



Gdańsk, dnia 22 marca 2018 roku.

PN-II.4131.9.2018.JB

Rada Miasta Gdańska



UMG

Na podstawie art. 91 ust. 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2017 r. z późn. zm.) w związku z art. 61 § 1 i 4 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2017 r. poz. 1257 z późn. zm.) zawiadamiam o wszczęciu postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Nr XLVIII/1465/18 Rady Miasta Gdańska z dnia 22 lutego 2018 r. w sprawie ustalenia zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabarytów, standardów jakościowych oraz rodzajów materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane, na terenie Miasta Gdańska.

#### UZASADNIENIE

W dniu 1 marca 2018 r. do Wojewody Pomorskiego wpłynęła uchwała Nr XLVIII/1465/18 Rady Miasta Gdańska z dnia 22 lutego 2018 r. w sprawie ustalenia zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabarytów, standardów jakościowych oraz rodzajów materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane, na terenie Miasta Gdańska (zwana dalej jako: „uchwała” lub „uchwała krajobrazowa”). Pismem z dnia 6 marca 2018 r. organ nadzoru zwrócił się do Prezydenta Miasta Gdańska o przesłanie dokumentacji formalno – prawnej dotyczącej przedmiotowej uchwały. Dokumentacja wpłynęła do Pomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w dniu 16 marca 2018 r.

Po wyłożeniu projektu uchwały do publicznego wglądu, częściowo na skutek uwzględnienia zgłoszonych uwag, dokonano wielu zmian tego projektu. Zmiany dotyczyły między innymi:

- a) modyfikacji definicji pojęcia „baner reklamowy” (definicji zawartej w § 4 ust. 1 pkt 1 uchwały);
- b) modyfikacji definicji pojęcia „doświetlenie” (§ 4 ust. 1 pkt 2 uchwały);
- c) usunięcie definicji pojęcia ekranu projekcyjnego (§ 4 ust. 1 pkt 4 projektu uchwały wyłożonego do publicznego wglądu);
- d) modyfikacji pojęcia „kiosk” (§4 ust. 1 pkt 11 uchwały oraz § 4 ust. 1 pkt 12 projektu uchwały);
- e) usunięcie definicji pojęcia „markiza” (§ 4 ust.1 pkt 13 projektu uchwały);
- f) modyfikacji definicji pojęcia „materiał szlachetny” (§4 ust. 1 pkt 12 uchwały oraz § 4 ust. 1 pkt 14 projektu);

- g) modyfikacji definicji pojęcia „monochromat” (§ 4 ust. 1 pkt 13 uchwały oraz § 4 ust. 1 pkt 15 projektu);
- h) dodanie definicji pojęcia „ogrodzenia zabytkowego” (§ 4 ust. 1 pkt 16 uchwały);
- i) dodanie definicji pojęcia „podział architektoniczny” (§ 4 ust. 1 pkt 18 uchwały);
- j) modyfikacji definicji pojęcia „pole ochronne” (§ 4 ust. 1 pkt 19 uchwały oraz § 4 ust. 1 pkt 19 projektu);
- k) modyfikacji definicji pojęcia „przeszklenie” (§ 4 ust. 1 pkt. 20 uchwały oraz § 4 ust. 1 pkt 21 projektu);
- l) modyfikacji definicji pojęcia „reklamy typu A” (§ 4 ust. 1 pkt 24 uchwały oraz § 4 ust. 1 pkt 26 projektu uchwały);
- m) modyfikacji definicji pojęcia „reklamy typu B” (§ 4 ust. 1 pkt 25 uchwały oraz § 4 ust. 1 pkt 27 projektu uchwały);
- n) modyfikacji definicji pojęcia „reklamy typu C” (§ 4 ust. 1 pkt 26 uchwały oraz § 4 ust. 1 pkt 28 projektu uchwały);
- o) modyfikacji definicji pojęcia „reklamy wyborczej” (§ 4 ust. 1 pkt 27 uchwały oraz § 4 ust. 1 pkt 29 projektu uchwały);
- p) modyfikacji definicji pojęcia „siatki budowlanej” (§ 4 ust. 1 pkt 28 uchwały oraz § 4 ust. 1 pkt 30 projektu uchwały);
- q) modyfikacji definicji pojęcia „słup reklamowy” (§ 4 ust. 1 pkt 29 uchwały oraz § 4 ust. 1 pkt 31 projektu uchwały);
- r) modyfikacji definicji pojęcia „szyld równoległy” (§ 4 ust. 1 pkt 32 uchwały oraz § 4 ust. 1 pkt 35 projektu uchwały);
- s) dodanie definicji pojęcia „szyld zabytkowy” (§ 4 ust. 1 pkt 35 uchwały);
- t) modyfikacji definicji pojęcia „totem” (§ 4 ust. 1 pkt 38 uchwały oraz § 4 ust. 1 pkt 41 projektu uchwały);
- u) modyfikacji definicji pojęcia „urządzenie wyborcze” (§ 4 ust. 1 pkt 39 uchwały oraz § 4 ust. 1 pkt 42 projektu uchwały);
- v) dodanie definicji pojęcia „wydarzenia okolicznościowe” (§ 4 ust. 1 pkt 41 uchwały);
- w) dodanie definicji pojęcia wysięgnik zabytkowy (§ 4 ust. 1. pkt 42 uchwały).

