



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 22 listopada 2022 r.

WNP-I.4131.286.2022.RM

Rada Gminy Michałowice

ul. Aleja Powstańców Warszawy 1, Reguły
05 – 816 Michałowice

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559, 583, 1005, 1079 i 1561)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XLVIII/508/2022 Rady Gminy Michałowice z 25 października 2022 r. „w sprawie ustalenia zasad i warunków sytuowania na terenie Gminy Michałowice 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 załącznika Nr 1, w części dotyczącej ustaleń:

- § 2 ust. 1, w odniesieniu do sformułowania: „(...) z zachowaniem standardów jakościowych i rodzajów materiałów z jakich zostały wykonane (...)” w zakresie szyldów;
- § 6 pkt 1, w odniesieniu do sformułowania: „(...) wykonaną z tkaniny, miękkiego tworzywa sztucznego lub papierowej folii impregnowanej, (...)” w zakresie szyldów;
- § 6 pkt 10, w odniesieniu do sformułowania: „(...) drewnianą lub metalową (...)” w zakresie szyldów;
- § 6 pkt 23, w odniesieniu do sformułowania: „(...) wykonaną z tworzywa sztucznego lub papieru (...)” w zakresie szyldów;
- tytułu Rozdziału III, w odniesieniu do sformułowania: „(...) standardy jakościowe oraz rodzaje materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane (...)” w zakresie szyldów.

Uzasadnienie

Na sesji 25 października 2022 r. Rada Gminy Michałowice podjęła uchwałę Nr XLVIII/508/2022 „w sprawie ustalenia zasad i warunków sytuowania na terenie Gminy Michałowice obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabarytów, standardów jakościowych oraz rodzajów materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane”, zwaną w dalszej części rozstrzygnięcia także jako „uchwała krajobrazowa”, formułując ustalenia normatywne w ramach załącznika nr 1, o którym mowa w § 1 uchwały.

Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 i art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 37a ust. 1, 4, 6, 7 i 10 oraz art. 37b ust. 6 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2022 r. poz. 503, z późn. zm.), 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.

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 uchybienie, prowadzące do skutków, które nie mogą być akceptowane w demokratycznym państwie prawnym. Zalicza się do nich między innymi naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, prawa ustrojowego oraz prawa materialnego, a także przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał (por. M. Stahl, Z. Kmiecik: w Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego w świetle orzecznictwa NSA i poglądów doktryny, Samorząd Terytorialny 2001, z. 1-2, str. 101-102).**

Na powyższe wskazuje również stanowisko judykatury, w tym m.in. wyrażone w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 10 października 2017 r. sygn. akt IV SA/Wa 837/17, w którym Sąd stwierdził: *„Za istotne naruszenie prawa uznaje się bowiem uchybienie 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.”.

Wobec ogólnie wyznaczonych wskazanymi przepisami ram prawnych i podstaw stwierdzenia nieważności aktów organów jednostek samorządu terytorialnego, wykładnia poszczególnych pojęć użytych w treści tych przepisów dokonywana jest w orzecznictwie sądów administracyjnych, przy uwzględnianiu poglądów doktryny.

Wskazana regulacja, określając kategorie wad (istotne naruszenie prawa, nieistotne naruszenie prawa), wyznacza podstawy do stwierdzenia nieważności uchwały. Za nieistotne naruszenia prawa uznaje się naruszenia drobne, niedotyczące istoty zagadnienia, a zatem będą to takie naruszenia prawa jak błąd lub nieścisłość prawna niemająca wpływu na materialną treść uchwały. **Natomiast do kategorii istotnych naruszeń należy zaliczyć naruszenia znaczące, wpływające na treść uchwały, dotyczące meritum sprawy** jak np. naruszenie przepisów wyznaczających kompetencje do podejmowania uchwał, przepisów podstawy prawnej podejmowanych uchwał, przepisów ustrojowych, przepisów prawa materialnego - przez wadliwą ich wykładnię - oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał.

Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z 16 września 2008 r., w sprawie sygn. akt SK 76/06 (publ. OTK-A 2008/7/121, Dz. U. z 2008 r. Nr 170, poz. 1053), wydanego na tle kontroli konstytucyjnej dotyczącej art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wyjaśnił, że: *„Działalność samorządu terytorialnego podlega nadzorowi z punktu widzenia legalności, zgodnie z art. 171 ust. 1 Konstytucji RP. Sprawowanie nadzoru ustrojodawca powierzył Prezesowi Rady Ministrów, wojewodom i regionalnym izmom obrachunkowym (art. 171 ust. 2 Konstytucji RP). Nadzór nad działalnością samorządu sprawowany **jest według kryterium legalności.**”.*

Z powyższego wynika, że Konstytucja RP poddaje nadzorowi całą działalność samorządu terytorialnego wyłącznie z punktu widzenia legalności. Oznacza to, że organ nadzoru może badać działalność jednostki samorządu tylko co do jej zgodności z prawem powszechnie obowiązującym. Organy nadzoru mogą zatem wkraczać w działalność samorządu tylko wówczas, gdy zostanie naruszone prawo, nie są zaś upoważnione do oceny celowości, rzetelności i gospodarności działań podejmowanych przez samorząd (Komentarz do Konstytucji RP, Małgorzata Masternak - Kubiak).

Zgodnie z zasadą praworządności, wyrażoną w art. 7 Konstytucji RP, organy władzy publicznej **mają obowiązek działania na podstawie i w granicach prawa**. Zobowiązanie organu do działania

w granicach prawa oznacza w szczególności, że organ władzy publicznej powinien przestrzegać wszelkich norm związanych z kompetencjami tego organu, przy czym nie chodzi tu tylko o prawo materialne i ustrojowe, lecz także o normy procesowe (tak: wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 22 września 2006 r. w sprawie sygn. akt U 4/06, publ. Legalis numer 79197). Z punktu widzenia wszelkich regulacji procesowych istotne jest także, że z **zasady legalizmu wynika obowiązek rzetelnego wykonywania przez organy władzy publicznej powierzonych im zadań** (tak: wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 12 czerwca 2002 r., w sprawie sygn. akt P 13/01, publ. Legalis numer 54429), przy czym w wyroku tym Trybunał stwierdził również, że zasada ta oznacza, że „na organy władzy publicznej nałożony jest obowiązek działania na podstawie oraz w granicach prawa (art. 7 Konstytucji). Ich działania, podstawa i granice tych działań powinny być ściśle wyznaczone przez prawo. Niedopuszczalne jest zatem działanie bez podstawy prawnej - wykraczające poza te granice (por. np. wyrok TK z 14 czerwca 2000 r., P 3/00, OTK ZU nr 5/2000, poz. 138).”.

Na wstępie należy również zaznaczyć, że celem regulacji zawartych w art. 37a ust. 1, 2 i 3 ustawy o p.z.p., było wprowadzenie do porządku prawnego rozwiązań, które powstrzymają degradację krajobrazu oraz zapewnią jego zachowanie, w szczególności poprzez wprowadzenie możliwości reglamentacji działalności polegającej na instalowaniu tablic i urządzeń reklamowych, a także regulacji odnoszących się do obiektów małej architektury oraz ogrodzeń.

Powyższe przepisy **upoważniają** radę miasta do ustalenia 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 (art. 37a ust. 1 ustawy o p.z.p.). W odniesieniu **do szyldów w uchwale takiej, określa się zasady i warunki ich sytuowania, gabaryty oraz liczbę szyldów, które mogą być umieszczone na danej nieruchomości przez podmiot prowadzący na niej działalność** (art. 37a ust. 2 ustawy o p.z.p.). W uchwale krajobrazowej można ponadto ustalić zakaz sytuowania ogrodzeń oraz tablic reklamowych i urządzeń reklamowych, przy czym powyższe zakazy nie mogą dotyczyć szyldów (art. 37a ust. 3 ustawy o p.z.p.).

Z przytoczonych powyżej przepisów wynika zatem jednoznacznie, iż przedmiotem regulacji uchwały krajobrazowej, w zakresie:

- **tablic i urządzeń reklamowych, z wyłączeniem szyldów**, są ustalenia dotyczące zasad i warunków ich sytuowania, ich gabarytów, standardów jakościowych oraz rodzajów

materiałów budowlanych z jakich mają być one wykonane, przy czym w uchwale takiej może zostać ustalony zakaz ich stosowania;

- **tablic i urządzeń reklamowych, będących szyldami, są ustalenia dotyczące zasad i warunków ich usytuowania, ich gabarytów, oraz ich liczby;**
- **obiektów małej architektury i ogrodzeń,** są ustalenia dotyczące zasad i warunków ich sytuowania, ich gabarytów, standardów jakościowych oraz rodzajów materiałów budowlanych z jakich mają być one wykonane, przy czym w uchwale takiej może zostać ustalony zakaz ich stosowania.

