



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

---

Poznań, dnia 18 listopada 2020 r.

Poz. 8715

### WYROK NR IV SA/PO 372/20 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W POZNANIU

z dnia 11 września 2020 r.

**w sprawie zasad umieszczania reklam, tablic reklamowych, urządzeń reklamowych, szyldów na terenach, budynkach i innych obiektach stanowiących własność Gminy Zakrzewo**

Na podstawie

Sygn. akt IV SA/Po 372/20

#### WYROK

#### W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 11 września 2020 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu

w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia WSA Tomasz Grossmann

Sędzia WSA Józef Maleszewski (spr.)

Asesor sądowy WSA Katarzyna Witkowicz-Grochowska

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w dniu 11 września 2020 r.

sprawy ze skargi Wojewody Wielkopolskiego

na uchwałę Rady Gminy Zakrzewo

z dnia 21 lutego 2019 r. nr IV.28.2019

w sprawie zasad umieszczania reklam, tablic reklamowych, urządzeń reklamowych, szyldów na terenach, budynkach i innych obiektach stanowiących własność Gminy Zakrzewo

1. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w całości;
2. zasądza od Gminy Zakrzewo na rzecz skarżącego Wojewody Wielkopolskiego kwotę 480 zł (czterysta osiemdziesiąt złotych) tytułem zwrotu kosztów postępowania.

Sygn. akt IV SA/Po 372/20

#### UZASADNIENIE

Pismem z dnia 25 lutego 2020 r. Wojewoda Wielkopolski (dalej: Wojewoda, skarżący) na podstawie art. 93 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 506 ze zm., dalej: u.s.g.) oraz art. 50 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2019 r. poz. 2325 ze zm., dalej: p.p.s.a.) złożył do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu skargę na uchwałę Rady Gminy Zakrzewo nr IV.28.2019 z dnia 21 lutego

2019 r. w sprawie zasad umieszczania reklam, tablic reklamowych, urządzeń reklamowych, szyldów na terenach, budynkach i innych obiektach stanowiących własność Gminy Zakrzewo (dalej: Uchwała).

Skarżący wniósł o stwierdzenie nieważności uchwały w całości i zasądzenie od Strony przeciwnej na rzecz Skarżącego kosztów postępowania sądowego, w tym kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych.

Skarżonej uchwale zarzucił istotne naruszenie przepisów ustawy z dnia 27 marca 2003 roku o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2018 r. poz. 1945 ze zm., dalej: u.p.z.p.), to jest:

1) art. 37b u.p.z.p. poprzez pominięcie wymaganej procedury dotyczącej podjęcia uchwały,

2) art. 37a ust. 5 u.p.z.p. poprzez objęcie uchwałą jedynie terenów, budynków i innych obiektów użyteczności publicznej stanowiących własność Gminy Zakrzewo, a nie objęcie uchwałą całego obszary gminy, z wyłączeniem terenów zamkniętych ustalonych przez inne organy niż ministra właściwego do spraw transportu.

W uzasadnieniu Wojewoda wskazał, że Uchwałę Rada Gminy Zakrzewo podjęła na sesji w dniu 21 lutego 2019 roku. Uchwałę doręczono Wojewodzie w dniu 4 marca 2019 r. Uchwałę podjęto na podstawie przepisów art. 37a ust. 1 u.p.z.p., art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz. U. z 2019 roku poz. 712 ze zm.) oraz art. 18 ust. 2 pkt 15 i art. 40 ust. 1 u.s.g.

Zgodnie z art. 37a ust. 1 u.p.z.p, 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, tzw. uchwała krajobrazowa. Uchwała ta jest aktem prawa miejscowego, zgodnie z art. 37a ust. 4 u.p.z.p. Zgodnie z art. 37b u.p.z.p. procedura sporządzenia i uchwalenia uchwały w sprawie obiektów małej architektury i reklamy jest sformalizowana i obejmuje: 1) podjęcie przez radę gminy uchwały o przystąpieniu do sporządzania projektu uchwały w sprawie obiektów małej architektury i reklamy (art. 37a ust. 1), 2) ogłoszenie przez wójta, burmistrza (prezydenta miasta) decyzji o podjęciu uchwały o przygotowaniu przez wójta, burmistrza (prezydenta miasta) projektu uchwały (art. 37b ust. 2 pkt 1), 3) sporządzenie przez wójta, burmistrza (prezydenta miasta) projektu uchwały (art. 37b ust. 2 pkt 2) 4) wystąpienie o opinie do wymienionych w ustawie organów (art. 37b ust. 2 pkt 3, 6, 7), 5) uzgodnienie projektu z wymienionymi w ustawie organami (art. 37b ust. 2 pkt 4, 5), 6) wprowadzenie do projektu uchwały zmian wynikających z opinii uzgodnień (art. 37b ust. 3), 7) ogłoszenie o wyłożeniu projektu uchwały do publicznego wglądu (art. 37b ust. 2 pkt 8), 8) wyłożenie projektu uchwały do publicznego wglądu (art. 37b ust. 2 pkt 8), 9) organizację dyskusji publicznej nad rozwiązaniami przyjętymi w projekcie uchwały (art. 37b ust. 2 pkt 8), 10) możliwość zgłaszania uwag do projektu uchwały (art. 37b ust. 2 pkt 8), 11) rozpatrzenie uwag złożonych do projektu uchwały (art. 37b ust. 3 i ust. 6), 12) wprowadzenie zmian do projektu uchwały wynikających z rozpatrzenia uwag (art. 37b ust. 3), 13) przedstawienie radzie gminy projektu uchwały wraz z listą nieuwzględnionych uwag (art. 37b ust. 3), 14) rozpatrzenie przez radę gminy uwag nieuwzględnionych przez organ wykonawczy gminy (art. 37b ust. 6), 15) uchwalenie przez radę gminy uchwały w sprawie obiektów małej architektury i reklamy (art. 37a ust. 1 oraz art. 37b ust. 6).