W ocenie organu nadzoru, dokonane zmiany w projekcie mogą uzasadniać konieczność ponowienia niektórych czynności opisanych w art. 37b ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2017 r. poz. 1073 późn. zm., zwana dalej jako „u.p.z.p.”), przede wszystkim ponownego wyłożenia projektu uchwały do publicznego wglądu. Wyżej wskazane zmiany dotyczą bowiem definicji pojęć użytych w uchwale i mają bezpośredni wpływ na jej całościowe stosowanie. Nie mają tym samym charakteru indywidualnego. Co prawda, z literalnego brzmienia u.p.z.p. nie wynika, by zmiany w projekcie przedmiotowej uchwały wymagały ponowienia czynności wskazanych w w/w przepisie, w przeciwieństwie np. do procedury sporządzania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, które ustawodawca uregulował w art. 17 pkt 13 u.p.z.p. stanowiąc, że wójt, burmistrz albo prezydent miasta po rozpatrzeniu uwag złożonych do wyłożonego do publicznego wglądu projektu planu miejscowego, wprowadza zmiany do

projektu planu miejscowego, wynikające z ich rozpatrzenia, a następnie w niezbędnym zakresie ponawia uzgodnienia. Podkreślić jednak należy, że procedura zmierzająca do podjęcia uchwały krajobrazowej jest procedurą sformalizowaną, wyznaczającą zakres i kolejność czynności proceduralnych, wymaganych przy sporządzaniu uchwały i obejmującą: podjęcie uchwały o przygotowaniu przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) projektu uchwały, podanie do publicznej wiadomości informacji o podjęciu przez radę gminy w/w uchwały, wystąpienie o opinię i uzgodnienia, wyłożenie projektu uchwały do publicznego wglądu, etap zgłaszania uwag do projektu uchwały a także rozpatrzenie uwag. Zwrócić przy tym należy szczególną uwagę na fakt, że sformalizowane, również w zakresie chronologii podejmowanych działań, uregulowanie tej procedury prowadzi do wniosku, że kształt uchwały krajobrazowej powinien być wcześniej znany właściwym organom, a także osobom prawnym i fizycznym oraz jednostkom organizacyjnym nieposiadającym osobowości prawnej, skoro podmioty te są uprawnione do wyrażenia swojego stanowiska przed podjęciem uchwały, tj. na jednym z ostatnich etapów procedury, poprzedzającym jego uchwalenie.