Przepisy te należy także skorelować z ustawowymi definicjami, o których mowa w art. 2:

- pkt 16a ustawy o p.z.p., w którym zdefiniowano pojęcie „**reklamy**”, przez którą należy rozumieć *„upowszechnianie w jakiegokolwiek wizualnej formie informacji promującej osoby, przedsiębiorstwa, towary, usługi, przedsięwzięcia lub ruchy społeczne;”*;
- pkt 16b ustawy o p.z.p., w którym zdefiniowano pojęcie „**tablicy reklamowej**”, przez którą 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;”*;
- pkt 16c ustawy o p.z.p., w którym zdefiniowano pojęcie „**urządzenia reklamowego**”, przez który 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;”*;
- pkt 16d ustawy o p.z.p., w którym zdefiniowano pojęcie „**szyldu**”, przez który należy rozumieć *„tablicę reklamową lub urządzenie reklamowe informującą o działalności prowadzonej na nieruchomości, na której ta tablica reklamowa lub urządzenie reklamowe się znajdują;”*.

Jeśli zatem ustawodawca zdecydował się na wprowadzenie do ustawy o p.z.p. legalnej definicji reklamy oraz szyldu (vide art. 2 pkt 16a i 16d), jak również tablicy i urządzenia reklamowego (vide art. 2 pkt 16b i 16c), to obowiązkiem Rady Gminy Michałowice było posługiwanie się tymi definicjami w ich ścisłym (literalnym) znaczeniu pojęciowym, przy formułowaniu konkretnych

ustaleń. Biorąc powyższe pod uwagę, przy dokonywaniu interpretacji poszczególnych ustaleń uchwały krajobrazowej, należy stosować treść normatywną ww. pojęć w ustawowo nadanym im znaczeniu.

Organ nadzoru ponownie wskazuje, że z przepisów art. 37a ust. 1, 2 i 3 ustawy o p.z.p. **wynika jednoznacznie, iż przedmiotem regulacji uchwały krajobrazowej, w zakresie:**

- **tablic i urządzeń reklamowych, z wyłączeniem szyldów**, są ustalenia dotyczące zasad i warunków ich sytuowania, ich gabarytów, standardów jakościowych oraz rodzajów materiałów budowlanych z jakich mają być one wykonane, przy czym w uchwale takiej może zostać ustalony zakaz ich stosowania;
- **tablic i urządzeń reklamowych, będących szyldami**, są ustalenia dotyczące zasad i warunków ich usytuowania, ich gabarytów, oraz ich liczby.

Prawidłowa wykładnia przepisów art. 37a ust. 1, 2 i 3 ustawy o p.z.p. winna zatem prowadzić do wniosku, że **cechą wspólną regulacji zarówno szyldów, jak i tablic i urządzeń reklamowych nie będących szyldami są ustalenia dotyczące zasad i warunków ich sytuowania oraz ich gabarytów.**

Z kolei cechą **rozłączną** przedmiotu regulacji uchwały krajobrazowej, dla szyldów oraz tablic i urządzeń reklamowych nie będących szyldami są kwestie związane z:

- **standardami jakościowymi oraz rodzajami materiałów budowlanych**, z jakich mogą być wykonane, których to regulacja odnosić się może jedynie do tablic i urządzeń reklamowych **nie będących szyldami**;
- liczbą szyldów, **których to regulacja odnosić się może jedynie do szyldów.**

Tymczasem analiza podjętej uchwały wskazuje, że w § 2 ust. 1 załącznika nr 1 do uchwały sformułowano ustalenia w brzmieniu: „*Dopuszcza się sytuowanie tablic reklamowych i urządzeń reklamowych wyłącznie na zasadach i warunkach określonych w Rozdziale III, we wskazanych w nim gabarytach z zachowaniem standardów jakościowych i rodzajów materiałów z jakich zostały wykonane, z zastrzeżeniem ust 2 i ust. 4.*”, co w odniesieniu do sformułowania „*(...) z zachowaniem standardów jakościowych i rodzajów materiałów z jakich zostały wykonane (...)*” w zakresie szyldów, oznacza przekroczenie zakresu delegacji ustawowej.