Odnosząc powyższe do przedmiotowej uchwały, skarżący wskazał, że przed jej podjęciem, pominięto procedurę podejmowania uchwały, o której mowa w art. 37b ustawy. Wojewoda Wielkopolski pismem z dnia 28 marca 2019 r., IR-III.4130.219.1.2019.6 wezwał Wójta Gminy Zakrzewo o przesłanie oryginałów lub urzędowo poświadczonych kopii dokumentów potwierdzających wykonanie czynności, o których mowa w art. 37b u.p.z.p., a także wezwał do udzielenia wyjaśnień w zakresie objęcia zakresem uchwały wyłącznie terenów, budynków i innych obiektów użyteczności publicznej stanowiących własność Gminy Zakrzewo.

Wójt Gminy Zakrzewo w odpowiedzi z dnia 1 kwietnia 2019 r. wskazał, że nie posiada żądanych dokumentów oraz nie udzielił żądanych wyjaśnień dotyczących objęcia zakresem uchwały wyłącznie terenów, budynków i innych obiektów użyteczności publicznej stanowiących własność Gminy Zakrzewo.

W związku z tym nie ulega wątpliwości, że w niniejszej sprawie nie przeprowadzono procedury wymaganej ustawą (art. 37bu.p.z.p.). Zdaniem organu nadzoru jest to istotne naruszenie trybu sporządzania uchwały, o której mowa w art. 37a u.p.z.p.. Ponadto objęcie uchwałą wyłącznie terenów, budynków i innych obiektów użyteczności publicznej stanowiących własność Gminy Zakrzewo (§ 1 ust. 1 Uchwały) stanowi również istotne naruszenie zasad sporządzania uchwały, to jest art. 37a ust. 5 u.p.z.p., gdyż treść

tego przepisu wskazuje, że uchwała, o której mowa w ust. 1, dotyczy całego obszaru gminy, z wyłączeniem terenów zamkniętych ustalonych przez inne organy niż ministra właściwego do spraw transportu.

W związku z tym, że Uchwałę podjęto bez przeprowadzenia procedury wymaganej w art. 37b u.p.z.p., Rada Gminy Zakrzewo w dniu 27 czerwca 2019 r. podjęła uchwałę nr IX.78.2019 o uchyleniu uchwały nr IV.28.2019 w sprawie zasad umieszczenia reklam, tablic reklamowych, urządzeń reklamowych, szyldów na terenach, budynkach i innych obiektach stanowiących własność Gminy Zakrzewo, (dalej: uchwała nr IX.78.2019). Uchwała nr IX.78.2019 objęta jest również przedmiotem zaskarżenia organu nadzoru w odrębnej skardze. Związane jest to z tym, że została podjęta bez zachowania procedury określonej w art. 37b u.p.z.p., co wynika z pisma Wójta Gminy Zakrzewo z dnia 29 lipca 2019 r., jak również z tego względu, że uchylenie Uchwały wywołuje skutek słabszy (*ex nunc*), czyli eliminuje Uchwałę z obrotu prawnego dopiero od dnia wydania uchwały uchylającej.

