

## II SA/Łd 523/17 - Wyrok WSA w Łodzi

Data orzeczenia	2017-08-11	orzeczenie nieprawomocne
Data wpływu	2017-07-10	
Sąd	Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi	
Sędziowie	Anna Stępień /przewodniczący sprawozdawca/	
Symbol z opisem	6159 Inne o symbolu podstawowym 615 6401 Skargi organów nadzorczych na uchwały rady gminy w przedmiocie ... (art. 93 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym)	
Hasła tematyczne	Zagospodarowanie przestrzenne	
Skarżony organ	Rada Miasta	
Treść wyniku	Stwierdzono nieważność aktu prawa miejscowego w całości	
Powołane przepisy	<a href="#">Dz.U. 2016 poz 718</a> art. 3 par. 2 pkt 5, art. 147 par. 1, art. 200, art. 205 par. 2 <i>Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi - tekst jednolity</i> <a href="#">Dz.U. 2015 poz 1804</a> par. 14 ust. 1 pkt 1 lit.c <i>Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych</i> <a href="#">Dz.U. 2016 poz 1440</a> art. 42a ust. 1 w zw. z art. 43 ust. 1 <i>Ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych - tekst jedn.</i> <a href="#">Dz.U. 2016 poz 446</a> art. 90 ust. 1, art. 91 ust. 1 i 4, art. 93 ust. 1, art. 85, art. 86 <i>Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym</i> <a href="#">Dz.U. 2016 poz 778</a> art. 37a ust. 1, 2, 4, 6, 7, 9, art. 2 pkt 16b, pkt 16c, pkt 16d, art. 37b, art. 17 pkt 13 <i>Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym</i>	

### SENTENCJA

Dnia 11 sierpnia 2017 roku Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi – Wydział II w składzie następującym: Przewodnicząca Sędzia WSA Magdalena Sieniuc, Sędziowie Sędzia WSA Joanna Sekunda-Lenczewska, Sędzia NSA Anna Stępień (spr.), , Protokolant Sekretarz sądowy Aneta Panek, po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 3 sierpnia 2017 roku sprawy ze skargi Wojewody Łódzkiego na uchwałę Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 16 listopada 2016 r. nr XXXVII/966/16 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, dla miasta Łodzi 1. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały; 2. zasądza od Rady Miejskiej w Łodzi na rzecz strony skarżącej Wojewody Łódzkiego kwotę 480 (czteryście osiemdziesiąt) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego. LS

### UZASADNIENIE

Wojewoda Łódzki, na podstawie art. 93 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r.

o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2016 r. poz. 446 ze zm.), dalej w skrócie "u.s.g.", wniósł do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi skargę na uchwałę nr XXXVII/966/16 Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 16 listopada 2016 r. 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, dla miasta Łodzi (Dz. Urz. Woj. Łódzkiego z 16 grudnia 2016 r., poz. 5588), dalej w skrócie "uchwała" lub "uchwała reklamowa".

Zaskarżając uchwałę w całości Wojewoda zarzucił naruszenie:

1. prawa materialnego, tj. art. 37a ust. 1, 2, 4, 6 i 9 oraz art. 2 pkt 16b, 16c i 16d ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U.

z 2016 r., poz. 778 ze zm.), dalej w skrócie "u.p.z.p." oraz art. 32 ust. 1 i art. 94 Konstytucji RP poprzez

uchybiecie:

- przepisom kompetencyjnym,
- zasadzie równego traktowania w granicach danego obszaru,
- zasadom techniki prawodawczej,
- zasadzie pewności prawa i zaufania obywatela do państwa,
- braku określenia warunków dostosowania do zakazów i zasad określonych w uchwale, a także

2. procedurze uchwalania, tj. art. 37b w zw. z art. 17 pkt 13 u.p.z.p.

Wskazując na powyższe naruszenia Wojewoda Łódzki wniósł, na podstawie art. 147 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2016 r., poz. 718 ze zm.), dalej w skrócie "p.p.s.a.",

o stwierdzenie nieważności w/w uchwały w całości oraz o zasądzenie kosztów postępowania.