Analogiczne sformułowanie zawarte zostało w tytule Rozdziału III pn. „Zasady i warunki sytuowania tablic reklamowych i urządzeń reklamowych, w tym będących szyldami, ich gabaryty, standardy jakościowe oraz rodzaje materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane.”.

W tym kontekście należy także zauważyć, iż w ramach:

- § 11 ust. 2 załącznika nr 1 do uchwały krajobrazowej, sformułowane zostały ustalenia dotyczące „**banerów reklamowych, będących szyldami**”, których to definicja, zawarta w § 6 pkt 1 załącznika nr 1 do uchwały krajobrazowej, w brzmieniu: „Ilekroć w Uchwale Krajobrazowej jest mowa o: 1) **banerze reklamowym** – należy przez to rozumieć tablicę reklamową wykonaną z tkaniny, miękkiego tworzywa sztucznego lub papierowej folii impregnowanej, o strukturze spójnej lub w formie siatki, sytuowaną na istniejących elementach zagospodarowania;”, wprost odnosi się do rodzaju materiału budowlanego, w związku z użyciem w ww. definicji sformułowania „(...) wykonaną z tkaniny, miękkiego tworzywa sztucznego lub papierowej folii impregnowanej, (...)”, co oznacza konieczność stwierdzenia nieważności ww. regulacji w zakresie, w jakim odnosi się do szyldów;
- § 15 ust. 2 załącznika nr 1 do uchwały krajobrazowej, sformułowane zostały ustalenia dotyczące „**gablot ekspozycyjnych, będących szyldami**”, których to definicja, zawarta w § 6 pkt 10 załącznika nr 1 do uchwały krajobrazowej, w brzmieniu: „Ilekroć w Uchwale Krajobrazowej jest mowa o: (...) 10) **gablocie ekspozycyjnej** – należy przez to rozumieć drewnianą lub metalową szafkę z przezroczystym frontem oraz nieprzezroczystym tyłem, służącą do prezentacji umieszczonych w jej wnętrzu elementów, w tym tablic reklamowych i urządzeń reklamowych, sytuowaną w poziomie parteru elewacji;”, wprost odnosi się do rodzaju materiału budowlanego, w związku z użyciem w ww. definicji sformułowania „(...) drewnianą lub metalową (...)”, co oznacza konieczność stwierdzenia nieważności ww. regulacji w zakresie, w jakim odnosi się do szyldów;
- § 20 załącznika nr 1 do uchwały krajobrazowej, sformułowane zostały ustalenia dotyczące „**reklamy naklejanej, będącej szyldem**”, której to definicja, zawarta w § 6 pkt 23 załącznika nr 1 do uchwały krajobrazowej, w brzmieniu: „Ilekroć w Uchwale Krajobrazowej jest mowa o: (...) 23) **reklamie naklejanej** – należy przez to rozumieć tablicę reklamową wykonaną z tworzywa sztucznego lub papieru mocowaną do elementów zagospodarowania przestrzennego, w szczególności szyb, za pomocą kleju;”, wprost odnosi się do rodzaju materiału budowlanego, w związku z użyciem w ww. definicji sformułowania „(...) wykonaną z tworzywa sztucznego lub

papieru (...)”, co oznacza konieczność stwierdzenia nieważności ww. regulacji w zakresie, w jakim odnosi się do szyldów.

Biorąc powyższe pod uwagę należy zauważyć, iż Rada Gminy Michałowice odwołując się, w przywołanych powyżej definicjach, do: tkaniny, miękkiego tworzywa sztucznego, papierowej folii impregnowanej, drewna, metalu, papieru czy tworzywa sztucznego odnosi się wprost do **rodzajów materiałów budowlanych**, z których mogą być wykonane szyldy. **Jeżeli zatem brak upoważnienia ustawowego do określenia materiałów budowlanych, z których mają być wykonane szyldy, to te części definicji, wydane zostały z naruszeniem upoważnienia ustawowego.**

