



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 27 lutego 2023 r.

Poz. 2262

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR IR-III.4131.4.2023.11

WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 27 lutego 2023 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2023 r. poz. 40)

orzekam

nieważność w całości uchwały Rady Miasta Poznania Nr LXXVIII/1407/VIII/2023 z dnia 24 stycznia 2023 r. w sprawie zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń na terenie Poznania z uwagi na jej sprzeczność z prawem.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 24 stycznia 2023 r. Rada Miasta Poznania podjęła uchwałę Nr LXXVIII/1407/VIII/2023 w sprawie zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń na terenie Poznania, zwaną dalej „*uchwałą*”.

Jako podstawę prawną *uchwały* powołano art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 559, zm. poz. 583, 1005, 1079, 1561) oraz art. 37a ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 503, zm. poz. 1846, 2185), zwanej dalej „*ustawą*”.

Uchwałę doręczono Wojewodzie Wielkopolskiemu 31 stycznia 2023 r.

Dokonując oceny zgodności z prawem uchwały, w odniesieniu do procedury jej sporządzenia, organ nadzoru stwierdził, co następuje.

Zgodnie z art. 37b ust. 2 pkt 8, ust. 3 i 6 *ustawy* wójt (burmistrz, prezydent miasta) niezwłocznie ogłasza w prasie lokalnej, przez obwieszczenie oraz udostępnienie informacji w Biuletynie Informacji Publicznej na swojej stronie podmiotowej, a także w sposób zwyczajowo przyjęty na danym terenie o wyłożeniu projektu uchwały w sprawie zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabarytów, standardów jakościowych oraz rodzaju materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane (zwanej dalej „*uchwałą krajobrazową*”) do publicznego wglądu na co najmniej 7 dni przed terminem wyłożenia i wyklada ten projekt do publicznego wglądu, także przez jego udostępnienie w Biuletynie Informacji Publicznej na swojej stronie podmiotowej, na okres co najmniej 21 dni. W czasie wyłożenia i przez okres 14 dni po zakończeniu okresu wyłożenia zbiera uwagi do tego projektu. Wójt (burmistrz, prezydent miasta) niezwłocznie rozpatruje zgłoszone uwagi i sporządza listę nieuwzględnionych uwag. Rada gminy uchwalając *uchwałę krajobrazową* rozstrzyga jednocześnie o sposobie rozpatrzenia uwag nieuwzględnionych przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta).

W odniesieniu do powyższego organ nadzoru stwierdza, że w trakcie pierwszego wyłożenia projektu *uchwały* do publicznego wglądu (luty 2021 r.), firma Good Looking Studio Sp. z o.o. złożyła do Prezydenta Miasta Poznania uwagę dotyczącą doprecyzowania pojęcia muralu reklamowego oraz dopuszczenia sytuowania reklam na płaskich dachach budynków, prześwitach i bramach. Pomimo, że zgodnie z informacją zamieszczoną w tabeli zawierającej zestawienie wniesionych uwag i sposób ich rozpatrzenia

przez Prezydenta (stanowiącej element dokumentacji prac nad uchwałą) uwaga została w całości uwzględniona, to do treści *uchwały* nie wprowadzono uregulowań określających warunki i zasady sytuowania reklam na płaskich dachach budynków i w bramach. Na skutek częściowego uwzględnienia uwagi doprecyzowano jedynie zapisy *uchwały* poprzez zdefiniowanie pojęcia muralu reklamowego, przez który należy rozumieć formę reklamy wykonanej technikami plastycznymi bezpośrednio na elewacji budynku, stanowiącą indywidualną kompozycję artystyczną w postaci wielkoformatowej grafiki ściennej (§ 2 pkt 8 *uchwały*). Z powyższego wynika, że uwaga została niewzględniona w części odnoszącej się do sytuowania reklam na płaskich dachach budynków i w bramach.

