



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia 16 kwietnia 2024 r.

Poz. 2047

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR P-II.4131.2.176.2024 WOJEWODY PODKARPACKIEGO

z dnia 12 kwietnia 2024 r.

Działając na podstawie art.85, art.86 i art.91 ust.1 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2023r. poz.40 z późn.zm.), art.37a ust.1, ust.6 ustawy z dnia 27 marca 2003r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2022r. poz.977 z późn.zm.) w związku z art. 66 ust. 2 ustawy z dnia 7 lipca 2023r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2023 r. poz. 1688)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr LXXVII/1017/24 Rady Miejskiej w Ustrzykach Dolnych z dnia 8 marca 2024 r. w sprawie ustalenia zasad i warunków sytuowania na terenie gminy Ustrzyki Dolne obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabarytów, standardów jakościowych oraz rodzajów materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane.

Uzasadnienie

W dniu 8 marca 2024r. Rada Miejska w Ustrzykach Dolnych podjęła uchwałę Nr LXXVII/1017/24 w sprawie ustalenia zasad i warunków sytuowania na terenie gminy Ustrzyki Dolne obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabarytów, standardów jakościowych oraz rodzajów materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane, zwaną dalej „uchwałą” lub „uchwałą krajobrazową”.

W podstawie prawnej uchwały rada powołała m.in. art. 37a oraz art.37b ust.6 ustawy z dnia 27 marca o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2022r. poz.977 z późn.zm.) w związku z art. 66 ust. 2 ustawy z dnia 7 lipca 2023r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2023 r. poz. 1688).

W wyniku dokonanej oceny legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził, że uchwała wykracza poza zakres upoważnienia ustawowego dla wydania aktu prawa miejscowego, co prowadzi do naruszenia w stopniu istotnym przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2023r. poz.977 z późn.zm.), zwanej dalej „ustawą”. Organ nadzoru wskazuje iż:

- 1) zapisy uchwały zawarte w § 9 ust. 3, § 14 pkt 2 lit. a, § 19 ust. 3, § 24 pkt 2 lit. a, regulują wygląd szyldów, co wykracza poza zakres określony w art. 37a ust. 2 ustawy, w brzmieniu przed 24 września 2023 r., w związku z art. 66 ust. 2 ustawy z dnia 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2023r. poz. 1688), gdyż przepisy ustawy, w odniesieniu do szyldów, nie przewidują możliwości ustalania standardów jakościowych, ani materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane;
- 2) w § 29 pkt 1 lit. a uchwały ustalono zakaz stosowania ogrodzeń pełnych z wyłączeniem ogrodzeń towarzyszących składom produktów sypkich, natomiast w § 29 pkt 2 uchwały, ustalono gabaryty ogrodzeń, z wyłączeniem ogrodzeń obiektów sportowych. Należy jednak wskazać, iż stosownie do art. 37a ust. 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, uchwała może przewidywać różne regulacje dla różnych obszarów gminy określając w sposób jednoznaczny granice tych obszarów, brak jest natomiast możliwości

różnicowania ustaleń uchwały, w oparciu o inne, niż określone w ustawie kryterium obszarowe. W związku z czym ustalenie różnych regulacji w niniejszej uchwale w oparciu o funkcje obiektów, jest nieprawidłowe i wykracza poza obowiązkowy i dopuszczalny zakres ustaleń uchwały „krajobrazowej”, określony w art. 37a ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym;

- 3) w § 33 ust. 4 pkt 3 uchwały, ustalono nakaz doprowadzenia nawierzchni lub powierzchni sytuowania, do stanu spójnego z bezpośrednim otoczeniem, niemniej jednak nie wiadomo co oznacza sformułowanie „do stanu spójnego z bezpośrednim otoczeniem”, co budzi istotne wątpliwości interpretacyjne. Ponadto, wskazuje się, iż przywołane powyżej przepisy uchwały jak i przepisy zawarte w § 33 ust. 4 pkt 1 i 2 uchwały, wykraczają poza kompetencje rady, określone w art. 37 a ust. 9 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, gdyż nie mieszczą się w granicach zasad i warunków dostosowania tablic reklamowych i urządzeń reklamowych. Nie są to zasady dostosowania, lecz zasady zagospodarowania przestrzeni pozostałej po dostosowaniu ww. urządzeń.
- 4) w § 30 pkt 1 lit. a uchwały, ustalono natomiast zasady zagospodarowania przestrzeni wokół obiektów małej architektury, co wykracza poza art. 37a ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, gdyż brak jest podstaw prawnych do regulacji, w ramach uchwały krajobrazowej, kwestii związanych z bezpieczeństwem użytkownika obiektów oraz zapewnienia dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami;
- 5) w § 2 uchwały, ustalono podział gminy Ustrzyki Dolne na 2 obszary, do których zastosowanie mają różne postanowienia, tj. obszar centrum Ustrzyk Dolnych i pozostały obszar gminy, w związku z czym, mając na uwadze, iż ustalony obszar centrum Ustrzyk Dolnych nie pokrywa się z granicą administracyjną miasta, niewłaściwe jest wprowadzenie ustaleń w § 26 ust. 4 pkt 2, § 28 oraz § 31 ust. 2 pkt 1 dla innych obszarów, niż wskazanych w § 2 uchwały, tj. obszaru w granicach i poza granicami administracyjnymi miasta Ustrzyki Dolne.

