



WOJEWODA ŚWIĘTOKRZYSKI

Kielce, dnia 26-05-2022

Znak: SPN.III.4130.21.2022

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 Ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t. j. Dz. U. z 2022 r., poz. 559 ze zm.)

stwierdzam nieważność

części uchwały Nr LX/1188/2022 Rady Miasta Kielce z dnia 21 kwietnia 2022 r. w sprawie ustalenia zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabarytów, standardów jakościowych oraz rodzajów materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane, w zakresie:

- § 5 ust. 5 pkt 2 lit. b uchwały,
- § 9 ust. 3 tiret drugie uchwały,
- § 9 ust. 5 pkt 2 lit. a ppkt ii uchwały,
- § 9 ust. 5 pkt 2 lit. b ppkt i uchwały,
- § 11 ust. 6 lit. c uchwały,
- § 11 ust. 7 pkt 1 uchwały,
- § 15 ust. 7 uchwały.

UZASADNIENIE

Na sesji w dniu 21 kwietnia 2022 r. Rada Miasta Kielce podjęła uchwałę Nr LX/1188/2022 w sprawie ustalenia zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabarytów, standardów jakościowych oraz rodzajów materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane.

Wyżej wymieniona uchwała wraz z załącznikami oraz dokumentacją wpłynęła do tut. organu w dniu 28 kwietnia 2022 r.

W dniu 16 maja 2022 r. organ nadzoru wszczął postępowanie nadzorcze, umożliwiając Przewodniczącemu Rady Miasta Kielce złożenie wyjaśnień do przedłożonych do uchwały zarzutów.

Pismem z dnia 19 maja 2022 r., znak: UA-I.671.1.2018, Przewodniczący Rady Miasta Kielce odniósł się do stwierdzonych przez organ nadzoru nieprawidłowości.

Przedmiotowa uchwała oceniana jest na podstawie przepisów Ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t. j. Dz. U. z 2022 r., poz. 503), zwanej dalej ustawą.

W świetle art. 37a ust. 4 ustawy, 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. Regulacja zawarta w ustępach od 2-10 art. 37a ustawy w sposób

szczegółowy określa zakres przedmiotowy uchwały. Dalsze przepisy regulują procedurę podejmowania uchwały (art. 37b ustawy), wyłączenia w stosowaniu przepisów dotyczących reklam (art. 37c ustawy) oraz kary pieniężne związane z umieszczeniem tablic reklamowych lub urządzeń reklamowych niezgodne z przepisami uchwały (art. 37d ustawy).

Artykuł 94 Konstytucji RP stanowi, iż organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawach, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów, a zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określają odpowiednie ustawy. 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 wskazane są w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Zasady sporządzania ww. uchwały należy rozumieć jako merytoryczną jej zawartość (część tekstowa i ewentualnie graficzna), która określona została w art. 37a ustawy.

Natomiast tryb podjęcia uchwały, określony w art. 37b ustawy, odnosi się do sekwencji czynności, gwarantujących możliwość udziału zainteresowanych podmiotów w procesie tworzenia uchwały.

Zgodnie z art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym uchwała organu gminy sprzeczna z prawem jest nieważna. W odniesieniu do podstaw stwierdzenia nieważności aktów organu samorządowego przyjmuje się, że już z samego brzmienia art. 91 ust. 1 w związku z art. 91 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym wynika, iż tylko istotne naruszenie prawa stanowi podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały (aktu) organu gminy. Za „istotne” naruszenie prawa uznaje się „uchylenie prowadzące do takich skutków, które nie mogą zostać zaakceptowane w demokratycznym państwie prawnym, które wpływają na treść uchwały. Do takich uchybień należą między innymi: naruszenie przepisów prawa wyznaczających kompetencje do wydania aktu, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego przez wadliwą ich wykładnię oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał, jeżeli na skutek tego naruszenia zapadła uchwała innej treści, niż gdyby naruszenie nie nastąpiło” (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 10 października 2017 r. sygn. akt IV SA/Wa 837/17).

Po dokonaniu analizy postanowień uchwały pod względem ich zgodności z prawem oraz złożonej odpowiedzi na wszczęcie postępowania nadzorczego, organ nadzoru stwierdza, że przedmiotowa uchwała w części została podjęta z istotnym naruszeniem prawa:

1. Uchwała narusza art. 110 § 6 i 6a Ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy (t. j. Dz. U. z 2020 r., poz. 1319 ze zm.) poprzez nieprawidłowe określenie podmiotów, które muszą usunąć reklamy wyborcze oraz terminu ich usunięcia.

Zgodnie z art. 110 § 6 ustawy Kodeks wyborczy plakaty i hasła wyborcze oraz urządzenia ogłoszeniowe ustawione w celu prowadzenia agitacji wyborczej pełnomocnicy wyborczy obowiązani są usunąć w terminie 30 dni po dniu wyborów.

W świetle art. 110 § 6a ww. ustawy obowiązek, o którym mowa w § 6, nie dotyczy sytuacji, w której plakaty i hasła wyborcze oraz urządzenia ogłoszeniowe ustawione w celu prowadzenia agitacji wyborczej znajdują się na nieruchomościach, obiektach lub urządzeniach niebędących własnością Skarbu Państwa, państwowych osób prawnych, jednostek samorządu terytorialnego, ich związków lub stowarzyszeń, komunalnych osób prawnych oraz spółek, w których większość akcji lub udziałów ma Skarb Państwa, jednostki samorządu terytorialnego lub ich związki, oraz fundacji utworzonych przez organy władzy publicznej, a pozostawienie plakatów i hasel wyborczych oraz urządzeń ogłoszeniowych po upływie terminu, o którym mowa w § 6, nastąpi za zgodą właściciela.

Tymczasem z § 5 ust. 5 pkt 2 lit. b uchwały wynika, że dopuszcza się stosowanie wszelkich form tymczasowych reklam i urządzeń reklamowych będących reklamą wyborczą na czas trwania kampanii wyborczej oraz nie dłużej niż 14 dni po zakończeniu wyborów.

Z powyższego zapisu wynika, że każdy podmiot, po upływie ww. terminu, powinien usunąć reklamę wyborczą, co stoi w sprzeczności z ustawą Kodeks wyborczy.

Jak już nadmieniano wcześniej, uchwała Rady Miasta Kielce Nr LX/1188/2022 w sprawie ustalenia zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabarytów, standardów jakościowych oraz rodzajów materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane stanowi akt prawa miejscowego. Stosownie do art. 87 Konstytucji RP stanowi więc źródło powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej. Uchwały organów samorządu terytorialnego jako akty prawa miejscowego, stosownie do konstytucyjnej zasady hierarchicznej struktury źródeł prawa, muszą być zgodne ze wszystkimi aktami powszechnie obowiązującymi (Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 15 marca 2010 r., sygn. akt I OSK 738/09).

Niezgodność przepisów uchwały z ustawą Kodeks wyborczy, stanowi istotne naruszenie prawa.

2. Uchwała narusza art. 37a ust. 1 ustawy poprzez określenie liczby tablic reklamowych i urządzeń reklamowych.

Zgodnie z dyspozycją 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.

W myśl art. 37a ust. 2 ustawy w odniesieniu do szyldów w uchwale, o której mowa w ust. 1, określa się zasady i warunki ich sytuowania, gabaryty oraz liczbę szyldów, które mogą być umieszczone na danej nieruchomości przez podmiot prowadzący na niej działalność.

Z przepisów tych wynika, że wspólnym mianownikiem tablic i urządzeń reklamowych, w tym szyldów, są jedynie regulacje związane z ustaleniem zasad i warunków ich sytuowania oraz ich gabarytów. Natomiast określenie liczby tablic i urządzeń reklamowych nie mieści się w pojęciach: „zasad i warunków sytuowania”, „gabarytów”, „standardów jakościowych, czy „rodzajów materiałów z jakich mogą być wykonane”.

A zatem w uchwale nie można określić liczby tablic reklamowych i urządzeń reklamowych. W uchwale określa się wyłącznie liczbę szyldów (art. 37a ust. 2 ustawy).

Tymczasem w uchwale nieprawidłowo (sprzecznie z ustawą) określono liczbę tablic reklamowych i urządzeń reklamowych, tj.:

- w § 9 ust. 3 tiret drugie uchwały dopuszczono sytuowanie wyłącznie jednej reklamy na nieruchomości,
- § 9 ust. 5 pkt 2 lit. a ppkt ii uchwały dopuszczono sytuowanie na jednej elewacji powyżej linii parteru maksymalnie dwóch tablic reklamowych i urządzeń reklamowych formatu średniego lub maksymalnie dwóch tablic reklamowych i urządzeń reklamowych formatu dużego lub wyłącznie jednej tablicy reklamowej i urządzenia reklamowego formatu wielkiego,
- w § 9 ust. 5 pkt 2 lit. b ppkt i uchwały na jednym budynku dopuszczono sytuowanie wyłącznie jednego nośnika,
- w § 11 ust. 6 lit. c uchwały określono maksymalną ilość masztów, dla nieruchomości:
 - powierzchni mniejszej lub równej 0,5 ha: 6 sztuk w granicach jednej nieruchomości,
 - o powierzchni większej niż 0,5 ha dodatkowo 3 sztuki na każde rozpoczęte kolejne 0,5 ha terenu,
- w § 11 ust. 7 pkt 1 uchwały dopuszczono sytuowanie wyłącznie jednego totemu na nieruchomości o powierzchni do 1,0 ha włącznie; na nieruchomościach o powierzchni ponad 1 ha dopuszcza się sytuowanie więcej niż jednego totemu (...).

Artykułu 37a ust. 2 ustawy odnoszącego się wyłącznie do szyldów nie można rozciągać na wszystkie inne tablice i urządzenia reklamowe.

Przepis odnoszący się do tablic i urządzeń reklamowych nie będących szyldami, określony w art. 37a ust. 1 ustawy jest regulacją zamkniętą i nie wolno wykraczać poza jej zakres.

Określenie w uchwale liczby tablic reklamowych i urządzeń reklamowych jest przekroczeniem zakresu delegacji ustawowej, o której mowa w art. 37a ust. 1 ustawy, co stanowi istotne naruszenie prawa.

Powyższe stanowisko potwierdza wyrok Naczelnego Sadu Administracyjnego z dnia 21 września 2021 r., sygn. akt II OSK 1005/21.

3. Uchwała narusza 37a ust. 9 ustawy poprzez określenie nakazu doprowadzenia terenu lub obiektów do stanu zapewniającego należyty stan estetyczny lub techniczny, w przypadku konieczności usunięcia tablicy reklamowej lub urządzenia reklamowego, po zakończeniu prac demontażowych.

W świetle art. 37a ust. 9 uchwała, o której mowa w ust. 1, określa warunki i termin dostosowania istniejących w dniu jej wejścia w życie obiektów małej architektury, ogrodzeń oraz tablic reklamowych i urządzeń reklamowych do zakazów, zasad i warunków w niej określonych, nie krótszy niż 12 miesięcy od dnia wejścia w życie uchwały.

Tymczasem § 15 ust. 7 uchwały ma następujące brzmienie: „W przypadku konieczności usunięcia tablicy reklamowej lub urządzenia reklamowego, po zakończeniu prac demontażowych, należy niezwłocznie doprowadzić teren lub obiekt do stanu zapewniającego należyty stan estetyczny i techniczny”.

Takie regulacje wykraczają poza kompetencje ustawową. Należy dodać, że gdyby faktycznie ustawodawca chciał doprowadzić teren lub obiekt do stanu zapewniającego należyty stan estetyczny i techniczny (w przypadku konieczności usunięcia tablicy reklamowej lub urządzenia reklamowego, niezwłocznie po zakończeniu prac demontażowych), to wprost zapisałby to w ustawie.

Należy również nadmienić, że zgodnie art. 5 ust. 2 Ustawy z dnia 7 lipca 1994r. Prawo budowlane (j. t. Dz. U. z 2021 r., poz. 2351 ze zm.) 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 (niezależnie od tego czy była na nim tablica reklamowa lub urządzenie reklamowe, czy też nie).

Z uwagi na powyższe, organ nadzorczy stwierdza, iż w jego ocenie kwestionowana część uchwały w sposób istotny narusza obowiązujący porządek prawny, a powyżej podniesione argumenty czynią zasadnym niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze, stwierdzające nieważność powołanej na wstępie uchwały w zakresie określonym sentencją rozstrzygnięcia nadzorczego.

Organ nadzoru zdecydował zatem o stwierdzeniu nieważności przedmiotowej uchwały w takiej części, która pozwala na zafunkcjonowanie uchwały w obrocie prawnym w pozostałym zakresie.

W świetle 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.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach, za pośrednictwem Wojewody Świętokrzyskiego, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

Zbigniew Koniusz
Wojewoda Świętokrzyski