W toku postępowania nadzorczego uzyskano stanowisko Prezydent Miasta Poznania - pismo z 20 lutego 2023 r. (data wpływu: 21 lutego 2023 r., znak: UA-XIII.670.1.2022), w którym stwierdzono, że uwaga firmy Good Looking Studio Sp. z o.o. w zakresie dotyczącym możliwości sytuowania reklam na płaskich dachach prześwitach i bramach budynków została uwzględniona w ten sposób, iż uznano za uzasadnione zwolnienie z reglamentacji administracyjnoprawnej, dokonywanej zapisami *uchwały*, stany faktyczne polegające na montażu/instalacji reklam w takich miejscach. Na poparcie swojej tezy Prezydent powołał się na brzmienie art. 17a ust. 5 pkt 1 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. z 2023 r. poz. 70), zgodnie, z którym opłaty reklamowej nie pobiera się od tablic i urządzeń reklamowych, umieszczonych w ten sposób, iż nie są one widoczne z przestrzeni publicznej. W ocenie Prezydenta Miasta Poznania skoro kwestia dostrzegania urządzenia reklamowego z przestrzeni publicznej nabrała prawnego znaczenia o charakterze fiskalnym to konsekwentnie zwolnienie to nie powinno umknąć temu samemu lokalnemu prawodawcy przy przyjmowaniu *uchwały krajobrazowej* i pozostać bez wpływu na jej treść.

W ocenie organu nadzoru, uwzględniając brzmienie art. 37a ust. 5 *ustawy*, zgodnie z którym *uchwałę krajobrazową* sporządza się dla całego obszaru gminy, z wyłączeniem terenów zamkniętych ustalonych przez inne organy niż ministra właściwego do spraw transportu, należy stwierdzić, że wyłączenie spod jej regulacji części przestrzeni gminy (w tym przypadku płaskich dachów i wewnątrz bram budynków) czy też pewnej kategorii/rodzaju obiektów reklamowych (murale na dachach i w bramach), nie znajduje prawnego uzasadnienia.

Podstawy prawnej do takiego zaniechania nie daje również powołana przez Prezydenta Miasta Poznania ustawa o podatkach i opłatach lokalnych, której zakres regulacji w myśl art. 1 tejże ustawy, normuje: podatek od nieruchomości, podatek od środków transportowych, opłatę targową, opłatę miejscową, opłatę uzdrowiskową, opłatę reklamową i opłatę od posiadania psów. Co istotne poza reklamami niewidocznymi z przestrzeni dostępnych publicznie ustawa o podatkach i opłatach lokalnych przewiduje również wyłączenia z opłaty reklamowej m.in. dla szyldów, których konieczność objęcia regulacjami *uchwały* jest bezsporna.

Skoro rolą *uchwały krajobrazowej* jest określenie zasad i warunków sytuowania obiektów reklamowych to nie można uznać, że pominięcie w treści *uchwały* pewnych typów tych obiektów oznacza pełną dowolności w ich realizacji. Podkreślenia wymaga również fakt, że *ustawa* wprost w swej treści określa sytuacje, w których nie stosuje się przepisów dotyczących reklam poprzez zawarcie w art. 37c zamkniętego katalogu takich przypadków. Zgodnie z przywołanym przepisem przepisów dotyczących reklam nie stosuje się do upowszechniania informacji wyłącznie: trwale upamiętniającej osoby, instytucje lub wydarzenia oraz o charakterze religijnym, związanym z działalnością kościołów lub innych związków wyznaniowych, jeżeli tablica reklamowa lub urządzenie reklamowe sytuowane są w granicach terenów użytkowanych jako miejsca kultu i działalności religijnej oraz cmentarzy. Zgodnej z prawem możliwości wyłączenia spod regulacji *uchwały krajobrazowej* określonego rodzaju obiektów reklamowych nie można również uzasadnić brzmieniem art. 37a ust. 8 *ustawy* (*uchwała* w zakresie dotyczącym ogrodzeń, nie ma zastosowania do ogrodzeń autostrad i dróg ekspresowych oraz ogrodzeń linii kolejowych) czy też art. 37a ust. 10 pkt 1 *ustawy* (*uchwała* może wskazywać rodzaje obiektów małej architektury, które nie wymagają dostosowania do zakazów, zasad lub warunków określonych w *uchwale*).

Na marginesie należy zwrócić uwagę, że w opinii organu nadzoru mural reklamowy może stanowić przedmiot regulacji *uchwały krajobrazowej*, pomimo że nie jest wyszczególniony wprost w ustawowej definicji 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. Mural

reklamowy należy traktować analogicznie do reklamy naklejanej na okna budynków, gdyż z punktu widzenia celowości ustawy i ładu przestrzennego nie ma zasadniczej różnicy pomiędzy reklamą w materialnej formie naklejki a malowidłem na budynku, gdzie niejako elementem nośnym tablicy reklamowej jest elewacja budynku. Podkreślenia wymaga fakt, że pod pojęciem muralu reklamowego zdefiniowanego w § 2 pkt 8 *uchwały*, nie uwzględniono reklam tworzonych na dachach płaskich i w bramach a jedynie wielkoformatowe grafiki ściennie na elewacji budynku.