Ponadto wskazuje się na niespójności w zakresie ustaleń § 26 ust. 4 pkt 2 oraz § 28, gdyż w § 26 ust. 4 pkt 2 mowa jest o dopuszczeniu nośników reklamowych na budynkach w granicach administracyjnych miasta, natomiast ustalone w § 28 zasady i warunki sytuowania nośników reklamowych, ich gabaryty, standardy jakościowe i rodzaje materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane dotyczą nośników zlokalizowanych poza granicami administracyjnymi miasta;
- 6) występuje niespójność zapisów uchwały zawartych w § 2 pkt 1 z rysunkiem przedstawiającym „podział Gminy Ustrzyki Dolne na obszary o różnych postanowieniach – przybliżenie granic wschodnich obszaru centrum miast, gdyż w treści uchwały, ustalając granice „obszaru centrum Ustrzyk Dolnych”, wskazano, iż przebiega ona „(...) zachodnią granicą pasa drogowego ulicy Wyzwolenia do wysokości północnej granicy działki 1022/1, (...), następnie wschodnią granicą działek 1022/1, (...)”, tymczasem z rysunku wynika, iż w obu wskazanych powyżej przypadkach chodzi o działkę nr ewid. 1021/15. Na marginesie nadmienia się, iż działka nr ewid. 1022/1 zlokalizowana jest w obszarze centrum, niemniej jednak na żadnym fragmencie nie stanowi ona granicy wskazanego w uchwale obszaru;
- 7) w § 14 pkt 2 lit. c oraz § 24 pkt 2 lit. c uchwały, niewłaściwie znajdują się odniesienia do elementów wymienionych w lit. a, gdyż lit. a nie zawiera ustaleń dotyczących jakichkolwiek elementów, do których mogłyby się odnosić ustalenia, o których mowa w lit. c;
- 8) zbędnie, w § 5 pkt 7 i 15 uchwały zawarto definicję „muralu reklamowego” oraz „standardu posadowienia”, gdyż w uchwale pojęcia te nie zostały wykorzystane;
- 9) niewłaściwy, zbędny jest załącznik nr 2 przedmiotowej uchwały, stanowiący rozstrzygnięcie o sposobie rozpatrzenia nieuwzględnionych przez Burmistrza uwag wniesionych do wyłożonego do publicznego wglądu projektu uchwały, gdyż jak wynika z jego treści oraz informacji zawartych w przedłożonej dokumentacji, do wyłożonego do publicznego wglądu projektu uchwały, nie wpłynęły żadne uwagi. Stosownie do przepisu art. 37b ust. 6, rada gminy uchwała uchwałę reklamową, rozstrzygając jednocześnie o sposobie rozpatrzenia nieuwzględnionych uwag. W związku z brakiem uwag złożonych do wyłożonego do publicznego wglądu projektu, Burmistrz nie mógł przedstawić Radzie listy nieuwzględnionych uwag, natomiast Rada nie miała podstaw do dokonania rozstrzygnięcia w przedmiotowym zakresie.

W Rozdziale 9 uchwały określono warunki i termin dostosowania istniejących w dniu wejścia uchwały tablic reklamowych i urządzeń reklamowych.

W tym miejscu organ nadzoru wskazuje, art. 37a ust. 9 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 grudnia 2023 r. sygn. akt P 20/19 (Dz.U.2023.2739) z dniem 21 grudnia 2023 r. częściowo został uznany za niezgodny z art. 21 w związku z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Zgodnie z wyrokiem Trybunału wymieniony wyżej przepis traci moc w zakresie, w jakim przewiduje obowiązek określenia w uchwale, o której mowa w art. 37a ust. 1 m.in. 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.