W tym miejscu organ nadzoru wskazuje, że z redakcji przepisu art. 37a ust. 2 wynika, że stanowi on *lex specialis* w stosunku do unormowań zawartych w ust. 1 art. 37a ustawy o p.z.p. Powyższe oznacza, iż jedynie w przypadku tych tablic reklamowych lub urządzeń reklamowych, które informują o działalności prowadzonej na nieruchomości, na której ta tablica reklamowa lub urządzenie reklamowe się znajdują, a więc jedynie w przypadku szyldów, ustawodawca dopuścił określenie ich liczby. Ponadto **w odniesieniu do szyldów nie jest prawnie dopuszczalne określenie standardów jakościowych oraz rodzajów materiałów budowlanych, z jakich mogą być one wykonane.**

Należy przy tym zauważyć, że regulacje dotyczące rodzajów materiałów z jakich mogą być wykonane obiekty małej architektury, tablice i urządzenia reklamowe (z wyjątkiem szyldów) oraz ogrodzenia mogą przybrać formę zarówno nakazową – a więc pozytywnie określającą (ustalającą) rodzaje materiałów budowlanych (np. tkanina, drewno, szkło), z których mają być one zbudowane, bądź też przybierać formę ograniczającą (zakazującą) użycia poszczególnych rodzajów materiałów. Skoro zaś w odniesieniu do szyldów takiej regulacji zawierać nie można, zaś zakaz ten winien być rozpatrywany w ramach wykładni *exceptiones non sunt extendendae*, to nie jest możliwe **żadne** odesłanie do **rodzajów materiałów budowlanych**, zarówno określonych w sposób bezpośredni, jak i pośredni, czy wynikający z zestawienia kilku regulacji uchwały krajobrazowej.

Zgodnie z internetowym wydaniem encyklopedii PWN przez *budowlane materiały* należy rozumieć materiały stosowane zarówno do wykonania budowli, jak też do jej naprawy, remontu, modernizacji, przez wykorzystanie ich na stałe w obiekcie (definicja dostępna pod adresem: https://encyklopedia.pwn.pl/encyklopedia/materiał_budowlany.html). Powszechnie dostępne rozumienie pojęcia *materiałów budowlanych* jest więc bardzo szerokie.

Nie bez znaczenia dla omawianej sprawy jest również przyjęcie założenia racjonalności prawodawcy leżącego u podstaw dogmatyki prawniczej, jak i w praktyce stosowania prawa.

Założenie racjonalnego prawodawcy zakłada istnienie takiego prawodawcy, który tworzy przepisy w sposób sensowny, racjonalny i celowy, znając cały system prawny i nadając poszczególnym słowom i zwrotom zawsze takie same znaczenie, nie zamieszczając jednocześnie zbędnych sformułowań (tak też: Z. Ziemiński „*Teoria prawa*”, PWN 1978, s. 106-123, jak też postanowienie SN z 22 czerwca 1999 r., sygn. akt I KZP 19/99, OSNKW 1999/7-8/42). Zatem jeżeli u podstaw każdej wykładni przepisu prawnego tkwić winno założenie racjonalności ustawodawcy, to interpretator powinien dążyć do takiego tłumaczenia norm, które by stworzyło spójny z prakseologicznego punktu widzenia system, mając także na względzie również reguły zawarte w załączniku do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 20 czerwca 2002 r. w sprawie „*Zasad techniki prawodawczej*” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283).

Zgodnie z § 10 załącznika do ww. rozporządzenia „*Do oznaczenia jednakowych pojęć używa się jednakowych określeń, a różnych pojęć nie oznacza się tymi samymi określeniami*”. Przepis ten ustanawia jednoznaczne wymogi dotyczące języka prawnego i odnosi się do języka tekstów wszystkich aktów normatywnych, a więc nie tylko samej uchwały ale również, z uwagi na dyspozycję § 143 załącznika do rozporządzenia, również w odniesieniu do uchwały krajobrazowej będącej, na podstawie art. 37a ust. 4 ustawy o p.z.p., aktem prawa miejscowego.

