



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

---

Rzeszów, dnia 20 listopada 2023 r.

Poz. 5076

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR P-II.4131.2.259.2023 WOJEWODY PODKARPACKIEGO

z dnia 16 listopada 2023 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2023 r., poz. 40),

#### STWIERDZAM NIEWAŻNOŚĆ

uchwały Nr LXII/1746/23 Rady Miasta Krosna z dnia 31 sierpnia 2023 r. w sprawie ustalenia zasad i warunków sytuowania na terenie Gminy Miasta Krosno obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabarytów, standardów jakościowych oraz rodzajów materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane.

#### Uzasadnienie

Uchwałą Nr LXII/1746/23 z dnia 31 sierpnia 2023 r. Rada Miasta Krosna ustaliła zasady i warunki sytuowania na terenie Gminy Miasta Krosno obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabarytów, standardów jakościowych oraz rodzajów materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane.

Powyższą uchwałą podjęto w trybie i na zasadach określonych w przepisach art. 37a ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2023 r. poz. 977), które uprawniają radę gminy do ustalenia w formie uchwały 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. Celem ww. aktu prawa miejscowego jest uporządkowanie przestrzeni publicznej, a przyjęte w u.p.z.p. regulacje dotyczące tej uchwały wprowadzają w istocie prymat ochrony krajobrazu. Przy czym, przepisy ustawy nie przewidują obowiązku podjęcia uchwały krajobrazowej - ma ona charakter fakultatywny. Wpływa to na władztwo gminy w ustalaniu treści uchwały, gdyż może ona przewidywać całkowity zakaz sytuowania obiektów reklamowych, jak również przewidywać rozwiązania pośrednie, polegające na ograniczeniach o charakterze częściowym. Tego rodzaju rozwiązania mogą zaś dotyczyć zarówno samego obiektu reklamowego (jego parametrów i materiału, z jakiego ma zostać wykonany) - ograniczenia przedmiotowe, jak i jego usytuowania - ograniczenia obszarowe (zob. T. Brzezicki, Kara za niezgodne z prawem umieszczenie reklamy, Przegląd Podatkowy, 8/2016, s. 35-40).

Przepisy stanowiące podstawę podejmowania uchwał krajobrazowych wprowadzone zostały do polskiego systemu prawnego w dniu 11 września 2015 r. ustawą z dnia 24 kwietnia 2015 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu nowelizującą przepisy u.p.z.p. Konieczność zapewnienia ochrony krajobrazu i właściwego nim zarządzania wynikała m.in. z postanowień ratyfikowanej przez Polskę w roku 2005 Europejskiej Konwencji Krajobrazowej sporządzonej we Florencji dnia 20 października 2000 r. Zgodnie z art. 5 Konwencji Polska zobowiązała się m.in. do podjęcia działań na rzecz prawnego uznania krajobrazów, ustanowienia i wdrożenia polityki krajobrazowej oraz zintegrowania krajobrazu z własną polityką w zakresie planowania regionalnego i urbanistycznego, a także z innymi politykami, które pośrednio lub bezpośrednio oddziałują na krajobraz. W rozumieniu Konwencji „krajobraz” oznacza obszar postrzegany przez ludzi, którego charakter jest wynikiem działania i interakcji czynników przyrodniczych i/lub ludzkich. Zgodnie z art. 5 pkt a Konwencji strony zobowiązane są do prawnego uznania krajobrazów jako istotnego komponentu otoczenia ludzi, jako wyrażenia dzielonej przez nie różnorodności

kulturowej i przyrodniczej oraz podstawy ich tożsamości. Zalecenie CM/Rec (2008)3 Komitetu Ministrów dla państw członkowskich w sprawie wytycznych dotyczących wdrażania Europejskiej Konwencji Krajobrazowej stanowi, iż prawne uznanie krajobrazów jest prawem i obowiązkiem wszystkich instytucji i obywateli Europy względem ich fizycznego otoczenia. Ratyfikacja Konwencji zobowiązuje ponadto jej strony do ustanowienia standardów jakości krajobrazu (art. 6D konwencji krajobrazowej), jak również do planowania ochrony krajobrazu oraz do gospodarowania krajobrazem.