Uchwała weszła w życie, zgodnie z § jej 7 po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia (6 marca 2019 r.) w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego, czyli w dniu 21 marca 2019 r. Natomiast uchwała nr IX.78.2019 zgodnie z jej § 3 uchwały weszła w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia (4 lipca 2019 r.) czyli w dniu 19 lipca 2019 r. Tym samym oznacza to, że do wyeliminowania Uchwały z obrotu prawnego doszło dopiero 19 lipca 2019 r. i w praktyce obowiązywała ona w okresie od dnia 21 marca 2019 r. do dnia 19 lipca 2019 r. W związku z tym zachodzi konieczność wyeliminowania Uchwały już od dnia 21 lutego 2019 r., co jest możliwe wyłącznie poprzez stwierdzenie jej nieważności, gdyż wyłącznie w przypadku stwierdzenia nieważności akt ten jest traktowany w taki sposób, że już od samego początku nie był zdolny do kształtowania uprawnień czy obowiązków, a więc *de facto* nie mógł w ogóle wywoływać skutków prawnych. Jeśli jednak akt prawa miejscowego utracił moc obowiązującą na podstawie „zwykłej” derogacji - uchylenia, przepisy takiego aktu muszą być traktowane jako wiążące w okresie jego obowiązywania, w związku z czym mogą oddziaływać na sytuację prawną podmiotów zobowiązanych do ich przestrzegania. Zaskarżenie aktu prawa miejscowego jest możliwe, nawet, gdy już nie obowiązuje, co więcej obowiązywał krótko, a na jego podstawie nie wydano żadnej decyzji administracyjnej. Takie stanowisko wyraził Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach w wyroku z dnia 5 lutego 2015 r., II SA/G11152/14.

Zgodnie z przepisem art. 91 ust. 1 u.s.g. uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia w trybie określonym w przepisie art. 90 wyżej wskazanej ustawy. Stosownie do przepisu art. 93 ust. 1 u.s.g. po upływie terminu wskazanego w przepisie art. 91 ust. 1 organ nadzoru nie może we własnym zakresie stwierdzić nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy. W tym przypadku organ nadzoru może zaskarżyć uchwałę lub zarządzenie do sądu administracyjnego. W orzecznictwie sądów administracyjnych przyjmuje się, że istotne naruszenie prawa to naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwały, brak podstawy do podjęcia uchwały określonej treści, błędne zastosowanie przepisu prawnego będącego podstawą podjęcia uchwały lub naruszenie procedury podjęcia uchwały (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12 kwietnia 2011 r., sygn. akt II OSK 117/11, CBOSA oraz wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 26 maja 2011 r., sygn. akt II OSK 412/11, CBOSA).

W odpowiedzi na skargę organ wniósł o jej uwzględnienie w zakresie stwierdzenia nieważności zaskarżonej uchwały w całości (przyznając okoliczności faktyczne wskazane przez Wojewodę), zakwestionował jednak zasadność żądania przez skarżącego zwrotu kosztów postępowania, a to z uwagi na niewywiązanie się przez niego z obowiązku nadzoru w terminie 30 dni, bez konieczności wszczynania postępowania sądowego.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Skarga okazała się zasadna.

Zgodnie z art. 3 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. p.p.s.a. sądy administracyjne sprawują kontrolę działalności administracji publicznej i stosują środki określone w ustawie. Stosownie do art. 3 § 2 pkt 5 p.p.s.a. kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje między innymi orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego. Zgodnie z art. 147 § 1 p.p.s.a. sąd uwzględniając skargę na akt, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5, stwierdza nieważność aktu w całości lub w części albo stwierdza, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie ich nieważności. Przepisy te

korespondują z art. 91 ust. 1 u.s.g., który przewiduje, że uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. Zgodnie jednak z art. 134 § 1 p.p.s.a. sąd nie jest związany zarzutami i wnioskami skargi oraz wskazaną podstawą prawną.

W niniejszej sprawie zaskarżona została uchwała podjęta została na podstawie art. 37a i 37b u.p.z.p. wprowadzonych do u.p.z.p. ustawą z 24 kwietnia 2015 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu (Dz. U. z 2015 r., poz. 774), deklarowanym celem ww. nowelizacji było wprowadzenie rozwiązań mających zapewnić ochronę krajobrazu. Zgodnie bowiem z brzmieniem art. 37a u.p.z.p. 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 (ust. 1). 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 (ust. 2). W uchwale, o której mowa w ust. 1, rada gminy może 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). Uchwała, o której mowa w ust. 1, dotyczy całego obszaru gminy, z wyłączeniem terenów zamkniętych ustalonych przez inne organy niż ministra właściwego do spraw transportu (ust. 5). Uchwała, o której mowa w ust. 1, może przewidywać różne regulacje dla różnych obszarów gminy określając w sposób jednoznaczny granice tych obszarów (ust. 6). 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 (ust. 7).

W niniejszej sprawie bezsporne między stronami jest, że uchwalenie Uchwały nie zostało poprzedzone sekwencją czynności wskazanych w art. 37b u.p.z.p. Tym samym stwierdzić należy, że w ogóle pominięty został wymagany tryb podjęcia Uchwały, co musi być zakwalifikowane jako istotne naruszenie prawa w rozumieniu art. 91 u.s.g. W konsekwencji konieczne jest stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w całości, o czym Sąd orzekł w punkcie 1 sentencji wyroku na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a.