Na powyższe wskazuje również szerokie stanowisko doktryny. Dla przykładu w tezie 2 komentarza do § 10 załącznika w sprawie zasad techniki prawodawczej pod red. Szafrąńskiego 2016, wyd. 2, publ. Legalis wskazano, iż: „*Przepis § 10 ZTP, dotyczący bezpośrednio projektu ustawy, wskazuje, że jednakowe pojęcia oznacza się jednakowymi określeniami, a różne pojęcia oznacza się różnymi określeniami. **Kształtuje tym samym uniwersalną zasadę, że w tekście projektowanej regulacji prawnej należy nadawać identycznym pojęciom – identyczne znaczenie, różnym pojęciom zaś – różne znaczenie.** Zasada ta jako dyrektywa określonego postępowania powinna być uwzględniana w pracach nad projektem każdego aktu prawa powszechnie obowiązującego, w tym nad projektem APM. Oznacza to, że projektodawca APM jest obowiązany do respektowania (poszanowania) zasady wyrażonej w komentowanym przepisie, która dotyczy stadium przygotowywania projektu aktu prawa miejscowego.*”.

Kwestia ta nie budzi także wątpliwości w stanowisku judykatury. Dla potrzeb niniejszego postępowania organ nadzoru pragnie odnieść się do orzeczenia Wojewódzkiego Sądu

Administracyjnego w Warszawie, który w wyroku z 28 października 2020 r., w sprawie sygn. akt IV SA/Wa 2730/19, choć nieprawomocnym, odwołał się do szerokiego stanowiska w tym zakresie, które nie było przez żadną ze stron tego postępowania kwestionowane, trafnie zauważając, iż: „Choć w większości przypadków sprzeczność z konkretnymi, szczegółowymi dyrektywami legislacyjnymi zawartymi w ZTP będzie miała zapewne charakter nieistotnego naruszenia prawa, to jednak nie można wykluczyć sytuacji, w których konkretne uchybienie zasadom techniki prawodawczej przyjdzie zakwalifikować jako naruszenie prawa istotne. **Będzie to zwłaszcza dotyczyć reguł określanych w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego mianem rudymenarnych (podstawowych) kanonów techniki prawodawczej**” (zob. np.: postanowienie TK z 27 kwietnia 2004 r., P 16/03, OTK-A 2004, nr 4, poz. 36; wyrok TK z 23 maja 2006 r., SK 51/05, OTK-A 2006, nr 5, poz. 58; wyrok TK z 16 grudnia 2009 r., Kp 5/08, OTK-A 2009, nr 11, poz. 170; wyrok TK z 3 grudnia 2015 r., K 34/15, OTK-A 2015, nr 11, poz. 185), **nakaz przestrzegania których postrzegany jest jako jeden z elementów konstytucyjnej zasady prawidłowej legislacji** (por. T. Zalasieński, *Zasady prawidłowej legislacji w poglądach Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2008, s. 51). W opinii G. Wierczyńskiego, istnieją sytuacje naruszenia ZTP, które powinny być traktowane jako nieistotne naruszenie prawa, oraz przypadki, **w których wraz z naruszeniem ZTP doszło do naruszenia konstytucyjnych zasad tworzenia prawa – skutkujące wówczas stwierdzeniem nieważności aktu prawa miejscowego** (zob. G. Wierczyński, *Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz*, Warszawa 2016, s. 32; por. też D. Dąbek, *Prawo miejscowe*, Warszawa 2015, s. 205–206).”.

Organ nadzoru wskazuje, iż w przedmiotowej sprawie należy uwzględnić zarówno przepis art. 2 Konstytucji RP regulujący zasadę demokratycznego państwa prawnego, jak i art. 7 Konstytucji RP regulujący kwestię zasady praworządności wyrażonej dobitnie, jako: „*Organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa.*”.

Rozważanie powyższych zasad ogólnych nie może być prawidłowo rozstrzygane bez odniesienia się do przepisów art. 87 ust. 2 i art. 94 Konstytucji RP. Otóż stosownie do wymogu art. 87 ust. 2 Konstytucji RP, akty prawa miejscowego są źródłami prawa powszechnie obowiązującego na obszarze działania organów, które je ustanowiły. Z kolei zgodnie z treścią art. 94 Konstytucji RP, akty prawa miejscowego uchwalane przez organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, **są ustanawiane na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawach**. Powyższe oznacza, że materia prawa miejscowego nie może wykraczać poza zakres

upoważnienia ustawowego i musi być zgodna z treścią przepisów ustawy upoważniającej oraz pozostawać w zgodzie z treścią innych ustaw i przepisów wykonawczych. Materia prawa miejscowego może jedynie uzupełniać regulacje ustawowe wyłącznie w kwestiach wyraźnie wskazanych w upoważnieniu. Przekroczenie granic zakresu upoważnienia ustawowego do wydania aktu prawa miejscowego, zawsze stanowi istotne naruszenie prawa, nawet wówczas, gdy jest wynikiem błędnej wykładni przepisu upoważniającego lub dążeniem organu stanowiącego do osiągnięcia rezultatów moralnie (społecznie) uzasadnionych.