Z art. 37a ust. 9 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wynika możliwość nałożenia w drodze uchwały krajobrazowej obowiązku dostosowania (a więc również usunięcia) już istniejących obiektów reklamowych, które zostały wzniesione przed wejściem uchwały w życie, pomimo, że zostały wzniesione na podstawie zgody budowlanej.

Skutkiem takiego działania, w opinii Trybunału, jest niewątpliwie godzenie w prawa majątkowe właścicieli tablic i nośników powstałych przed wejściem w życie tej uchwały, na podstawie ważnych pozwoleń na budowę. Właściciele są bowiem zmuszeni do usunięcia tablic i nośników objętych uchwałą, na własny koszt i bez zapewnienia odszkodowania. Oznacza to, że ich prawo własności zostało ograniczone, ponieważ nie mogą oni korzystać ze swojej nieruchomości w zakresie objętym treścią uchwały krajobrazowej, a dodatkowo zmuszeni są do unicestwienia przedmiotu stanowiącego część ich majątku. Jak wskazał Trybunał „art. 37a ust. 9 upzp nie przewiduje przy tym ani możliwości wprowadzenia wyjątków w zakresie dostosowania tablic i nośników do warunków określonych w uchwale krajobrazowej, ani określenia przez organ gminy mechanizmu kompensacyjnego. Oznacza to, że 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 wywłaszczenia, pomimo przyjęcia formy aktu prawa miejscowego, a nie decyzji indywidualnej. Na ustawodawcy ciążył zatem obowiązek zapewnienia podmiotom objętym uchwałą krajobrazową w zakresie wskazanym w pytaniu prawnym mechanizmu kompensacyjnego będącego źródłem słusznego odszkodowania, należnego tym podmiotom na mocy art. 21 ust. 2 Konstytucji”.

Zgodnie z art. 190 ust. 1 i 3 Konstytucji orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego mają moc powszechnie obowiązującą i są ostateczne, wchodzą w życie z dniem ogłoszenia, chyba że Trybunał określi w orzeczeniu inny termin utraty mocy obowiązującej. W niniejszym przypadku wyrok opublikowano w Dzienniku Ustaw w dniu 21 grudnia 2023 r.

W ocenie organu nadzoru uchwała jest sprzeczna z prawem w rozumieniu art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, ponieważ jej treść wskazuje, iż została wydana w oparciu o przepis, którego niezgodność z Konstytucją orzekł Trybunał Konstytucyjny we wspomnianym wyroku z dnia 12 grudnia 2023 r. Przyjęte Przez organ stanowiący regulacje dotyczą zmiany terminu dostosowania istniejących w dniu jej wejścia w życie tablic reklamowych i urządzeń reklamowych do zakazów określonych w uchwale krajobrazowej, a więc rozstrzyga o kwestii na podstawie art. 37a ust. 9 o ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Wydanie przez organ, po orzeczeniu przez Trybunał Konstytucyjny w omawianym przedmiocie (zakresie), aktu prawa miejscowego w oparciu o przepis uznany za niekonstytucyjny, skutkuje traktowaniem takiego aktu jako wydanego bez podstawy prawnej, ponieważ przepis stanowiący tę podstawę utracił moc obowiązującą.

W związku z powyższymi ustaleniami dokonanymi w postępowaniu nadzorczym, należy uznać, że przedmiotowa uchwała pozostaje w wyraźnej sprzeczności z zakresem regulacji przekazanej radom gmin na podstawie art.37a ustawy. Podejmując akty prawa miejscowego w oparciu o normę ustawową organ stanowiący musi ściśle uwzględniać zakres upoważnienia. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny między tym aktem a ustawą, co stanowi istotne naruszenie prawa. Jest to również naruszenie konstytucyjnej zasady praworządności określonej w art.7 Konstytucji RP.

Ponadto organ nadzoru stwierdza, że uchwała narusza w sposób istotny zasady i tryb sporządzania uchwały „krajobrazowej”, przewidziane w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Na rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie ul. Kraszewskiego 4A za pośrednictwem Wojewody Podkarpackiego w terminie 30 dnia od daty jego doręczenia.

z up. WOJEWODY PODKARPACKIEGO

Mariusz Jabłoński
Dyrektor Wydziału Prawnego i Nadzoru