021.MC WOJEWODY DOLNOŚLĄSKIEGO

z dnia 26 listopada 2021 r.

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2021 r. poz. 1372 ze zm.),

stwierdzam nieważność

§ 2 ust. 1 pkt 2, § 4 ust. 1 pkt 18 we fragmencie: „wiaty przystankowe”, § 16 pkt 1 we fragmencie: „oraz szyldów”, § 16 pkt 2 we fragmencie: „oraz szyldów”, § 22 pkt lit. g, § 23 pkt 3 lit. g, § 24 pkt 3 lit. g, § 25, § 33 pkt 8 uchwały nr XLVI/293/21 Rady Miasta Kamienna Góra z dnia 27 października 2021 r. w sprawie przyjęcia zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń oraz załącznika nr 2 do tej uchwały.

Uzasadnienie

Rada Miasta Kamienna Góra na sesji w dniu 27 października 2021 r. podjęła uchwałę nr XLVI/293/21 w sprawie przyjęcia zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, zwaną dalej „uchwałą”.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 4 listopada 2021 r.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził podjęcie:

- 1) § 4 ust. 1 pkt 18 we fragmencie: „wiaty przystankowe” uchwały z istotnym naruszeniem art. 37a ust. 2 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2021 r. poz. 741 ze zm.) w związku z art. 3 pkt 4 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2020 r. poz. 1333 ze zm.), polegającym na przekroczeniu kompetencji do ustalania zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych, poprzez zaliczenie wiat przystankowych do kategorii obiektów małej architektury;
- 2) § 16 pkt 1 we fragmencie: „oraz szyldów” i § 16 pkt 2 we fragmencie: „oraz szyldów”, § 22 pkt 2 lit. g, § 23 pkt 3 lit. g i § 24 pkt 3 lit. g uchwały z istotnym naruszeniem art. 7 i art. 94 Konstytucji RP w związku z art. 37a ust. 1 i 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym polegającym na ustanowieniu przepisów aktu prawa miejscowego bez podstawy prawnej, poprzez ustalenie standardów jakościowych dla szyldów;
- 3) § 2 ust. 1 pkt 2, § 25, § 33 pkt 8 oraz załącznika nr 2 uchwały z istotnym naruszeniem art. 37a ust. 1 i 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, polegającym na przekroczeniu kompetencji do ustalania zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych, poprzez ustalenie zasad, warunków i wymagań dla miejskiego systemu informacyjnego.

Podstawę prawną przyjętej przez Radę Miasta Kamienna Góra uchwały nr XLVI/293/21 stanowi art. 37a ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Zgodnie z art. 37a ust. 1 ustawy, rada gminy może ustalić w formie uchwały zasady i warunki sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych

i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabaryty, standardy jakościowe oraz rodzaje materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane. Dalsze regulacje art. 37a ustawy, wskazują, że w odniesieniu do szyldów w uchwale określa się zasady i warunki ich sytuowania, gabaryty oraz liczbę szyldów, które mogą być umieszczone na danej nieruchomości przez podmiot prowadzący na niej działalność (ust. 2). Rada gminy może również ustalić zakaz sytuowania ogrodzeń oraz tablic reklamowych i urządzeń reklamowych, z wyłączeniem szyldów (ust. 3). Uchwała, o której mowa w ust. 1, jest aktem prawa miejscowego (ust. 4).

1.

Realizując upoważnienie ustawowe, Rada Miasta Kamienna Góra w uchwale ustaliła zasady i warunki sytuowania obiektów małej architektury, w tym mebli miejskich, ich gabaryty, standardy jakościowe oraz rodzaje materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane. W przepisie § 4 ust. 1 pkt 18 Rada zdefiniowała pojęcie meble miejskich jako „formy przestrzenne stanowiące elementy wyposażenia przestrzeni dostępnych publicznie, w tym między innymi: ławki, kosze na śmieci, stojaki na rowery, wiaty przystankowe, elementy oświetlenia, separatory, itp.”.

Ustawodawca pojęcie obiektów małej architektury zdefiniował w ustawie Prawo budowlane. Zgodnie art. 3 pkt 4 Prawa budowlanego przez obiekty małej architektury należy rozumieć niewielkie obiekty, 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.

Z powyższego przepisu wynika, że cechą wspólną obiektów małej architektury stanowią ich niewielkie rozmiary, przy czym lista tych obiektów objęta art. 3 pkt 4 Prawa budowlanego nie jest wyczerpująca i do obiektów małej architektury można zaliczyć także inne nie wymienione wprost w tym przepisie obiekty, o ile są one niewielkie i rodzajowo podobne do tych, które zostały wymienione w art. 3 pkt 4 ww. ustawy. Co prawda katalog obiektów tych nie jest katalogiem zamkniętym, z uwagi na zawarte w nim sformułowanie „w szczególności”, jednakże cytowane powyżej wyliczenie, wskazuje cel jakiemu ma służyć użytkowanie tego typu obiektów, czyli: kult religijny, elementy wchodzące w skład architektury ogrodowej oraz rekreację codzienną.