W związku z powyższym wyjaśnienia Prezydenta Miasta Poznania w tym zakresie nie zasługują na uwzględnienie, co prowadzi do stwierdzenia o faktycznym braku uwzględnieniu części uwagi, co winno skutkować poddaniem jej, w myśl art. 37b ust. 6 *ustawy*, pod głosowanie Rady Miasta, którego to obowiązku nie dopełniono.

Dokonując oceny zgodności z prawem treści uchwały organ nadzoru stwierdził, co następuje.

1. W myśl § 10 ust. 2 i ust. 3 pkt 2 lit. a-c *uchwały*, dostosowanie tablicy reklamowej lub urządzenia reklamowego do zgodności z ustaleniami *uchwały* może nastąpić poprzez zmianę formy, zmianę wielkości, w tym usunięcie części tablicy reklamowej lub urządzenia reklamowego, wymianę materiału, usunięcie oświetlenia, a w sytuacji niezgodności w zakresie lokalizacji przesunięcie tablicy reklamowej lub urządzenia reklamowego w miejsce zgodne z ustaleniami uchwały albo usunięcie, z zachowaniem przepisów prawa budowlanego.

W przypadku niespełnienia warunku odległości pomiędzy tablicami reklamowymi lub urządzeniami reklamowymi dostosowania wymagają:

- tablica reklamowa lub urządzenie reklamowe niestanowiące elementu wiaty przystankowej,
- tablica reklamowa lub urządzenie reklamowe o większej powierzchni ekspozycji reklamy,
- tablica reklamowa lub urządzenie reklamowe umieszczone później w danej lokalizacji.

Organ nadzoru stwierdza, że poprzez brak jednoznaczności wskazana norma pozostaje w sprzeczności z przepisami dotyczącymi sporządzania aktów prawa miejscowego i budzi uzasadnione wątpliwości, co do jej przyszłego, praktycznego zastosowania. Wynika to z ujęcia w przepisie przez prawodawcę trzech różnych okoliczności bez jednoczesnego określenia ich wzajemnej relacji/hierarchii, w formie wskazującej na ich równoważność. Podkreślenia wymaga, że w przestrzeni miejskiej wskazane warunki zazwyczaj nie będą występowały rozłącznie, stąd też *uchwała* powinna w sposób jednoznaczny i wyczerpujący określać, które obiekty – w przypadku kwalifikowania się jednocześnie do dwóch lub trzech z opisanych wyżej sytuacji – będą wymagały dostosowania. W tym miejscu należy zaznaczyć, że kwestionowany przepis *uchwały* stanowi jeden z najważniejszych przepisów w kontekście praktycznego stosowania *uchwały*. Sformułowane przez uchwałodawcę reguły kolizyjne, w przypadku niespełnienia warunku odległości pomiędzy tablicami reklamowymi lub urządzeniami reklamowymi, są pozorne, gdyż nie rozwiązują w sposób jednoznaczny wielu mogących występować problemów.

W piśmie z 20 lutego 2023 r. Prezydent Miasta Poznania stwierdził, że omawiany przepis nakłada obowiązek badania wszystkich trzech kryteriów lokalizacji za każdym razem. Weryfikowane zatem będzie równolegle czy dany nośnik jest elementem wyposażenia wiaty przystankowej, a także jego wielkość i czas powstania. Dostosowania ma natomiast wymagać nośnik, który nie spełnia przynajmniej jednego z określonych punktów. A zatem:

- nośnik starszy, który nie stanowi elementu wiaty przystankowej, o mniejszej powierzchni ekspozycji nie musi być poddany rygorowi dostosowania do zapisów *uchwały*;
- nośnik większy, który nie stanowi elementu wiaty przystankowej i wcześniej posadowiony w przestrzeni oraz mniejszy później realizowany muszą być dostosowane do zapisów *uchwały*;
- dla dwóch nośników o identycznej wielkości, niestanowiących elementu wiaty przystankowej, dostosowany musi być ten później zrealizowany;
- dla nośników zrealizowanych w tym samym czasie, które nie stanowią elementu wiaty przystankowej, rygorowi dostosowania poddany zostanie większy.