Celem sformalizowanej procedury planistycznej jest m.in. zagwarantowanie znajomości aktu prawa miejscowego, który ma obowiązywać na obszarze gminy, przed jego podjęciem. Podobny pogląd wyrażony został w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 15 grudnia 2009 r. (sygn. akt II OSK 1629/09) oraz w wyroku z dnia 12 września 2012 r. (sygn. akt II OSK 1410/12). Wyroki te dotyczą co prawda uchwalanych przez radę gminy studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, jednakże w ocenie organu nadzoru analiza prawna oraz wnioski zawarte w ich uzasadnieniach znajdują zastosowanie w przedmiotowej sprawie (zapisy dotyczące trybu uchwalania obu aktów - studium oraz uchwały krajobrazowej - mają zbliżoną treść), potwierdzając prawidłowość stanowiska organu nadzoru w tym zakresie.

Ponadto, w uchwale krajobrazowej zawarte zostały zapisy, które mogą wykraczać poza delegację ustawową określoną w art. 37a ust. 1 u.p.z.p., zgodnie z którym rada gminy może ustalić w formie uchwały 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. W uchwale zawarte zostały zapisy dotyczące utrzymywania urządzeń reklamowych (§ 9 pkt 2 lit. h uchwały), ogrodzeń (§ 6 ust. 3 pkt 1, 2 i 3 uchwały) i obiektów małej architektury (§ 5 ust. 1 pkt 5 lit. a, b i c uchwały). Wskazać należy, że w/w przepis ustawy nie daje radzie gminy uprawnienia do regulowania kwestii utrzymywania urządzeń reklamowych, obiektów małej architektury oraz ogrodzeń, uprawnia on jedynie do określenia zasad i warunków sytuowania tych obiektów.

Następnie, w § 4 ust.1 pkt 27 uchwały Rada Miasta Gdańska zdefiniowała pojęcie „reklama wyborcza” wskazując, że jest to „materiał wyborczy, referendalny lub reklama kandydatów do Rad Jednostek Pomocniczych sytuowane na potrzeby kampanii wyborczych (parlamentarnych, prezydenckich, do jednostek samorządu terytorialnego lub Rad Jednostek Pomocniczych)”. W ustaleniach szczegółowych poszczególnych obszarów (rozdział 7 uchwały) określono zasady sytuowania tak zdefiniowanych reklam wyborczych (§17 ust. 6 uchwały dla obszaru S3, §18 ust. 6 uchwały dla obszaru SP). Dodatkowo, mając na uwadze

treść § 2 ust. 1 uchwały (zakaz sytuowania reklam innych niż wskazane w uchwale) należy przyjąć, że na pozostałych obszarach zakazano sytuowania jakichkolwiek „reklam wyborczych”. Tymczasem, kwestia możliwości sytuowania „materiałów wyborczych” uregulowana została w ustawie z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy (Dz. U. z 2017 r. poz. 15 z późn. zm). Stosownie do treści art. 109 ust. 1 w/w ustawy materiałem wyborczym jest „każdy pochodzący od komitetu wyborczego upubliczniony i utrwalony przekaz informacji mający związek z zarządzonymi wyborami”. Zasady sytuowania tak zdefiniowanych materiałów wyborczych zostały natomiast określone w art. 110 Kodeksu wyborczego. W ocenie organu nadzoru Rada Miasta Gdańska wykroczyła poza przyznane kompetencje do określenia zasad sytuowania urządzeń reklamowych błędnie przyjmując, że materiały wyborcze stanowią formę reklamy, regulując materię uregulowaną w akcie prawnym rangi ustawowej.

Ponadto, w § 4 ust. 1 pkt 3 uchwały Rada Miasta Gdańska zdefiniowała pojęcie „doświetlenia” (zewnątrzne oświetlenie tablicy reklamowej lub urządzenia reklamowego lub zewnętrze oświetlenie tła lub płaszczyzny sytuowania tablicy reklamowej lub urządzenia reklamowego), określając w ustaleniach szczególnych dla konkretnych obszarów zakazy i nakazy z doświetleniem związane (§ 11 ust. 4 pkt 5 lit. c, § 12 ust. 4 pkt 8 lit. c, §13 ust. 4 pkt 7 lit e, § 14 ust. 4 pkt 2 lit. c, § 15 ust. 4 pkt 3 lit. c, § 16 ust. 4 pkt 2 lit. c, § 17 ust. 4 pkt 2 lit. c., § 18 ust. 4 pkt 2 lit. e), do czego w ocenie organu nadzoru Rada Miasta Gdańska nie była uprawniona, gdyż „urządzenia doświetlające” nie muszą być częścią urządzeń reklamowych. Mogą to być urządzenia niezależne (np. lampy, latarnie) a więc urządzenia, których sytuowanie nie może być określone w uchwale podjętej na podstawie art. 37a u.p.z.p.