Orzecznictwo sądów administracyjnych wskazuje, że wiata (ogólnie) może być kwalifikowana jako budowla, ale także obiekt małej architektury. Jednak o tym, czy wiata jest budowlą, czy też obiektem małej architektury, decyduje przede wszystkim jej wielkość oraz sposób konstrukcji (tak np. wyrok WSA Gdańsk z dnia 09-05-2018, II SA/Gd 165/18, wyrok WSA Warszawa z dnia 31-08-2017, III Sa/Wa 2711/16, wyrok WSA Kraków z dnia 30.01.2015, II SA/Kr 1626/14). W ocenie organu nadzoru znaczenie w tej kwestii ma również funkcja użytkowa wiaty.

Wiata przystankowa jest miejscem, gdzie pasażerowie oczekują na środek transportu. Zadaniem wiaty przystankowej jest ochrona pasażerów przed czynnikami atmosferycznymi (śniegiem, deszczem, wiatrem itp.) oraz pomocniczo oznaczenie miejsce przystanku komunikacyjnego. Z istoty swej funkcji, wiata przystankowa ma służyć kilku lub kilkunastu pasażerom. Nie będzie to więc obiekt niewielkich rozmiarów. Biorąc pod uwagę funkcję wiaty przystankowej należy też stwierdzić, że wiata przystankowa nie jest obiektem kultu religijnego, nie jest obiektem architektury ogrodowej, nie służy też codziennej rekreacji czy nawet utrzymaniu porządku (utrzymaniu porządku mogła by służyć niewielkich rozmiarów wiata śmietnikowa, ale nie przystankowa).

Należy również zwrócić uwagę na konstrukcję przepisu art. 29 ust. 2 Prawa budowlanego.

Biorąc pod uwagę powyższe, w ocenie organu nadzoru, wiat przystankowych nie można zaliczyć do kategorii obiektów małej architektury. Przepis ten wylicza obiekty, na budowę których nie jest wymagana decyzja o pozwoleniu na budowę oraz zgłoszenie. W punkcie 5 tego przepisu ustawodawca wskazuje na wiaty przystankowe i peronowe, a w punkcie 19 na obiekty małej architektury, z wyjątkiem obiektów małej architektury w miejscach publicznych. Obiekty małej architektury w miejscach publicznych wyróżnione są z kolei w art. 29 ust. 1 pkt 28 Prawa budowlanego, jako obiekty na których budowę nie wymaga się decyzji o pozwoleniu na budowę, natomiast wymaga się zgłoszenia. Wyraźnie więc widać, że prawodawca odróżnia

wiaty przystankowe od obiektów małej architektury, w tym od obiektów małej architektury w miejscach publicznych.

2.

W § 16 kwestionowanej uchwały Rada ustaliła ogólne wymagania dla reklam, w ustępie 1 tego przepisu wprowadziła zakaz sytuowania tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz szyldów imitujących formy znaków drogowych oraz oznakowania miejskiego systemu informacji. W ustępie 2 zaś wprowadziła zakaz sytuowania tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz szyldów o kolorach jaskrawych, odbijających światło, z wykorzystaniem projekcji świetlnych i elementów ruchomych, emitujących światło o zmieniającym się natężeniu (błyskotliwe lub pulsujące), w szczególności neonów, ekranów LED, LCD itp.

W przepisie § 22 uchwały Rada ustaliła zasady i warunki sytuowania szyldów zlokalizowanych w strefie A i B. W ustępie 2 lit. g tego przepisu wprowadziła nakaz stosowania szyldów wykonanych z dibondu, szkła, pleksi, blachy, drewna, aluminium, PVC.

Odnosnie szyldów zlokalizowanych w strefie C, D i E, w przepisie § 23 ust. 3 lit. g wprowadzono wymóg stosowania szyldów wykonanych z dibondu, szkła, pleksi, blachy, drewna, aluminium, PVC, folii okiennej matowej.

Odnosnie szyldów zlokalizowanych w strefie F, w przepisie § 24 ust. 3 lit. g wprowadzono wymóg stosowania szyldów wykonanych z dibondu, szkła, pleksi, blachy, drewna, aluminium, PVC, folii okiennej matowej.

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

Tymczasem wyżej wymienione, kwestionowane postanowienia, mimo ich usystematyzowania w ramach zasad i warunków sytuowania szyldów, dotyczą ich standardów jakościowych, tj. cech jakie muszą posiadać (zakaz imitowania form znaków drogowych oraz oznakowania miejskiego systemu informacji, zakaz kolorów jaskrawych, odbijających światło, z wykorzystaniem projekcji świetlnych i elementów ruchomych, emitujących światło o zmieniającym się natężeniu oraz materiałów z jakich mogą być wykonane) oraz materiałów z jakich mogą być wykonane (dibond, szkło, pleksi, blacha drewno, aluminium, PVC, folia okienna matowa).