Należy jednak zauważyć, że powyższa interpretacja w żaden sposób nie wynika z literalnego brzmienia przepisu *uchwały*. Ponadto w sytuacji braku spełnienia warunku odległości pomiędzy dwoma nośnikami lub większą ich liczbą każdy z tych obiektów może nie spełniać jednego z określonych punktów. Wtedy

zgodnie z interpretacją Prezydenta wszystkie nośniki wymagają dostosowania, czyli w zasadzie nie wiadomo „kto do kogo” ma się dostosować. Brak jest jasnych zasad które kryterium będzie rozstrzygające dla ustalenia, który z nośników wymaga dostosowania (ten większy, czy też później zrealizowany).

W przypadku nośników różnych podmiotów zlokalizowanych na różnych nieruchomościach, kryterium czasu umiejscowienia w odniesieniu do sąsiedniego nośnika będzie w praktyce bardzo trudne, a w wielu przypadkach niemożliwe do zweryfikowania. Może się więc okazać (w ocenie organu nadzoru w zasadzie bardzo często), że podmiot mając nośnik reklamowy o mniejszej powierzchni ekspozycji reklamy niż nośnik sąsiedni, będąc przekonany że nośnik większy wymaga dostosowania, pozostawi swój nośnik w dotychczasowej lokalizacji, po czym okaże się, że nośnik sąsiedni powstał wcześniej niż jego, w związku z czym oba nośniki są niezgodnie z zapisami *uchwały*.

W opisanej powyżej sytuacji - tzw. krzyżowania się kryteriów - *uchwała* przerzuca kwestię dostosowania na zainteresowane podmioty, które w optymalnej sytuacji na zasadzie porozumienia ustalą między sobą „kto do kogo” się dostosuje (zmiana lokalizacji obu nośników wydaje się ekonomicznie nieuzasadniona). Prawodawca założył natomiast, że jeśli strony same nie rozstrzygną sprawy, po upływie okresu dostosowawczego, będzie wymagał usunięcia obu reklam.

Podobnie sytuacja ma się z kryterium elementu wiaty przystankowej, tzn. czy większe i później zamontowane na przystanku reklamy wymuszają konieczność dostosowania reklam sąsiednich, czy kryterium „przystankowe” ma priorytetowe znaczenie.

Zapisy *uchwały* są w tym względzie niejednoznaczne, co faktycznie uniemożliwi określenie na jej podstawie, w sposób nie budzący wątpliwości, konieczności (bądź jej braku) dostosowania poszczególnych nośników reklamowych istniejących w przestrzeni miejskiej.

W związku z powyższym należy uznać, że wskazany przepis *uchwały*, nie spełnia wymogu § 145 ust. 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz.U. z 2016 r. poz. 283 ze zm.) stanowiącego, że jeżeli norma ma znajdować zastosowanie tylko w określonych okolicznościach to okoliczności te jednoznacznie i wyczerpująco wskazuje się w przepisie prawnym przez rodzajowe ich określenie.

Akt prawa miejscowego, jakim jest *uchwała krajobrazowa*, musi spełniać szereg ustawowych wymogów. Zawarte w nim normy, poprzez swoją budowę, powinny zapewniać jednoznaczność w ich odbiorze przez wszystkich adresatów jego zapisów, jak również gwarantować wysoki stopień przewidywalności skutków realizacji tych zapisów. Normy prawne *uchwały krajobrazowej* powinny być sformułowane w sposób jasny, czytelny i jednoznaczny, a jej treść powinna normować w sposób precyzyjny wszelkie kwestie, które *uchwała* reguluje bez wprowadzania stanu niepewności, co do uregulowań *uchwały*, której zadaniem jest tak newralgiczna kwestia jak kształtowanie ładu przestrzeni miejskiej. Należy przy tym mieć na uwadze, że zgodnie z wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 21 września 2022 r. (sygn. akt. VII SA/Wa 1164/22) przepisy *uchwały* redaguje się tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy. Rekapitułując na Radzie Miasta Poznania spoczywał obowiązek takiego ukształtowania postanowień aktu prawa miejscowego, który będzie zawierał zapisy o charakterze jednoznacznym, niepowodujące wątpliwości interpretacyjnych. *Uchwała* niespełniająca powyższych kryteriów narusza w stopniu istotnym obowiązujące przepisy prawa.

2. Zgodnie z § 10 ust. 4 *uchwały*, przepisów dotyczących terminów dostosowania, o których mowa w ust. 1-3, nie stosuje się do tablic reklamowych i urządzeń reklamowych powstałych bez wymaganego zgłoszenia lub pozwolenia na budowę.

