



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 25 kwietnia 2024 r.

WP-I.4131.91.2024

Rada Miejska w Łomiankach

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Działając na podstawie art. 91 ust. 1, w związku z art. 86 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 609)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XCV/664/2024 Rady Miejskiej w Łomiankach z 21 marca 2024 r. „*w sprawie 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 na terenie gminy Łomianki*”, w części dotyczącej ustaleń zawartych w § 17 ust. 1, ust. 2 i ust. 3 w zakresie, w jakim odnoszą się do tablic reklamowych i urządzeń reklamowych wzniesionych na podstawie zgody budowlanej.

Uzasadnienie

Na sesji 21 marca 2024 r. Rada Miejska w Łomiankach podjęła uchwałę Nr XCV/664/2024 „*w sprawie 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 na terenie gminy Łomianki*”, zwanej także w dalszej części rozstrzygnięcia, jako „*uchwała krajobrazowa*”.

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, 2, 4, 6, 7, 9 i 10 oraz art. 37b ust. 6 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2023 r. poz. 977, z późn. zm.), zwaną dalej „*ustawą o p.z.p.*”.

Powyższą uchwałę doręczono organowi nadzoru 28 marca 2024 r. przy piśmie Burmistrza Łomianek z 28 marca 2024 r., znak: BRM.0711.9.2024.

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. Jednocześnie 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 kompetencje 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 stwierdzania 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,*

województw 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 miejską 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 lokalnego prawodawcy jest 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.

Kluczowym w niniejszej sprawie jest jednak fakt, iż Rada Miejska w Łomiankach podejmując przedmiotową uchwałę przy formułowaniu ustaleń, nie uwzględniła faktu, iż zgodnie z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego, zwanego w dalszej części niniejszego uzasadnienia także jako TK, z 12 grudnia 2023 r., w sprawie sygn. akt P 20/19 (publ. Dz. U. z 21 grudnia 2023 r. poz. 2739) art. 37a ust. 9 ustawy o p.z.p. w zakresie zarówno warunków jak i terminu dostosowania istniejących w dniu jej wejścia w życie, wzniesionych na podstawie zgody budowlanej, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych do zakazów określonych w tej uchwale, bez zapewnienia ustawowych podstaw i trybu dochodzenia odszkodowania przez podmioty, które są zobowiązane do ich usunięcia, został uznany za niezgodny z art. 21 w związku z art. 2 Konstytucji RP.

W kontekście powyższego orzeczenia wskazać należy, że Naczelny Sąd Administracyjny w postanowieniu z 6 czerwca 2019 r., w sprawie sygn. akt II OSK 166/18, postanowił przedstawić Trybunałowi Konstytucyjnemu następujące pytanie prawne: „Czy art. 37a ust. 9 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz.U. z 2018 r. poz. 1945 ze zm.) w zakresie, w jakim przewiduje obowiązek określenia w uchwale, o której mowa w art. 37a ust. 1 powołanej ustawy, warunków i terminu dostosowania istniejących w dniu jej wejścia w życie, wzniesionych na podstawie zgody budowlanej, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych do zakazów określonych w tej uchwale, bez zapewnienia ustawowych podstaw i trybu dochodzenia odszkodowania przez podmioty, które są zobowiązane do ich usunięcia, jest zgodny z art. 2,

art. 21, art. 64 ust. 1 i 2 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. oraz z art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności z dnia 20 marca 1952 r. (Dz.U. z 1995 r. Nr 36, poz. 175 ze zm.)."

Zdaniem NSA wątpliwości konstytucyjne budziła nie sama dopuszczalność ingerencji polegającej na odebraniu, wynikającego z uzyskanej zgody budowlanej, prawa do korzystania z nieruchomości poprzez konieczność likwidacji tablic i urządzeń reklamowych, która jest uzasadniona dbaniem o dobro wspólne, tj. wspólną przestrzeń urbanistyczną i wynika przede wszystkim z art. 1 i art. 5 Konstytucji oraz unormowań Europejskiej Konwencji Krajobrazowej sporządzonej we Florencji z 20 października 2000 r. (Dz. U. z 2006 r. Nr 14, poz. 98). Przedmiotem wątpliwości był jednak brak odpowiedniego mechanizmu kompensacyjnego z tytułu pozbawienia prawa do korzystania z mienia oraz wyrządzonej tym samym szkody legalnej. Nie ma bowiem, w świetle tego przepisu, możliwości samodzielnego wprowadzenia przez organ gminy przesłanek odpowiedzialności odszkodowawczej z tytułu szkody legalnej w aktach prawa miejscowego. Tym samym konieczne było dokonanie przez Trybunał Konstytucyjny oceny, czy taki kształt regulacji jest niezbędny dla ochrony interesu publicznego i czy nie narusza ona istoty prawa własności?

Zdaniem NSA regulacja art. 37a ust. 9 ustawy o p.z.p. w sposób oczywisty odbiega od zasad przyjmowanych w zakresie mechanizmu kompensacyjnego tak w samej ustawie o p.z.p. przy podejmowaniu uchwał w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (*quod vide* art. 36 i art. 37 tejże ustawy), jak również odbiega od zasad ingerencji w wykonywanie prawa własności przyjmowanych w innych regulacjach ustawowych, które określają przesłanki i zakres odszkodowań na wypadek ingerencji w prawo własności, motywowanej interesem publicznym. Ponadto zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego, konieczna była ocena przez Trybunał Konstytucyjny wskazanej regulacji przez pryzmat zasady zaufania obywatela do państwa i ochrony praw słusznie nabytych. Tożsame pytanie prawne zostało przedstawione Trybunałowi Konstytucyjnemu w postanowieniu Naczelnego Sądu Administracyjnego z 6 października 2020 r., w sprawie sygn. akt II OSK 1954/19.

W wyniku łącznego rozpoznania ww. pytań prawnych Trybunał Konstytucyjny wyrokiem z 12 grudnia 2023 r., w sprawie sygn. akt P 20/19 uznał, że art. 37a ust. 9 ustawy o p.z.p. w odniesieniu do tablic reklamowych i urządzeń reklamowych wydanych na podstawie zgody budowlanej, bez zapewnienia ustawowych podstaw i trybu dochodzenia odszkodowania przez podmioty, które są zobowiązane do ich usunięcia, jest niezgodny z art. 21 w związku z art. 2 Konstytucji RP. W swoim uzasadnieniu Trybunał wskazał, że w badanej sprawie doszło do pominięcia prawodawczego. Problem konstytucyjny koncentruje się na możliwości nadania przez ustawodawcę uprawnień organowi stanowiącemu gminy do wydania aktu prawa miejscowego, jakim

jest uchwała krajobrazowa, bez zapewnienia słusznego odszkodowania podmiotom dotkniętym tą uchwałą, które do tej pory legalnie prowadziły działalność reklamową przy pomocy nośników wzniesionych legalnie (na podstawie pozwoleń na budowę). Zdaniem Trybunału regulacja zawarta w kwestionowanym przepisie wywołuje skutek w postaci ograniczenia praw majątkowych jednostek w celu realizacji interesu publicznego. W tym zakresie kwestionowana regulacja wypełnia przesłanki konstytucyjnego pojęcia wyłączenia, pomimo przyjęcia formy aktu prawa miejscowego, a nie decyzji indywidualnej. Na ustawodawcy ciążył zatem obowiązek zapewnienia podmiotom objętym uchwałą krajobrazową, w zakresie wskazanym w pytaniach prawnych, mechanizmu kompensacyjnego będącego źródłem słusznego odszkodowania, należnego tym podmiotom na mocy art. 21 ust. 2 Konstytucji RP. Brak tego mechanizmu stanowi pominięcie prawodawcze, którego istnienie sprawia, że w zakresie, w jakim kwestionowany przepis nie przewiduje takiego mechanizmu, jest on niezgodny z Konstytucją. W dalszej kolejności Trybunał wskazał, że brak w kwestionowanym przepisie mechanizmu kompensacyjnego powoduje bezprawność ingerencji w prawa majątkowe, czego skutkiem jest naruszenie zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa. Uchwała krajobrazowa eliminuje bowiem prawny skutek decyzji administracyjnej o pozwoleniu na budowę wskazanych w niej tablic i nośników reklamowych powstałych przed wejściem w życie uchwały. Podmioty, które występowały o pozwolenia na budowę tablic i nośników reklamowych, działały w pełni legalnie, z przekonaniem, że prawomocna decyzja administracyjna w tym zakresie zabezpiecza ich interes i pozwala na prowadzenie bez przeszkód działalności reklamowej. Odebranie im możliwości prowadzenia tej działalności, bez zapewnienia im słusznego odszkodowania sprawia, że przepisy nie różnicują w ogóle grup podmiotów, które swoją działalność prowadziły legalnie, na podstawie prawomocnych pozwoleń oraz takich, które tablice

i nośniki wzniosły bez tych pozwoleń. Prowadzi to do naruszenia interesu właścicieli tablic i nośników reklamowych objętych uchwałą krajobrazową ze względu na legislacyjną działalność państwa, w stosunku do tych podmiotów, które dochowały wszelkiej staranności o legalność swoich działań i którym państwo w majestacie prawa zezwoliło na taką działalność.

Tymczasem pomimo obowiązywania ww. wyroku TK, Rada Miejska w Łomiankach w ramach § 17 uchwały sformułowała ustalenia w brzmieniu: „**1. Ustala się termin dostosowania istniejących w dniu wejścia w życie uchwały krajobrazowej *tablic reklamowych i urządzeń reklamowych* w tym szyldów do zakazów, zasad, warunków i innych wymagań w niej określonych, na nie więcej niż 24 miesiące od dnia wejścia w życie Uchwały Krajobrazowej, z zastrzeżeniem ustępów 2 i 3. 2. Ustala się termin dostosowania istniejących w dniu wejścia w życie Uchwały Krajobrazowej tablic i urządzeń reklamowych w tym szyldów, sytuowanych na ogrodzeniach do**

zakazów, zasad, warunków i innych wymagań w niej określonych, na nie więcej niż 12 miesięcy od dnia wejścia w życie Uchwały Krajobrazowej. 3. Ustala się termin dostosowania istniejących w dniu wejścia w życie Uchwały Krajobrazowej tablic i urządzeń reklamowych sytuowanych w oparciu o decyzję administracyjną pozwoleniu na budowę lub zgłoszenia zamiaru prowadzenia robót budowlanych do zakazów, zasad, warunków i innych wymagań w niej określonych, na nie więcej niż 144 miesiące od dnia wejścia w życie uchwały krajobrazowej.”.

Ponadto w ramach regulacji zawartej w § 18 uchwały sformułowano ustalenia dotyczące warunków dostosowania tablic reklamowych i urządzeń reklamowych do zakazów, zasad i warunków określonych w uchwale krajobrazowej.

W tym miejscu organ nadzoru wskazuje, że wyrok Trybunał Konstytucyjny z 12 grudnia 2023 r., w sprawie sygn. akt P 20/19 został opublikowany w Dzienniku Ustaw 21 grudnia 2023 r. **Tymczasem stosownie do dyspozycji art. 190 ust. 3 Konstytucji RP, co do zasady orzeczenie TK wchodzi w życie z dniem ogłoszenia, przy zastrzeżeniu, że takie orzeczenia mają moc powszechnie obowiązującą i są ostateczne** (vide art. 190 ust. 1 Konstytucji RP).

Przedmiotowy wyrok Trybunału Konstytucyjnego ma niewątpliwie charakter zakresowy. Należy do orzeczeń „w sentencji których Trybunał Konstytucyjny stwierdza zgodność albo niezgodność z konstytucją przepisu prawnego w określonym (podmiotowym, czasowym lub przedmiotowym) zakresie jego zastosowania. W przypadku wyroków zakresowych mamy do czynienia z przypisaniem atrybutu konstytucyjności lub niekonstytucyjności nie całej jednostce redakcyjnej tekstu prawnego, lecz jej określonemu fragmentowi, a dokładnie pewnej normie prawnej, którą można w całości lub części dekodować z określonego przepisu prawnego” (por. T. Woś „Wyroki interpretacyjne i zakresowe w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego”, Studia Iuridica Lublinensia, rok XXV, vol. 3 2016 s. 990).

Trybunał Konstytucyjny, wydając wyrok zakresowy, nie orzeka o niezgodności z Konstytucją całej jednostki redakcyjnej tekstu prawnego, lecz jej fragmentu. W tym zakresie przepis nadal istnieje, ale „skutkiem wydania orzeczenia zakresowego przez Trybunał Konstytucyjny jest uznanie, w jaki sposób badanych przepisów interpretować nie wolno (orzeczenie negatywne) albo jak je interpretować należy (orzeczenie afirmatywne) przy stosowaniu prawa, tzn. uzyskanie na ich podstawie odpowiedzi, stosowanie jakich norm prawnych odpowiadających rezultatom interpretacyjnym mieszczącym się we wskazanym w orzeczeniu zakresie będzie sprzeczne z Konstytucją albo z nią zgodne” (por. K. Osajda, „Koncepcja orzeczenia zakresowego, a wątpliwości na tle skutków orzeczeń TK” (w:) „Skutki wyroków Trybunału Konstytucyjnego w sferze stosowania prawa” red. M. Bernatt, J. Królikowski, M. Ziółkowski, Warszawa 2013, s. 297).

Przywoływany powyżej art. 190 Konstytucji RP dotyczy wszystkich wyroków Trybunału Konstytucyjnego, bez względu na ich rodzaj i charakter. Przepis ten w ust. 1 stanowi, że orzeczenia TK mają moc powszechnie obowiązującą i są ostateczne, co oznacza, że każdy podmiot, w tym każdy organ władzy publicznej, w sytuacji w której jest zobowiązany rozstrzygać jakikolwiek spór lub problem konstytucyjny wcześniej przesądzony przez Trybunał Konstytucyjny jest obligowany uwzględnić jego stanowisko. Dotyczy to każdego z typów wyroków. W judykaturze wskazuje się na wiele przykładów stosowania wyroków TK o różnym charakterze, także zakresowych, bez konieczności oczekiwania na ich wykonanie przez ustawodawcę (tak: też w orzecznictwie przywołanym do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 21 października 2014 r., w sprawie sygn. akt K 38/13).

Innymi słowy, każdy wyrok Trybunału Konstytucyjnego stwierdzający niezgodność zaskarżonego przepisu z Konstytucją RP wymusza na organach stosujących prawo konieczność poszukiwania takiego rozwiązania, które umożliwi zastosowanie danej regulacji zgodnie z Konstytucją RP. Każdy taki wyrok TK zmienia system prawny, derogując normę prawną, która w zależności od jego charakteru jest albo zbyt wąska (w aspekcie podmiotowym, przedmiotowym lub czasowym), albo tylko błędnie, niezgodnie z ustawą zasadniczą, jest interpretowana i stosowana przez organy i sądy. Okoliczność, że wyroki Trybunału Konstytucyjnego są kierowane również do ustawodawcy i wielokrotnie zawierają wskazania co do nowej regulacji mającej spełniać walor konstytucyjności nie oznacza, że organy i sądy powinny do momentu jej uchwalenia przez ustawodawcę pozostawać bierne i albo stosować przepisy w ich brzmieniu niezgodnym z Konstytucją RP, albo oczekiwać na nową regulację i tym samym nie załatwiać spraw do momentu uchwalenia nowych przepisów.

W doktrynie prezentowany jest pogląd, że *„sądy mają powinność realizacji wyroków TK, wspierają również zasady państwa prawnego, szczególnie zasady zaufania obywatela do państwa i prawa oraz wymóg ochrony praw i wolności konstytucyjnych. Gdyby bowiem sąd mógł pominąć treść wyroku TK, ochrona tych praw byłaby iluzoryczna. Jeden ze środków ochrony tych praw wymieniony w art. 77 ust. 2 - prawo do sądowej ochrony praw i wolności konstytucyjnych, byłby nieskuteczny, gdyby sąd mógł pomijać judykaty organu, który kontroluje konstytucyjność prawa, współsprawując w tym zakresie wymiar sprawiedliwości. W końcu nie sposób wyobrazić sobie skutecznej ochrony praw i wolności na podstawie art. 79 ust. 1 Konstytucji RP, gdyby po uwzględnieniu skargi konstytucyjnej sąd rozpoznający ponownie sprawę mógł ignorować orzeczenie trybunalskie”* (tak: *„Następstwa wyroków Trybunału Konstytucyjnego w procesie sądowego stosowania prawa”*, Michał Jackowski, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2016, s.116).

Analizując powyższe należy wskazać, iż w sytuacji, gdy w danej sprawie znajdują zastosowanie przepisy prawa, co do których Trybunał Konstytucyjny orzekł o ich niekonstytucyjności, to bez względu na charakter tego orzeczenia obowiązkiem organu nadzoru jest konieczność jego uwzględnienia i na jego podstawie zrekonstruowania normy prawnej, której treść będzie odpowiadać zgodności z Konstytucją RP. Niedopuszczalne jest niejako założenie z góry (przed podjęciem jakiegokolwiek próby odkodowania normy w jej brzmieniu konstytucyjnym), że wyroki Trybunału Konstytucyjnego określonego rodzaju, na przykład zakresowe, nie podlegają wykonaniu przez sądy do momentu uchwalenia przez ustawodawcę brakującej części regulacji.

Jak wskazał w swym orzeczeniu z 20 lutego 2019 r. Naczelny Sąd Administracyjny w sprawie sygn. akt II OSK 694/17, publ. CBOSA, wskazał, że wykonywanie wyroków Trybunału Konstytucyjnego jest obowiązkiem wszystkich organów władzy publicznej, a nie tylko ustawodawcy. Jeśli ustawodawca tego obowiązku nie realizuje, to ciężar wykonania orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego przenosi się na sądy i inne organy stosujące prawo. Sytuacja prawna jednostki, która była adresatem niekonstytucyjnej regulacji, nie może być bowiem uzależniona od woli i sprawności parlamentu w wykonaniu orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego. Brak reakcji ustawodawcy na wyrok Trybunału Konstytucyjnego nie oznacza, że stan niekonstytucyjności przestaje istnieć. Wprost przeciwnie, to wówczas na sądach spoczywa powinność podjęcia takiego rozstrzygnięcia, które w realiach zaistniałego stanu faktycznego i prawnego będzie prowadziło do osiągnięcia w możliwie jak najwyższym stopniu stanu zgodności z obowiązującym prawem rozumianym całościowo, a zatem z uwzględnieniem aktów stojących na szczycie hierarchii źródeł prawa, do których z pewnością należy Konstytucja RP.

Biorąc pod uwagę wszystkie wskazane powyżej okoliczności należy zauważyć, że regulacja zawarta w § 17 ust. 1, ust. 2 i ust. 3, a także w § 18 uchwały regulująca warunki dostosowania tablic i urządzeń reklamowych, została wydana wbrew wyrokowi TK z 12 grudnia 2023 r., w sprawie sygn. akt P 20/19.

Biorąc powyższe pod uwagę niezbędne jest zakresowe stwierdzenie nieważności ustaleń zawartych odpowiednio w § 17 ust. 1, ust. 2 i ust. 3 uchwały, **w zakresie w jakim odnoszą się do tablic reklamowych i urządzeń reklamowych (w ustawowym rozumieniu tych pojęć) wzniesionych na podstawie zgody budowlanej**. Zdaniem organu nadzoru stwierdzenie nieważności ww. ustaleń jest wystarczające, gdyż zapisy zawarte w § 18 należy odczytywać łącznie z ustaleniami § 17 z uwzględnieniem sentencji niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego.

Jak wskazano w tezie 4 do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 24 listopada 2005 r. w sprawie sygn. akt I OSK 1065/05, publ. CBOSA, „*Norma prawna uznana za niekonstytucyjną stanowi wadliwą podstawę prawną. Wydana na takiej podstawie prawnej uchwała*

organu gminy musi być także uznana za wadliwą. Wadliwość ta odpowiada przesłance nieważności o jakiej stanowi art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.”.

Powyższe potwierdzają także inne orzeczenia NSA w tym m.in. z 6 lutego 2008 r. w sprawie sygn. akt II OSK 1745/07, publ. LEX nr 357511, w którym Sąd stwierdził m.in., że *„przepis uznany przez Trybunał za niekonstytucyjny ma taki charakter od samego początku, tj. od dnia jego wejścia w życie. Fakt ten musi być brany pod uwagę przy kontroli aktu administracyjnego podjętego na podstawie niekonstytucyjnego przepisu”, a "norma prawna uznana za niekonstytucyjną stanowi wadliwą podstawę prawną. Wydana na takiej podstawie prawnej uchwała organu gminy - choćby wydana przed wyrokiem TK - musi być także uznana za wadliwą. Wadliwość ta odpowiada przesłance nieważności, o jakiej stanowi 147 § 1 p.p.s.a.”.*

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 wykraczać 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 określony w art. 37a ust. 9 ustawy o p.z.p., został derogowany zakresowo na mocy wyroku TK, a tym samym nie może stanowić upoważnienia do stanowienia ustaleń w ramach aktu prawa miejscowego, w tym zakresie, zaś regulacja w tym zakresie musi być uznana jako podjęta bez podstawy prawnej, a zatem z istotnym naruszeniem prawa, o którym mowa w art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.

Wziąwszy powyższe pod uwagę organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr XCV/664/2024 Rady Miejskiej w Łomiankach z 21 marca 2024 r. „w sprawie 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 na terenie gminy Łomianki”, w zakresie ustaleń, o których mowa w sentencji niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego, co na mocy art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym skutkuje wstrzymaniem jej wykonania, w tym zakresie, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia.

Gminie, w świetle 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.

WOJEWODA MAZOWIECKI

Mariusz Frankowski

/podpisano kwalifikowanym
podpisem elektronicznym/