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

Nie ulega zatem wątpliwości, że wprowadzenie do uchwały norm określających, że szyldy nie mogą imitować znaków drogowych oraz oznakowania miejskiego systemu informacji oraz nie mogą posiadać kolorów jaskrawych z wykorzystaniem projekcji świetlnych i elementów ruchomych, emitujących światło o zmieniającym się natężeniu, a także muszą być wykonane z dibondu, szkła, pleksi, blachy, drewna, aluminium, PVC, folii okiennej matowej nie znajduje podstawy prawnej. Takie regulacje naruszają tym samym art. 7 i art. 94 Konstytucji RP, w związku z art. 37a ust. 1 i 2 ustawy.

Stanowienie aktów prawa miejscowego może – zgodnie z art. 94 Konstytucji RP – odbywać się wyłącznie na podstawie i w granicach upoważnienia zawartego w ustawie. Przepis ten wskazuje, że Konstytucja RP w sposób szczególny podkreśla konieczność działania na podstawie i w granicach prawa przy stanowieniu aktów prawa miejscowego. Taki wymóg kierowany jest do wszystkich organów władzy publicznej

w art. 7 Konstytucji RP. Podjęcie aktu prawa miejscowego bez podstawy prawnej stanowi zatem istotne naruszenie wskazanych przepisów Konstytucji RP.

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

3.

W przepisie § 25 uchwały Rada ustaliła zasady, warunki i wymagania dla miejskiego systemu informacyjnego, tj. tabliczek z numerem porządkowym (§ 25 ust. 1 pkt 2), tabliczek z oznaczeniem zabytku (§ 25 ust. 1 pkt 3), tablic z nazwą ulicy (§ 25 ust. 1 pkt 4).

W załączniku 2 uchwały określono wygląd, wymiary, czcionkę i kolory tabliczki z numerem porządkowym oraz oznaczeń zabytków i tablicy z nazwą ulicy.

W tym miejscu należy wskazać, że ustawodawca w art. 37a ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym uprawnia radę do ustalenia w formie uchwały zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabaryty, standardy jakościowe oraz rodzaje materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane.

W tej samej uchwale prawodawca definiuje pojęcie tablicy reklamowej, urządzenia reklamowego oraz kluczowe tutaj pojęcie reklamy.

Zgodnie z art. 2 pkt 16 a ustawy przez reklamę należy rozumieć upowszechnianie w jakiegokolwiek wizualnej formie informacji promującej osobę, przedsiębiorstwa, towary, usługi, przedsięwzięcia lub ruchy społeczne. Zgodnie z art. 2 pkt 16 b ustawy przez tablicę reklamową należy rozumieć 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. W myśl zaś art. 2 pkt 16 c ustawy przez urządzenie reklamowe należy rozumieć 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.

Z powyższych definicji wynika, że zarówno tablica reklamowa jak i urządzenie reklamowe służy do ekspozycji reklamy. Kluczowym elementem pojęcia reklamy jest z kolei informacja promująca osobę, przedsiębiorstwo, towary, usługi, przedsięwzięcia lub ruchy społeczne. W ocenie organu nadzoru, nie można uznać, że celem tabliczek z numerem porządkowym, tabliczek z oznaczeniem zabytku czy tablic z nazwą ulicy jest promocja osób, przedsiębiorstw, towarów, usług, przedsięwzięć czy ruchów społecznych. Pełnią one bowiem rolę informacyjną i porządkową. Wskazuje na to zresztą definicja miejskiego systemu informacji zawarta w § 4 pkt 20 uchwały, która stanowi, że przez miejski system informacji należy rozumieć system oznaczenia porządkowego budynków (nieruchomości), nazw ulic, oraz jednolity system informacji obejmujący tablice, znaki informacyjne i przestrzenne nośniki informacji, stanowiące elementy systemu informacji ulicowej, adresowej, kierunkowej oraz turystycznej, inne niż znaki drogowe.

Tabliczki z oznaczeniem zabytku jedynie pomocniczo pełnią rolę promującą zabytki. Ich podstawową rolą jest rola informacyjna. Z kolei niektóre tablice z nazwami ulic pomocniczo mogą pełnić rolę upamiętniającą osoby czy wydarzenia. Ich rolą podstawową jest rola porządkująca i informacyjna.

Tabliczki z numerem porządkowym, tabliczki z oznaczeniem zabytku i tablice z nazwami ulic nie stanowią więc tablic i urządzeń reklamowych w rozumieniu ustawy.

Z uwagi na powyższe, w ocenie organu nadzoru, § 2 ust. 1 pkt 2, § 25, § 33 pkt 8 i załącznik nr 2 uchwały zostały podjęte z przekroczeniem kompetencji zawartej w ustawowym przepisie upoważniającym. Koniecznym jest więc stwierdzenie nieważności tych uregulowań.

Mając na uwadze powyższe należało orzec jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu za pośrednictwem organu nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

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

Wojewoda Dolnośląski:
Jarosław Obremski