Jak słusznie i rzeczowo stwierdził Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 10 grudnia 2019 r. w sprawie sygn. akt II OSK 242/18: *„Organy samorządu terytorialnego w stanowieniu aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze ich działania związane są ramami prawnymi stworzonymi przez ustawy. Akty prawa miejscowego są bowiem aktami o charakterze podustawowym uchwalanymi na podstawie upoważnień ustawowych. Tym samym nie mogą wykroczać poza jakiegokolwiek unormowania ustawowe, czynić wyjątków od ogólnie przyjętych rozwiązań ustawowych, a także powtarzać kwestii uregulowanych w aktach prawnych hierarchicznie wyższych. Powyższe uwagi wynikają wprost z art. 94 Konstytucji, według którego, organy samorządu terytorialnego wydają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Konstytucyjna zasada praworządności wyrażona w art. 7 ustawy zasadniczej w związku z jej art. 94 wymaga zatem, aby materia regulowana danym aktem normatywnym wynikała z upoważnienia ustawowego i nie przekraczała zakresu tego upoważnienia. Zobowiązanie organu do działania w granicach prawa oznacza w szczególności, że organ władzy publicznej powinien przestrzegać wszelkich norm związanych z kompetencjami tego organu, przy czym nie chodzi tu tylko o prawo materialne i ustrojowe, lecz także o normy procesowe (zob. wyrok TK z dnia 22 września 2006 r. w sprawie sygn. akt U 4/06, Legalis nr 79197). Z punktu widzenia wszelkich regulacji procesowych istotne jest także, że z zasady legalizmu wynika obowiązek rzetelnego wykonywania przez organy władzy publicznej powierzonych im zadań. Nie można też pominąć, wyrażonej w Preambule do Konstytucji, zasady rzetelności działania instytucji publicznych.”.*

Z kolei, jak wskazano, w tezie do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 21 lutego 2018 r. w sprawie sygn. akt II OSK 1095/16, publ. Legalis Nr 1759162: *„Akt prawa miejscowego nie może być wydany z naruszeniem przepisów wyższego rzędu. Akty prawa miejscowego nie mogą wkraczać w materię ustawową, jak i być sprzeczne z regulacją ustawową.”.*

Na konkretyzację delegacji w zakresie kompetencji do stanowienia prawa, Sąd ten zwracał również swoją uwagę w tezie do wyroku z 16 maja 2006 r. w sprawie sygn. akt I OSK 326/06, publ. Legalis Nr 275813, stwierdzając, iż: *„Zgodnie zatem z art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej w ustawach upoważnienie do wydania aktu prawa miejscowego może przybierać dwojaki charakter: 1) ustawa reguluje sama treść danej materii, upoważniając organ wydający przepis prawa miejscowego do uregulowania samego trybu wykonania; 2) ustawa w określonym przedmiocie i w określonych granicach - upoważnia organ do samodzielnego uregulowania stosunków w ramach tego upoważnienia. Upoważnienie więc do stanowienia przepisów prawa materialnego może być generalne.”*

W przedmiotowym przypadku zakres regulacji określa art. 37a ustawy o p.z.p., przy czym norma kompetencyjna dla szyldów, określona została w ramach dyspozycji art. 37a ust. 2, przy jednoczesnym uwzględnieniu odpowiednich regulacji zawartych w art. 37a ust. 3, 5, 6, 7 i 9 ustawy o p.z.p., zaś w odniesieniu do tablic i urządzeń reklamowych nie będących szyldami, w ramach upoważnienia zawartego w art. 37a ust. 1 również przy jednoczesnym uwzględnieniu odpowiednich regulacji zawartych w art. 37a ust. 3, 5, 6, 7 i 9 ustawy o p.z.p.

Przywołane powyżej przepisy wyznaczyły zatem merytoryczny zakres uchwały krajobrazowej. Zakres ten nie obejmuje określenia standardów jakościowych oraz rodzajów materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane szyldy.