W uzasadnieniu skargi organ nadzoru odnośnie zarzutu dotyczącego naruszenia przepisów kompetencyjnych wskazał, że uchwała podjęta została na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 i art. 40 ust. 1 u.s.g. oraz art. 37a ust. 1 i 4 i art. 37b ust. 6 u.p.z.p. Zakres upoważnienia ustawowego określa art. 37a ust. 1, 2 i 3 u.p.z.p., zgodnie z którym rada gminy może podjąć uchwałę ustalającą 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. W odniesieniu do szyldów rada gminy w uchwale może określać zasady

i warunki ich sytuowania, gabaryty oraz liczbę szyldów. W uchwale można także ustalić zakaz sytuowania ogrodzeń, tablic reklamowych oraz urządzeń reklamowych.

Zgodnie z art. 94 Konstytucji RP organy samorządu terytorialnego działają na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego na obszarze działania tych organów. W ocenie Wojewody treść załącznika nr 1 do uchwały reklamowej wykracza poza upoważnienie przyznane radzie gminy

w art. 37a ust. 1, 2, 3 i 6 u.p.z.p. Upoważnienie dotyczy urządzeń i tablic reklamowych w sensie obiektów materialnych, a nie szeroko pojętej reklamy. Stąd też wszelkie ustalenia uchwały dotyczące regulacji efektów wizualnych, reklam audiowizualnych, treści reklamowych i informacyjnych w formie dźwiękowej czy projekcji holograficznych, takie jak określone w § 2 pkt 6, 10, 26, 31, itp., są bezpodstawne. Pojęcia "tablice reklamowe" i "urządzenia reklamowe" zostały zdefiniowane w art. 2 pkt 16b i 16c u.p.z.p. Upoważnienie ustawowe dla rady gminy dotyczy zasad i warunków sytuowania tych obiektów łącznie z możliwością zakazu ich sytuowania, natomiast wszelkie ustalenia wykraczające poza upoważnienie ustawy jest istotnym naruszeniem prawa.

Wojewoda podniósł, że w § 2 ust. 4 pkt 1 i 2 uchwały znajdują się zapisy mówiące

o tym, jakie informacje i dzieła artystyczne w postaci aranżacji i ekspozycji witryn

o powierzchni odpowiednio do 50% i 70% otworu okiennego nie stanowią tablic reklamowych i urządzeń reklamowych, co oznacza, że większe powierzchnie są już tablicami i urządzeniami reklamowymi.

Tymczasem z definicji ww. pojęć nie wynika, że jakiegokolwiek informacje i dzieła artystyczne mogą być

tablicami lub urządzeniami reklamowymi. Ustalenia § 5 ust. 1 pkt 2 lit. c) i d) wprowadzają zakaz przesłaniania tablicami reklamowymi i urządzeniami reklamowymi elementów oznakowania SIM