W odniesieniu do powyższego podkreślenia wymaga fakt, że przepisy *ustawy* nie różnicują nośników reklamowych wybudowanych na podstawie wymaganego prawem zgłoszenia lub pozwolenia na budowę od tych powstałych bez uzyskania wymaganych zgód. W myśl art. 37a ust. 9 *ustawy*, *uchwała krajobrazowa* określa warunki i termin dostosowania istniejących w dniu jej wejścia w życie obiektów małej architektury, ogrodzeń oraz tablic reklamowych i urządzeń reklamowych do zakazów, zasad i warunków w niej określonych, nie krótszy niż 12 miesięcy od dnia wejścia w życie *uchwały*.

Ponadto w art. 37a ust. 10 *ustawy* ustawodawca wprost wskazał obiekty, które mogą zostać zwolnione z obowiązku dostosowania do zakazów, zasad lub warunków wyznaczonych. W *uchwale* są to

w określonym zakresie: obiekty małej architektury, a także ogrodzenia. Co istotne przepis ten zawiera katalog zamknięty i nie uwzględnia ani tablic ani urządzeń reklamowych.

Powołany powyżej przepis art. 37a ust. 9 *ustawy* wskazuje również na minimalny termin dostosowania obiektów nie krótszy niż 12 miesięcy.

Biorąc pod uwagę powyższe należy uznać, że wprowadzając przepisy, które ustalają odmienne regulacje prawne w stosunku do tablic i urządzeń reklamowych powstałych na podstawie wymaganego zgłoszenia lub pozwolenia na budowę oraz tablic i urządzeń reklamowych powstałych bez wymaganego przepisami prawa (Prawa budowlanego) zgłoszenia lub pozwolenia na budowę, a także wprowadzając dla obiektów powstałych bez wymaganych zgód termin dostosowania krótszy niż 12 miesięcy (od momentu wejścia w życie *uchwały*), Rada Miasta Poznania, naruszając zasadę działania w granicach i na podstawie prawa, przekroczyła przyznane jej ustawowo kompetencje.

Istotne jest przy tym, że kwestie związane z likwidacją obiektów nielegalnie posadowionych regulują przepisy Prawa budowlanego. Natomiast rada miasta nie może w drodze uchwały przyznać sobie kompetencji, które przepisy rangi ustawowej delegują na jednostki nadzoru budowlanego.

Stanowisko to podzielił Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku stwierdzając w wyrokach z 6 lutego 2019 r. (sygn. akt: II SA/Gd 493/18 i II SA/Gd 402/18), że rozróżnienie w uchwale tablic oraz urządzeń reklamowych na legalnie i nielegalnie posadowione nośniki, nie jest uzasadnione. Wszystkie nośniki, które istniały w dacie wejścia uchwały w życie, są traktowane przez ustawę o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz co za tym idzie, wydaną na podstawie delegacji ustawowej uchwałę, jednorodnie. Uchwała krajobrazowa nie może określać co to znaczy nośnik "posadowiony legalnie" i "posadowiony nielegalnie", skoro bowiem ustawa takiego rozróżnienia nie przewiduje, to rada gminy czyniąc w ten sposób wykraczałaby poza delegację ustawową. Jest to uzasadnione celem przyświecającym wprowadzeniu zmian, jakim jest poprawienie istniejącego w gminie stanu rzeczy dotyczącego sytuowania reklam i zniwelowanie tzw. chaosu reklamowego. Różnicowanie tych zasad, biorąc pod uwagę kryterium legalności, spowodowałoby, że cel ten nie mógłby zostać osiągnięty. Nośniki pierwotnie usytuowane niezgodnie z innymi przepisami prawa i w takim stanie pozostawione, są nadal nośnikami "nielegalnymi", podlegającym sankcjom przewidzianym w odrębnych przepisach. Określone w *uchwale krajobrazowej* zasady i warunki sytuowania nośników reklamowych w żaden sposób nie wyłączają regulacji wynikających z innych aktów prawnych, w szczególności z ustawy Prawo budowlane.

W tym stanie rzeczy należało orzec jak w sentencji.

Pouczenie

Niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z powodu niezgodności z prawem w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, za pośrednictwem Wojewody Wielkopolskiego.

Wojewoda Wielkopolski

(-) Michał Zieliński

Dokument podpisany kwalifikowanym podpisem elektronicznym.

Otrzymują:

- 1) Rada Miasta Poznania,
- 2) Prezydent Poznania.