W uchwale Rada Miasta Gdańska zawarła także zapisy dotyczące materiałów, z jakich wykonane mają być szyldy, do czego w ocenie organu nadzoru organ uchwałodawczy nie był uprawniony. Stosownie do treści art. 37a ust. 2 u.p.z.p. „w odniesieniu do szyldów w uchwale, o której mowa w ust. 1, określa się zasady i warunki ich sytuowania, gabaryty oraz liczbę szyldów, które mogą być umieszczone na danej nieruchomości przez podmiot prowadzący na niej działalność”. Przepis ten w sposób jasny i precyzyjny (katalog zamknięty) wskazuje jakie zapisy dotyczące szyldów mogą być zawarte w uchwale krajobrazowej. Brak jest w tym przepisie upoważnienia do regulowania z jakich materiałów mają być wykonane (odmiennie jak w przypadku urządzeń reklamowych, ogrodzeń czy obiektów małej architektury). Tymczasem, w § 8 ust. 1 pkt 1 lit. a, pkt 2 lit. a tiret trzecie zawarte zostały zapisy dotyczące materiałów, z jakich szyldy mają być wykonane. Ponadto, zgodnie z postanowieniami uchwały szyldy mogą przybrać formę flagi, która została zdefiniowana w § 4 ust. 1 pkt. 6 uchwały, również precyzując materiały, z jakich może być wykonana.

Dodatkowo, w ocenie organu nadzoru wykroczeniem poza przyznane gminie kompetencje jest wskazanie w uchwale krajobrazowej barw, jakie mają być zastosowane przy sytuowaniu urządzeń reklamowych, ogrodzeń i obiektów małej architektury. Przykładowo, w § 11 ust. 4 pkt 4 lit.c uchwały wskazano dla obszaru SZ w odniesieniu do reklamy na obiektach małej architektury innych niż wyposażenie ogródków gastronomicznych „dopuszcza się sytuowanie tablicy reklamowej o srebrnej lub miedzianej powierzchni metalowej z grawerem w kolorze czarnym (...)”, natomiast w § 5 ust. 1 pkt 2 uchwały, w odniesieniu do obiektów małej architektury nakazuje się „(...) stosowanie powierzchni matowych: naturalnych materiałów

również mogą mieć odrębne znaczenie. Przykładowo, w § 13 ust. 1 uchwały wskazano, że „dopuszczalną liczbę szyldów, które mogą być usytuowane na danej nieruchomości w granicach obszaru SR (...)”. Natomiast w § 13 ust. 5 pkt 4 lit.a w części dotyczącej sytuowania pylonów zbiorczych Rada Miasta Gdańska dopuszcza „sytuowanie pylonu w granicach nieruchomości, na której prowadzona jest reklamowana działalność (...)”. Wątpliwości może budzić, czy w przypadku istnienia na nieruchomości gruntowej wyodrębnionych lokali mieszkalnych dopuszcza się jedną reklamę na nieruchomość gruntową, jedną reklamę na wyodrębniony na tej nieruchomości budynek czy też jedną reklamę na każdy wyodrębniony lokal.

Z wyżej wymienionych względów organ nadzoru wszczął postępowanie nadzorcze. Jednocześnie informuję o możliwości złożenia wyjaśnień we wskazanym zakresie.

Z poważaniem,  
z up. Wojewody Pomorskiego  
Dyrektor  
Wydziału Prawnego i Nadzoru

Ewa Kuczyńska