i znaków drogowych oraz widoczności kamer wizyjnych monitoringu miejskiego. Jednak zakaz zasłaniania znaków drogowych reguluje ustawa o drogach publicznych. Jeśli natomiast chodzi o oznakowanie SIM i monitoring miejski - nie określono w uchwale, jaki jest zakres stosowania, rozmieszczenia elementów oznakowania SIM oraz zasięg widoczności kamer monitoringu miejskiego. Z kolei w § 5 ust. 1 pkt 3 lit. h) sugeruje się, że wiaty przystankowe należą do obiektów małej architektury, podczas gdy ustawa Prawo budowlane, w zależności od powierzchni takiego obiektu, może zaliczyć wiaty do budowli. W § 5 ust. 1 pkt 4 lit. d) uchwała ustala odległość reklamy wolnostojącej od skrzyżowania dróg, tymczasem art. 43 ust. 1 ustawy o drogach publicznych określa zasady umieszczania reklam przy drogach. Podobnie w § 5 ust. 2 pkt 2 lit. a) tiret pierwsze ustalono odległość reklamy emitującej światło, podczas gdy zasady te ustala art. 42a ust. 1 w zw. z art. 43 ust. 1 ustawy o drogach publicznych. W § 5 ust. 2 pkt 1 lit. e) bezpodstawnie ustalono zasady umieszczania reklam na pojazdach komunikacji publicznej, nie definiując jednocześnie pojęcia "pojazdu komunikacji publicznej". Ponadto regulacja ta jest przekroczeniem upoważnienia ustawowego, bowiem rada gminy w oparciu o art. 37a u.p.z.p. nie może regulować zasad umieszczania tablic i urządzeń reklamowych na pojazdach mechanicznych, które są dopuszczane do ruchu w oparciu o ustawę Prawo ruchu drogowego. Przekroczeniem upoważnienia ustawowego wynikającego z art. 37a u.p.z.p. jest także narzucanie dla tablic i urządzeń reklamowych oraz obiektów małej architektury i ogrodzeń jednej kolorystyki - szarej. Dotyczy to § 5 ust. 2 pkt 3, § 7 ust. 2 pkt 2 lit. b) tiret czwarte, § 8 ust. 2 pkt 3 lit. b) tiret czwarte, § 12 pkt 5 lit. a) i § 13 pkt 3 lit. d) uchwały. Uchwała w nieuprawniony sposób narzuca także umieszczenie na części reklamowej siatki ochronnej wizerunku remontowanej elewacji § 7 ust. 2 pkt 1 lit. e), § 8 ust. 2 pkt 2 lit. c).

Uzasadniając zarzut naruszenia zasady równego traktowania w granicach danego obszaru organ nadzoru stwierdził, że zgodnie z art. 37a ust. 6 u.p.z.p. uchwała może przewidywać różne regulacje dla różnych obszarów, określając w sposób jednoznaczny granice tych obszarów. Zaskarżona uchwała określiła w załączniku nr 2 trzy obszary: obszar Parku Kulturowego ulicy Piotrkowskiej, Obszar I - obejmujący Rdzeń Strefy Wielkomiejskiej oraz Obszar Nowego Centrum Łodzi i Obszar II - obejmujący pozostałą część miasta.

W granicach danego obszaru uchwała wprowadza różnicowanie w ilości dopuszczalnych szyldów w zależności od miejsca prowadzonej działalności, rodzaju działalności, jak również w zależności od rodzaju budynków.

Dla Obszaru I w § 7 ust. 1 pkt 2, pkt 3, pkt 5 i pkt 6 dla działalności prowadzonej na parterze budynku frontowego dopuszcza się 3 szyldy, dla prowadzonej działalności poza parterem budynku frontowego 1 szyld, dla budynków użyteczności publicznej 2 szyldy, a dla ogródków gastronomicznych do 20% powierzchni pojedynczego przęsła wygradzeniowego, donicy z roślinnością, krzesła lub stolika. Podobne ustalenia zapisano dla Obszaru II w § 8 ust. 1 pkt 4, pkt 5, pkt 7 i pkt 8, przy czym zróżnicowanie dotyczy działalności prowadzonej w budynku i posiadającej zewnętrzne wejście do budynku (3 szyldy), dla działalności nie posiadającej zewnętrznego wejścia do lokalu (1 szyld), w przypadku braku budynku frontowego (2 szyldy) na ogrodzeniu i dla budynków użyteczności publicznej (2 szyldy), a dla ogródków gastronomicznych do 20% powierzchni pojedynczego przęsła wygradzeniowego, donicy z roślinnością, krzesła lub stolika.

Zgodnie z definicją szyldu jest to tablica reklamowa lub urządzenie reklamowe informujące o działalności prowadzonej na nieruchomości, na której ta tablica lub urządzenie reklamowe się znajdują (art. 2 pkt 16d

u.p.z.p.). W ocenie Wojewody uchwała wprowadza w sposób nieuprawniony różnicowanie podmiotów prowadzących działalność na danej nieruchomości do różnej ilości szyldów nie tylko w ramach danego obszaru, ale także w ramach danej nieruchomości, na której działalność jest prowadzona.