O kosztach postępowania (pkt 2 sentencji wyroku) Sąd orzekł na podstawie art. 200 i art. 205 § 2 P.p.s.a. W myśl pierwszego z wymienionych przepisów, w razie uwzględnienia skargi skarżącemu przysługuje od organu zwrot kosztów postępowania niezbędnych do celowego dochodzenia praw. Z kolei zgodnie z art. 205 § 2 p.p.s.a., niezbędne koszty postępowania strony reprezentowanej przez radcę prawnego obejmują także jego wynagrodzenie, jednak nie wyższe niż stawki opłat określone w odrębnych przepisach i wydatki jednego radcy prawnego, koszty sądowe oraz koszty nakazanego przez Sąd osobistego stawiennictwa strony. Przepisami odrębnymi, o których mowa wyżej, są przepisy rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych (Dz. U. 2015 r., poz. 1804 ze zm.). W myśl § 15 tegoż rozporządzenia:

1. Opłaty stanowiące podstawę zasądzenia kosztów zastępstwa ustala się z uwzględnieniem stawek minimalnych określonych w rozdziałach 2-4.

2. Opłatę w sprawach niewymagających przeprowadzenia rozprawy ustala się w wysokości równej stawce minimalnej.

3. Opłatę w sprawach wymagających przeprowadzenia rozprawy ustala się w wysokości przewyższającej stawkę minimalną, która nie może przekroczyć sześciokrotności tej stawki, ani wartości przedmiotu sprawy, jeśli uzasadnia to:

1) niezbędny nakład pracy radcy prawnego, w szczególności poświęcony czas na przygotowanie się do prowadzenia sprawy, liczba stawiennictw w sądzie, w tym na rozprawach i posiedzeniach, czynności podjęte w sprawie, w tym czynności podjęte w celu polubownego rozwiązania sporu, również przed wniesieniem pozwu;

2) wartość przedmiotu sprawy;

3) wkład pracy radcy prawnego w przyczynienie się do wyjaśnienia okoliczności faktycznych istotnych dla rozstrzygnięcia sprawy, jak również do wyjaśnienia i rozstrzygnięcia istotnych zagadnień prawnych budzących wątpliwości w orzecznictwie i doktrynie;

4) rodzaj i zawilość sprawy, w szczególności tryb i czas prowadzenia sprawy, obszerność zgromadzonego w sprawie materiału dowodowego, w szczególności dopuszczenie i przeprowadzenie dowodu z opinii

biegłego lub biegłych sądowych, dowodu z zeznań świadków, dowodu z dokumentów, o znacznym stopniu skomplikowania i obszerności.

Mając na względzie powyższe, Sąd określił wynagrodzenie pełnomocnika skarżącego wedle stawek minimalnych, uznając, że w okolicznościach niniejszej sprawy wynagrodzenie w takiej wysokości będzie adekwatne w szczególności do niezbędnego nakładu pracy pełnomocnika oraz jego przyczynienia się do wyjaśnienia i rozstrzygnięcia sprawy. W rezultacie na zasądzoną kwotę kosztów postępowania złożyły się wynagrodzenie reprezentującego skarżącego pełnomocnika ustalone na podstawie § 14 ust. 1 pkt 1 lit. c) wyżej powołanego rozporządzenia (480 zł).

Sąd nie podzielił stanowiska organu, jakoby niepodjęcie przez Wojewodę rozstrzygnięcia nadzorczego w terminie określonym w art. 91 ust. 1 u.s.g. było okolicznością relewantną dla kwestii ponoszenia kosztów postępowania sądowego. W szczególności brak jest podstaw dla rozważania tej okoliczności w świetle brzmienia art. 208 p.p.s.a. Chodzi tu bowiem o niesumienne lub oczywiście niewłaściwe postępowanie strony w toku danego postępowania sądownoadministracyjnego, a nie poza nim lub przed jego wszczęciem. Poza tym nie sposób realizacji uprawnień przyznanych Wojewodzie w art. 93 ust. 1 zd. 2 u.s.g. utożsamiać z niesumieniem zachowaniem, jak to wskazano w odpowiedzi na skargę. Z tego powodu, w ocenie Sądu, niepodjęcie rozstrzygnięcia nadzorczego nie może być uznane za uzasadniony przypadek z art. 206 p.p.s.a. Nie można również podzielić poglądu wyrażonego w odpowiedzi na skargę, jakoby postępowanie sądowe (jego konieczność) nie zostało wywołane działaniem organu.

Przewodniczący Sędzia WSA

(-) Tomasz Grossmann

Sędzia WSA

(-) Józef Maleszewski

Asesor sądowy WSA

(-) Katarzyna Witkowicz-Grochowska