Oceniając powyższą uchwałę organ nadzoru miał na uwadze zasadę legalizmu, nakazującą organom władzy publicznej działanie na podstawie i w granicach prawa (art. 7 Konstytucji RP). W myśl tej zasady w państwie praworządnym wszelka działalność władcza wymaga podstaw prawnych, tzn. legitymacji w prawie nadanym upoważnieniu do działania. Tym samym, sposób wykorzystywania kompetencji przez organy państwowe nie jest wyrazem arbitralności ich działania, lecz wynikiem realizacji przekazanych im uprawnień. Działania wykraczające poza ramy tych uprawnień pozbawione są zaś legitymacji. Oznacza to, że rada gminy nie ma prawa do samoistnego, czyli niezajdującego podstawy w normie ustawowej, kształtowania prawa na obszarze gminy. Poza tym, każda norma kompetencyjna musi być interpretowana i realizowana tak, aby nie naruszała innych przepisów aktów prawnych wyższego rzędu. Zakres upoważnienia musi być zawsze ustalany przez pryzmat zasad demokratycznego państwa prawnego, działania w granicach i na podstawie prawa, z uwzględnieniem przepisów regulujących daną dziedzinę. Zgodnie z art. 40 ust. 1 u.s.g., na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy. Przepis ten upoważnia radę gminy do wydawania aktów prawa miejscowego o charakterze wykonawczym, których zadaniem jest wykonanie upoważnienia zawartego w ustawie szczególnej, w granicach i zakresie przedmiotowym w nim określonym, z uwzględnieniem specyfiki i potrzeb danej gminy. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym a ustawą, co z reguły stanowi istotne naruszenie prawa.

Należy zaakcentować, że akty prawa miejscowego, jako źródło powszechnie obowiązującego prawa o ograniczonym zasięgu terytorialnym (art. 87 ust. 2 Konstytucji RP) zajmują określone miejsce w systemie źródeł prawa, który w Polsce zbudowany jest hierarchicznie. Najważniejszym źródłem prawa jest Konstytucja, następnie ratyfikowane umowy międzynarodowe i ustawy. Wszystkie zaś akty wykonawcze (rozporządzenia, akty prawa miejscowego), jako akty normatywne niższego rzędu, winny być zgodnie ze wskazanymi aktami prawnymi wyższego rzędu. Wykonawczy charakter aktu prawa miejscowego oraz zasada prymatu nad nim ustawy w hierarchii źródeł prawa, obligują organ realizujący ustawową normę kompetencyjną w zakresie tworzenia aktu prawa miejscowego do wydawania tych aktów wyłącznie w granicach upoważnienia ustawowego, celem uszczegółowienia zapisów ustawowych. Regulacje zawarte w akcie prawa miejscowego mają na celu jedynie uzupełnienie przepisów powszechnie obowiązujących rangi ustawowej, kształtujących prawa i obowiązki ich adresatów (por. wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 24 listopada 2010 r., sygn. akt II SA/Bd 1183/10).

W § 4 ust. 1 pkt 7 uchwały, wskazano, iż do zapisów uchwały nie stosuje się tablic reklamowych i urządzeń reklamowych, informujących o wydarzeniach kulturalnych, rozrywkowych i sportowych, publikowanych przez miejskie instytucje kultury oraz miejski ośrodek sportu i rekreacji, co wykracza poza obowiązkowy i dopuszczalny zakres ustaleń uchwały w zakresie 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, określony przepisami art. 37a ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2023 r., poz. 977 z późn. zm.), gdyż rada gminy nie jest uprawniona do tego, aby zasady sytuowania tablic reklamowych i urządzeń reklamowych wiązać z treściami przekazywanymi na tych tablicach i urządzeniach.

Analogicznie uwaga odnosi się do zapisów uchwały zawartych w § 4 ust. 1 pkt 8 i 12, § 9 ust. 1 pkt 2 lit. b, § 9 ust. 2 pkt 2 lit. e tiret czwarte i lit. g tiret drugie.

Niewłaściwe, są ustalenia zawarte w § 4 ust. 2 przedmiotowej uchwały, dopuszczające lokalizację murali artystycznych, pod warunkiem zatwierdzenia projektu ich realizacji przez specjalnie do tego celu powołaną komisję, składającą się z przedstawicieli Wojewódzkiego Urzędu Ochrony Zabytków delegatura w Krośnie, Miejskiego Konserwatora Zabytków w Krośnie, dodatkowo zaproszonych przedstawicieli środowisk artystycznych, kulturalnych i przedstawicieli społeczeństwa lokalnego.

Powyższe narusza normę zawartą w art. 37b ust. 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, która wskazuje radę gminy, jako organ właściwy do uchwalenia uchwały „krajobrazowej” i to właśnie rada gminy jest organem właściwym do określania 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. Nie istnieje przepis upoważniający do przeniesienia choćby części tej kompetencji na inny podmiot, zatem rada gminy nie może upoważniać kogokolwiek do decydowania o ww. zasadach i warunkach na etapie późniejszym niż uchwalenie uchwały „krajobrazowej”.

Analogicznie uwaga odnosi się do zapisów uchwały zawartych w § 7 ust. 1 pkt 2 lit. e, § 9 ust. 1 pkt 2 lit. d i f, § 13 ust. 2 pkt 3.