Różnicowanie uprawnień i ograniczeń dotyczy także warunków i zasad sytuowania tablic i urządzeń reklamowych (np. § 7 ust. 2 pkt 1 lit. b) i c) oraz § 8 ust. 2 pkt 1 i 2) dla budynków zabytkowych, historycznych i pozostałych. O ile ograniczenia dla budynków zabytkowych mają uzasadnienie w ustawie o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, to jeśli chodzi o budynki historyczne brak jest podstawy prawnej do odmiennego ich traktowania, tym bardziej, że w wielu przypadkach trudno będzie ustalić rok ich powstania.

Odnosząc się do zarzutu naruszenia zasad techniki prawodawczej Wojewoda wskazał, że zgodnie z art. 37a ust. 4 u.p.z.p. uchwała jest aktem prawa miejscowego

i powinna spełniać wymogi określone w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie Zasad techniki prawodawczej (Dz.U z 2016 r., poz. 283).

Stanowienie prawa miejscowego podlega regułom określonym w powołanym rozporządzeniu. Akt prawa miejscowego powinien być jasny i czytelny, powinien zawierać ustalenia w formie nakazów, zakazów, dopuszczeń i ograniczeń. Tymczasem w uchwale użyto określeń i definicji, które są niejednoznaczne i mogą być dowolnie interpretowane przez organ egzekwujący postanowienia uchwały.

Organ nadzoru wskazał, że np. w § 2 ust. 1 pkt 6, pkt 10, pkt 12, pkt 13, pkt 19, pkt 20, pkt 27, pkt 29, pkt 32, pkt 34, pkt 35 określono definicje, które są niejasno sformułowane, bądź wychodzą poza upoważnienie ustawowe. W definicji

o ekspozytorze umieszczono szereg elementów wykraczających poza upoważnienie ustawowe (np. sterowce), definicja kolorów jaskrawych jest nieostra i może powodować różne interpretacje, w definicjach logo i logo przestrzennym użyto tych samych pojęć do zdefiniowania, co znalazło odzwierciedlenie w niejasnych sformułowaniach w dalszej części uchwały. Zupełnie niezrozumiałym, zdaniem Wojewody, jest pominięcie

w definicjach neonu i muralu reklamowego obiektów powstałych przed 1989 r. Definicje dotyczące przestrzeni dostępnej publicznie, reklamy mobilnej, reklamy tranzytowej oraz reklamy wolnostojącej są zupełnie nieczytelne. Natomiast jeśli chodzi o definicję reklamy okolicznościowej, wymieniając wydarzenia przez nią reklamowane najpierw użyto pojęcia "wyłącznie", sugerując katalog zamknięty wydarzeń reklamowanych, po czym dopisano itp., co z kolei oznacza, że nie jest to katalog zamknięty. W § 2 ust. 4 pkt 8 uchwały użyto pojęcia "tablice do bezpłatnego plakatowania" bez precyzyjnego określenia ich przeznaczenia. Tak sformułowane definicje wprowadzają szereg niejasności w ich stosowaniu.

W § 5 ust. 1 pkt 5 lit. b) oraz ust. 2 pkt 1 lit. a) i c) dla ustalenia zasad sytuowania

i standardów jakościowych tablic i urządzeń reklamowych użyto określeń bardzo ogólnych, nieostrych, które mogą powodować różnorodność interpretacji.

Niezrozumiałe, nieprawidłowo sformułowane normy prawne znajdują się także w § 7 ust. 2 pkt 1 lit. c) uchwały, gdzie umieszczenie tablicy reklamowej uzależnione zostało od dobrego stanu technicznego elewacji budynku; w § 8 ust. 2 pkt 2 lit a) i f), gdzie jest mowa o należywym stanie estetycznym i technicznym budynku, a gabloty ekspozycyjne powinny być dostosowane do kompozycji i charakteru elewacji danego budynku. Podobnych ogólnikowych określeń użyto także w § 11 ust. 3 pkt 1 lit. d) i e), §

12 pkt 1, 2 i 3 oraz § 14 ust. 2 pkt 1.