Regulacja odnosząca się do tablic i urządzeń reklamowych będących szyldami, określona w art. 37a ust. 2 ustawy o p.z.p. jest zatem regulacją zupełną w odniesieniu do tego zagadnienia i nie można wykroczać poza jej zakres, także z uwagi na przywołane powyżej przepisy konstytucyjne, w powiązaniu z przepisami ustawy o p.z.p., które wyznaczają granice kompetencji do regulacji przedmiotowych kwestii.

Powyższe oznacza przekroczenie zakresu delegacji ustawowej w formułowaniu ustaleń odnoszących się zarówno do materiałów budowlanych, jak i odwołujących się do standardów jakościowych w przypadku realizacji szyldów.

Biorąc pod uwagę wszystkie ww. okoliczności, organ nadzoru wskazuje, że 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.

W kontekście powyższych rozważań wskazać należy, iż w przedmiotowej sprawie doszło do podjęcia uchwały wprost naruszającej w sposób istotny zasady sporządzania uchwały, określone w art. 37b ust. 1 i 2, w związku z art. 2 pkt 16a, pkt 16b, pkt 16c i pkt 16d ustawy o p.z.p., w odniesieniu do opisanych szczegółowo w uzasadnieniu ustaleń, w tym także w zakresie wykroczenia poza zakres upoważnienia zawartego w ww. przepisach. Powyższym działaniem naruszono również art. 94 Konstytucji RP, w myśl którego organy samorządu terytorialnego ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie.

Należy zauważyć, iż organy samorządu terytorialnego w stanowieniu aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze ich działania związane są ramami prawnymi stworzonymi przez ustawy. Akty prawa miejscowego są bowiem aktami o charakterze podustawowym uchwalanymi na podstawie stosownych upoważnień ustawowych. Tym samym nie mogą wykraczać poza jakiegokolwiek unormowania ustawowe, czynić wyjątków od ogólnie przyjętych rozwiązań ustawowych, a także powtarzać kwestii uregulowanych w aktach hierarchicznie wyższych (tak też w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 10 grudnia 2019 r. w sprawie sygn. akt II OSK 242/18).

W kontekście liczby oraz charakteru naruszeń, organ nadzoru wskazuje, że przepis kompetencyjny wskazany w art. 37a ustawy o p.z.p. obliguje do zawarcia regulacji o pełnym charakterze. Biorąc powyższe pod uwagę należy zauważyć, iż wskazane w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczym istotne naruszenia zasad sporządzania uchwały dotyczą szeregu zapisów uchwały, zawartych w różnych jednostkach redakcyjnych, a tym samym odnoszą się do różnych regulacji. Jednakże stwierdzenie ich nieważności w części, nie oznacza, że pozostałe z nich nie będą mogły pełnić funkcji regulacji w zakresie zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń. Powyższe wskazuje, iż zarzuty dotyczące istotnego naruszenia merytorycznych treści zawartych w uchwale krajobrazowej, wskazują na konieczność stwierdzenia nieważności jedynie części uchwały, w związku z istotnym naruszeniem prawa, o którym mowa w art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.

Stwierdzając nieważność uchwały w części, organ nadzoru brał również pod uwagę istotność regulacji w tym zakresie, a także fakt, iż **za „istotne” naruszenie prawa uznaje się uchybienie,**

prowadzące do skutków, które nie mogą być akceptowane w demokratycznym państwie prawnym.

Istotność powyższych naruszeń należy również kwalifikować przez pryzmat rozwiązań w nim przyjętych. 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 nieścistość prawna czy też błąd, który nie ma wpływu na istotną treść aktu. **Tymczasem ustalenia, o których mowa w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczym mają istotny wpływ na kwestie związane z podjętą uchwałą krajobrazową, która byłaby inna gdyby nie doszło do stwierdzonych naruszeń.**

Wziąwszy wszystkie okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr XLVIII/508/2022 Rady Gminy Michałowice z 25 października 2022 r. „*w sprawie ustalenia zasad i warunków sytuowania na terenie Gminy Michałowice 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 ustaleń, o którym mowa w sentencji niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego, co na mocy art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym skutkuje wstrzymaniem jej wykonania, w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia.

Gminie, na podstawie 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.

Konstanty Radziwiłł
Wojewoda Mazowiecki

/podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym/