



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA MAZOWIECKIEGO

Warszawa, dnia 10 marca 2023 r.

Poz. 3215

Rozstrzygnięcie nadzorcze Nr WNP-I.4131.66.2023.RM

Wojewody Mazowieckiego

z dnia 9 marca 2023 r.

dotyczy uchwały Nr LIII/544/2023 Rady Gminy Michałowice z 7 lutego 2023 r. „*zmieniająca uchwałę nr XLVIII/508/2022 Rady Gminy Michałowice z dnia 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*”.

**WOJEWODA MAZOWIECKI**

Warszawa, 09 marca 2023 r.

WNP-I.4131.66.2023.RM

Rada Gminy Michałowiceul. 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 2023 r. poz. 40)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr LIII/544/2023 Rady Gminy Michałowice z 7 lutego 2023 r. *„zmieniająca uchwałę nr XLVIII/508/2022 Rady Gminy Michałowice z dnia 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”*.

Uzasadnienie

Na sesji 7 lutego 2023 r. Rada Gminy Michałowice podjęła uchwałę Nr LIII/544/2023 *„zmieniająca uchwałę nr XLVIII/508/2022 Rady Gminy Michałowice z dnia 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”*.

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 oceniania 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 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, 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)."

W tym miejscu uzasadniania należy zauważyć, że 25 października 2022 r. Rady Gminy Michałowice podjęła uchwałę Nr XLVIII/508/2022 z *„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 niniejszego uzasadnienia także jako *„pierwotna uchwała krajobrazowa"*, formułując ustalenia normatywne w ramach załącznika nr 1, o którym mowa w § 1 uchwały.

Wojewoda Mazowiecki rozstrzygnięciem nadzorczym z 22 listopada 2022 r. znak: WNP-I.4131.286.2022.RM stwierdził 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.

Przedmiotowe rozstrzygnięcie nadzorcze wobec braku jego zaskarżenia, w dacie podjęcia uchwały zmieniającej, było prawomocne.

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 gminy do ustalenia zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabarytów, standardów jakościowych oraz rodzajów materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane (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.).

Zgodnie z art. 37a ust. 6 ustawy o p.z.p., uchwała w sprawie ustalenia zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabarytów, standardów jakościowych oraz rodzajów materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane, może przewidywać różne regulacje dla różnych obszarów gminy określając w sposób jednoznaczny granice tych obszarów. Powyższe oznacza, że w przypadku wprowadzenia różnych regulacji uchwała taka, w części tekstowej, winna w sposób jednoznaczny precyzować granice poszczególnych obszarów.

Ustawodawca w art. 37a ust. 7 ustawy o p.z.p. dopuścił przy tym możliwość przedstawienia ww. granic na załączniku graficznym wskazując, że: „*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.*”.

Wprowadzenie jakichkolwiek regulacji, w tym zakresie, musi jednak zostać poprzedzone pełną procedurą określoną w art. 37b ustawy o p.z.p., składającą się na jasno określony przez ustawodawcę tryb podjęcia uchwały krajobrazowej. Powyższe wynika wprost z dyspozycji zawartej w ust. 1 ww. art., w brzmieniu: „*Przed podjęciem uchwały, o której mowa w art. 37a ust. 1, rada gminy podejmuje uchwałę o przygotowaniu przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) projektu uchwały, o której mowa w art. 37a ust. 1.*”.

Tryb podjęcia uchwały w sprawie zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, określony został w sposób szczegółowy w art. 37b ustawy o p.z.p. Zgodnie z nim po podjęciu uchwały rady gminy o przygotowaniu projektu uchwały krajobrazowej wójt gminy niezwłocznie:

- podaje do publicznej wiadomości informację o podjęciu przez radę miasta uchwały o przygotowaniu projektu uchwały krajobrazowej;
- sporządza projekt uchwały krajobrazowej;
- zasięga opinii: regionalnego dyrektora ochrony środowiska, właściwego organu Państwowej Straży Pożarnej oraz marszałka województwa o projekcie ww. uchwały;
- uzgadnia projekt uchwały z wojewódzkim konserwatorem zabytków w zakresie kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu;
- ogłasza w prasie lokalnej oraz przez obwieszczenie, a także w sposób zwyczajowo przyjęty na danym terenie o wyłożeniu projektu uchwały krajobrazowej do publicznego wglądu na co najmniej 7 dni przed terminem **wyłożenia i wykładu ten projekt do publicznego wglądu na okres co najmniej 21 dni**; w czasie wyłożenia i przez okres 14 dni po zakończeniu okresu wyłożenia zbiera uwagi do tego projektu;
- rozpatruje zgłoszone uwagi i sporządza listę nieuwzględnionych uwag.

Po wykonaniu ww. czynności, stosownie do dyspozycji art. 37a ust. 1, w związku z art. 37b ust. 6 ustawy o p.z.p. rada gminy w formie uchwały, ustala 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, rozstrzygając jednocześnie o sposobie rozpatrzenia uwag nieuwzględnionych przez wójta gminy.

Jeżeli zatem ustawodawca wprowadził określony tryb postępowania przy podejmowaniu uchwały krajobrazowej, to wprowadzenie jakichkolwiek zmian do takiej uchwały, będącej aktem prawa miejscowego, również wymaga przeprowadzenia takich samych kolejno określonych czynności proceduralnych, o których mowa w ww. przepisach.

Dokonując zmian w pierwotnej uchwale krajobrazowej niezbędne jest zatem, zainicjowane procesu dokonywanej zmiany, poprzez podjęcie uchwały o przystąpieniu do jej sporządzenia (zmiana zakresowa zawężająco określać może zakres dokonywanych zmian ograniczonych np. do wybranej jednostki redakcyjnej, czy wybranego zagadnienia), a następnie przez pozostałe czynności, określone w art. 37b ustawy o p.z.p.

Niejako na marginesie zauważyć należy, że procedura dotycząca sporządzania i podejmowania uchwały krajobrazowej jest zbieżna pod wieloma względami z procedurą związaną ze sporządzaniem innych aktów planistycznych, unormowanych w ramach tej samej ustawy o p.z.p. Również w tym przypadku występują uzgodnienia, opinie, a także konsultacje społeczne. W odniesieniu do tych ostatnich zauważalna jest ich zbieżność dotycząca sposobu dokonywania obwieszczeń i ogłoszeń, terminów dotyczących wyłożenia oraz sposobu rozpatrzenia uwag, z procedurą określoną w art. 11 ustawy o p.z.p. odnoszącą się do trybu sporządzania studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz procedurą tworzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, określoną szczegółowo w art. 17 ustawy o p.z.p.

Nie kwestionując zatem samej możliwości dokonywania zmian w istniejącej już uchwale krajobrazowej, wprowadzenie tych zmian winno zostać poprzedzone podjęciem przez Radę Gminy Michałowice uchwały inicjującej. Dopiero po jej podjęciu, Wójt Gminy Michałowice, winien kolejno dokonać czynności określonych w art. 37b ust. 2 i 3 ustawy o p.z.p.

Tymczasem dokonanie zmian wynikających z podjętej uchwały Nr LIII/544/2023 Rady Gminy Michałowice nie zostało poprzedzone zarówno podjęciem uchwały o przystąpieniu do sporządzania zmiany uchwały krajobrazowej, jak również jakimikolwiek czynnościami proceduralnymi określonymi w art. 37b ustawy o p.z.p.

Co więcej z treści uchwały zmieniającej wynika, że została ona podjęta „w celu naprawienia oczywistej pomyłki”. Tymczasem zarówno ustawa o p.z.p., w tym przywołany w podstawie prawnej przepis art. 37b ust. 6 ustawy o p.z.p., w brzmieniu: „*Rada gminy uchwalając uchwałę, o której mowa w art. 37a ust. 1, rozstrzyga jednocześnie o sposobie rozpatrzenia uwag nieuwzględnionych przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta).*”, nie reguluje kwestii dotyczących *oczywistych pomyłek*, lecz wprost odnosi się do uchwały 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, której wymogi formalne, co do zawartości, określone zostały w art. 37a, zaś proceduralne wynikają z art. 37b ustawy o p.z.p.

Organ nadzoru wskazuje, że podjęta uchwała wprowadza szereg zmian w określeniu granic obszarów, dla których wprowadzono odrębne regulacje. Wymóg jednoznaczności ich określenia

zawarty został w, cytowanym we wcześniejszej części niniejszego uzasadnienia, art. 37a ust. 6 ustawy o p.z.p.

Tym samym skoro w pierwotnej uchwale krajobrazowej, w ramach § 1 pkt 1 załącznika nr 1 do uchwały, obszar o odmiennej regulacji (odmienny od pozostałej części gminy) określono przy pomocy granic konkretnych działek ewidencyjnych, zdefiniowanych co do jej numeru oraz obrębu, z którego pochodzą, **to dokonanie zmian polegających, z jednej strony, na wykreśleniu działek numer ewidencyjny:**

- **1190** z obrębu 0005 Michałowice Osiedle, o której mowa w § 1 ust. 1 pkt 1 lit. a załącznika nr 1 do pierwotnej uchwały krajobrazowej;
- **86/6 i 86/14** z obrębu 0008 Opacza Kolonia, o których mowa w § 1 ust. 1 pkt 1 lit. b załącznika nr 1 do pierwotnej uchwały krajobrazowej,

z drugiej zaś strony polegającej na dopisaniu działek oznaczonych numerami ewidencyjnymi:

- **1090, 1191 i 1148** z obrębu 0005 Michałowice Osiedle, o której mowa w § 1 ust. 1 pkt 1 lit. a załącznika nr 1 do pierwotnej uchwały krajobrazowej;
- **71/5, 648/7, 648/11, 879, 880, 881, 882, 883 i 884** z obrębu 0008 Opacza Kolonia, o których mowa w § 1 ust. 1 pkt 1 lit. b załącznika nr 1 do pierwotnej uchwały krajobrazowej,
- **459/24 i 497/2** z obrębu 0013 Reguły, o których mowa w § 1 ust. 1 pkt 1 lit. c załącznika nr 1 do pierwotnej uchwały krajobrazowej,

to powyższe zmiany mają charakter merytorycznych ustaleń, albowiem wykreślenie, bądź dopisanie poszczególnych działek ewidencyjnych oznacza stosowanie różnych regulacji.

Należy przy tym zauważyć, że w niniejszej sprawie nie ma znaczenia prawnego, treść załącznika graficznego do załącznika nr 1 do uchwały krajobrazowej. Organ nadzoru wskazuje bowiem, że z dyspozycji art. 37a ust. 6 ustawy o p.z.p. wynika, że w przypadku wprowadzenia odmiennych regulacji, obowiązkiem Rady Gminy Michałowice było określenie w sposób jednoznaczny granic tych obszarów, tak aby nie powstały jakiegokolwiek wątpliwości co do tego w jakich granicach one obowiązują.

Skoro zatem w pierwotnej uchwale krajobrazowej określono granice, różnorodnych pod względem ustaleń, obszarów odwołując się do granic ewidencyjnych działki, to należy zauważyć, że zgodnie z § 7 ust. 1 rozporządzenia Ministra Rozwoju, pracy i technologii z 27 lipca 2021 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków (Dz. U. poz. 1390, z późn. zm.), „*działkę ewidencyjną stanowi ciągły*

obszar gruntu, położony w granicach jednego obrębu ewidencyjnego, jednorodny pod względem prawnym, wydzielony z otoczenia za pomocą granic działek ewidencyjnych.”.

Z kolei definicję „*granicy działki ewidencyjnej*” odnaleźć możemy w § 2 pkt 2 ww. rozporządzenia, zgodnie z którą stanowi ona „*linię łamaną albo odcinek, wspólną dla dwóch sąsiadujących ze sobą działek ewidencyjnych albo wspólną dla działki ewidencyjnej i granicy państwa - w przypadku działek ewidencyjnych przylegających do granicy państwa*”.

Odwołanie się w części tekstowej uchwały do konkretnych granic działek ewidencyjnych, w sposób precyzyjny, delimituje granice obowiązywania odrębnych regulacji. Tym samym obligatoryjny, w przypadku sformułowania odrębnych regulacji, wymóg wynikający z art. 37a ust. 6 ustawy o p.z.p., został w pierwotnej uchwale spełniony.

Wprawdzie ustawodawca na mocy art. 37a ust. 7 ustawy o p.z.p., w brzmieniu: „*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*.”, fakultatywnie dopuścił możliwość sporządzenia załącznika graficznego, jednakże także, w tym przypadku wskazuje na konieczność sporządzenia opisu tychże granic.

Z ww. regulacji wyraźnie zatem wynika obowiązek sporządzenia czytelnego i **jednoznacznego opisu granic poszczególnych obszarów**, a wtórnie, tj. fakultatywne, sporządzenie części graficznej, która i tak winna zawierać opis granic.

W przedmiotowym przypadku załącznik graficzny do załącznika nr 1 nie zawiera jakiegokolwiek opisu granic, zaś jedyny i przesądzający (w rozumieniu najbardziej precyzyjny a zatem jednoznaczny) opis zawarty został w § 1 ust. 1 pkt 1 załącznika do pierwotnej uchwały krajobrazowej.

Niemniej jednak kluczowym, w niniejszej sprawie, pozostaje fakt, że uchwalenie aktu prawa miejscowego, jakim jest uchwała w przedmiocie 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, a także zmian w takiej uchwale, musi zostać poprzedzone stosowną procedurą, opisaną we wcześniejszej części niniejszego uzasadnia.

Podjęcie uchwały zmieniającej pierwotną uchwałę krajobrazową bez zastosowania trybu przewidzianego w art. 37b ust. 1, 2 i 3 ustawy o p.z.p., oznacza istotne naruszenie prawa,

w związku z art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, co oznacza konieczność stwierdzenia nieważności uchwały zmieniającej w całości.

Stwierdzając nieważność uchwały, 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.**

Wziąwszy wszystkie okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr LIII/544/2023 Rady Gminy Michałowice z 7 lutego 2023 r. *„zmieniająca uchwałę nr XLVIII/508/2022 Rady Gminy Michałowice z dnia 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”*, co na mocy art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym skutkuje wstrzymaniem jej wykonania 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/