Z kolei zapisy uchwały zawarte w § 6 ust. 2, § 7 ust. 1 pkt 1 lit. g, § 7 ust. 1 pkt 2 lit. c i f regulują wygląd szyldów, co wykracza poza zakres określony w art. 37a ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, gdyż przepisy ustawy, w odniesieniu do szyldów, nie przewidują możliwości ustalania standardów jakościowych, ani materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane. Ponadto, niewłaściwe już w nazwie Rozdziału II, zawarto informacje, iż niniejszy rozdział określa standardy jakościowe oraz rodzaje materiałów z jakich mogą być wykonane szyldy.

Zapisy zawarte w § 9 ust. 1 pkt 2 lit. a uchwały, dopuszczające w strefie A na terenie ogródków gastronomicznych, nie więcej niż dwa stojaki dla każdego lokalu gastronomicznego oraz w § 9 ust. 1 pkt 2 lit. e uchwały, dopuszczające w strefie D sytuowanie 1 pylonu reklamowego dla nieruchomości, naruszają art. 37 a ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, gdyż w uchwale „krajobrazowej” nie można określać liczby tablic reklamowych i urządzeń reklamowych. Przepisy ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, dopuszczają określanie w uchwale wyłącznie liczbę szyldów (art. 37a ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym).

W § 4 ust. 1 pkt 13 uchwały, ustalono, iż do zapisów uchwały nie stosuje się elementów informacji wizualnej znajdujących się na terenie stacji paliw, z kolei w § 9 ust. 2 pkt 1 lit. f zakazano sytuowania tablic i urządzeń reklamowych nie będących szyldem na ogrodzeniach obiektów sportowych. Należy wskazać, iż stosownie do art. 37a ust. 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, uchwała może przewidywać różne regulacje dla różnych obszarów gminy określając w sposób jednoznaczny granice tych obszarów, brak jest natomiast możliwości różnicowania ustaleń uchwały, w oparciu o inne, niż określone w ustawie kryterium obszarowe. W związku z czym ustalenie różnych regulacji w niniejszej uchwale w oparciu o funkcje obiektów, na których znajdować ma się tablica reklamowa lub urządzenie reklamowe jest nieprawidłowe i wykracza poza obowiązkowy i dopuszczalny zakres ustaleń uchwały „krajobrazowej”, określony w art. 37a ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Analogicznie uwaga odnosi się do zapisów uchwały zawartych w § 12 pkt 4 lit. a i d.

Niewłaściwa, wykraczająca poza obowiązkowy i dopuszczalny zakres ustaleń uchwały „krajobrazowej”, określony w art. 37a ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, jest forma ustaleń zawarta w § 12 pkt 3 lit. a uchwały, nakazująca ochronę ogrodzeń zabytkowych, gdyż uchwała „krajobrazowa” określając zasady i warunki sytuowania ogrodzeń, ich gabaryty, standardy jakościowe oraz rodzaje materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane, nie może natomiast, wprowadzać innych niż nakaz dostosowania do przepisów uchwały w określonym terminie, nakazów i zakazów odnoszących się do istniejących już ogrodzeń. Dodatkowo, należy zauważyć, iż stosownie do art. 37a ust. 10 pkt 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, uchwała „krajobrazowa” może wskazywać obszary oraz rodzaje ogrodzeń, dla których następuje zwolnienie z obowiązku dostosowania ogrodzeń istniejących w dniu jej wejścia w życie do zakazów, zasad lub warunków określonych w uchwale.

Nieprawidłowo, w § 14 ust. 3 uchwały, ustalono termin dostosowania do zasad i warunków określonych w niniejszej uchwale dla istniejących tablic reklamowych i urządzeń reklamowych, posiadających aktualne i ważne pozwolenia na budowę lub legalne zgłoszenia robót budowlanych, gdyż uchwała „krajobrazowa” nie może rozróżniać tablic i urządzeń reklamowych ze względu na ich status prawny tj. na legalne i nielegalne posadowione nośniki. Wszystkie nośniki, które istniały w dacie wejścia w życie uchwały, są traktowane przez ustawę o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym jednorodnie. Na marginesie należy wskazać, iż kwestie związane z nielegalnym postawieniem obiektów regulują przepisy Prawa budowlanego. W związku z powyższym, przedmiotowe ustalenie uchwały, wykracza poza kompetencje rady, określone w art. 37 a ust. 9 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Analogicznie uwaga odnosi się do ustaleń, zawartych w § 14 ust. 8, w którym mowa o legalnie powstałych obiektach małej architektury i ogrodzeniach. Przedmiotowe ustalenie wykracza poza kompetencje rady, określone w art. 37 a ust. 10 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Dodatkowo zauważa,

się, że okoliczność, iż dany obiekt małej architektury lub ogrodzenie został postawiony leganie, nie oznacza jeszcze, że nie ingeruje nadmiernie w estetykę, ład przestrzenny czy też krajobraz miasta.

Ww § 14 ust. 7 uchwały, ustalono nakaz doprowadzenia nawierzchni lub powierzchni elementu, szczególnie elewacji, do którego tablica lub urządzenie były zamocowane, do stanu spójnego z otoczeniem, niemniej jednak nie wiadomo co oznacza sformułowanie „do stanu spójnego z otoczeniem”, co budzi istotne wątpliwości interpretacyjne. Ponadto, wskazuje się, iż przywołane powyżej przepisy uchwały, wykraczają poza kompetencje rady, określone w art. 37 a ust. 9 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, gdyż nie mieszczą się w granicach zasad i warunków dostosowania obiektów małej architektury oraz tablic reklamowych i urządzeń reklamowych. Nie są to zasady dostosowania, lecz zasady zagospodarowania przestrzeni pozostałej po dostosowaniu ww. obiektów i urządzeń.

W zakresie załącznika nr 1 zauważa się, iż przedłożony wraz z uchwałą załącznik graficzny nie posiada skali, w której zgodnie z informacją na tym załączniku został sporządzony, co powoduje, iż jest on nieczytelny.

W § 17 uchwały, nieprawidłowo powierzono wykonanie niniejszej uchwały Prezydentowi Miasta przy pomocy Miejskiego Konserwatora Zabytków, gdyż prezydent jest organem wykonawczym gminy i rada gminy nie może określić sposobu wykonania uchwały przez prezydenta, poprzez wskazanie organu z pomocą którego ma realizować czynności związane z wykonywaniem uchwały.

Ponadto w zakresie przedłożonej dokumentacji, zauważa się, iż brak jest dowodu potwierdzenia opublikowania ogłoszenia o wyłożeniu do publicznego wglądu projektu uchwały w prasie lokalnej oraz przez obwieszczenie (zarówno z pierwszego jak i drugiego wyłożenia), co stanowi naruszenie art. 37b ust. 2 pkt 8 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, zgodnie z którymi o wyłożeniu projektu uchwały do publicznego wglądu ogłasza się w prasie miejscowej, przez obwieszczenie oraz udostępnienie informacji w Biuletynie Informacji Publicznej na swojej stronie podmiotowej, a także w sposób zwyczajowo przyjęty na danym terenie. Nadmieniam, iż w przedłożonej dokumentacji, znajduje się jedynie potwierdzenie udostępnienia informacji o wyłożeniu projektu uchwały do publicznego wglądu w Biuletynie Informacji Publicznej.

Jak już wspomniano, prawodawca formułując określoną delegację do wydania aktu wykonawczego, przekazuje upoważnienie do uregulowania wyłącznie kwestii nie objętych dotąd żadną normą o charakterze powszechnie obowiązującym. Zgodnie z wyrokiem WSA we Wrocławiu z dnia 7 grudnia 2009 r. sygn. akt II SA/Wr 401/09 materia będąca przedmiotem regulacji prawnej w drodze uchwały rady gminy nie może być regulowana w odrębnych przepisach prawa powszechnie obowiązujących. Rada gminy obowiązana jest przestrzegać zakresu upoważnienia udzielonego jej przez ustawę w zakresie tworzenia aktów prawa miejscowego, a w tych działaniach nie może wkraczać w materię uregulowaną ustawą. Uchwała rady gminy, będąca aktem prawa miejscowego, jest źródłem powszechnie obowiązującego prawa na obszarze danej gminy musi zatem respektować unormowania zawarte w aktach prawnych wyższego rzędu. Rada Gminy winna treść swoich regulacji dostosowywać ściśle do zakresu przyznanego jej upoważnienia i przysługujących jej kompetencji, wynikających z jej zadań, a w razie wątpliwości przez zastosowanie wykładni zawężającej (wyrok NSA z 26 maja 1992 r. SA/Wr 310/92, Wspólnota 1993, Nr 2, s.21).

Każde wykroczenie poza udzielone upoważnienie jest istotnym naruszeniem normy kompetencyjnej i stanowi jednocześnie o naruszeniu konstytucyjnych warunków legalności aktu prawa miejscowego.

Wobec powyższego należało stwierdzić, iż przedmiotowa uchwała narusza wskazane w uzasadnieniu obowiązujące przepisy prawa, dlatego też nie można uznać, że kwestionowane zapisy powyższej uchwały są zgodne z obowiązującym porządkiem prawnym, co czyni zasadnym stwierdzenie jej nieważności.

Na rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie, ul. Kraszewskiego 4A, za pośrednictwem Wojewody, w terminie 30 dni od jego otrzymania.

**z up. WOJEWODY PODKARPACKIEGO**

**Mariusz Jabłoński**  
**Dyrektor Wydziału Prawnego i Nadzoru**