Ponadto 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, zostały uchwalone

w formie załącznika do uchwały, co także jest naruszeniem zasad techniki prawodawczej, ale nie ma charakteru istotnego naruszenia prawa.

Wskazując następnie na naruszenie zasady pewności i zaufania obywatela wobec państwa Wojewoda Łódzki wskazał, że w § 6 w zakresie Obszaru Parku Kulturowego ulicy Piotrkowskiej uchwała odsyła do ustaleń zawartych w rozdziałach 1 i 2 uchwały nr XXI/483/15 Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 9 grudnia 2015 r. w sprawie utworzenia Parku Kulturowego ulicy Piotrkowskiej, zmienionej uchwałą nr XXXIII/881/16 Rady Miejskiej

w Łodzi z dnia 31 sierpnia 2016 r., które zostały podjęte na podstawie ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Uchwała w sprawie utworzenia Parku Kulturowego ulicy Piotrkowskiej weszła w życie w dniu 28 stycznia 2016 r. Sankcje za naruszenie zakazów i ograniczeń obowiązujących na terenie parku kulturowego określa art. 112 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami.

Ustalenia zawarte w rozdziałach 1 i 2 uchwały w sprawie Parku Kulturowego ulicy Piotrkowskiej są odmienne od ustaleń zawartych w Dziale I i Dziale II, rozdział 1 zaskarżonej uchwały. Ma to znaczenie, ponieważ ustalenia Działu I są to przepisy ogólne i definicje, natomiast Dział II rozdział 1 zawiera przepisy ogólne dla całego obszaru miasta Łodzi. W obu uchwałach odmiennie zdefiniowano np. "litery przestrzenne", "nośniki reklamowe", w uchwale o Parku Kulturowym ulicy Piotrkowskiej zdefiniowano część pojęć, których nie ma w zaskarżonej uchwale, np. "reklama wieloformatowa", "mural". Podobnie w § 4 pkt 1 lit. b) uchwały nr XXI/483/15 na terenie parku kulturowego ustala się zakazy i ograniczenia dotyczące umieszczenia nośników reklamowych umieszczanych na dachach budynków w postaci liter i logo przestrzennych, odmiennie od ustaleń zawartych w § 5 ust. 2 pkt 1 lit. d) zaskarżonej uchwały.

Wojewoda podkreślił, że zaskarżona uchwała weszła w życie w dniu 31 grudnia 2016 r. Jednocześnie Rada Miejska w Łodzi w dniu 11 stycznia 2017 r. podjęła dwie uchwały

w sprawie uchwalenia miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego nr XL/1074/17 i nr XL/1073/17, w których także reguluje zasady i warunki sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych, urządzeń reklamowych, szyldów oraz ogrodzeń, ich gabaryty i standardy jakościowe. Regulacje ww. planów miejscowych

w tym zakresie są częściowo odmienne od ustaleń przyjętych w zaskarżonej uchwale. Dotyczy to lokalizacji, formy, stylistyki i kolorystyki ogrodzeń oraz obiektów małej architektury, określenia form kasetonów reklamowych, pylonów, siatek ochronnych, słupów ogłoszeniowych, szyldów.

Wszystkie te uchwały stanowią równorzędne akty prawa miejscowego i obowiązują dla tego samego obszaru - Miasta Łodzi. Dla adresata uchwalonych norm prawnych powstanie wątpliwość, które z nich należy stosować. Niepewność w zakresie regulacji prawnych jest istotnym elementem podważania zaufania obywatela do państwa prawa.

Autor skargi wskazał także, że art. 37a ust. 9 u.p.z.p. nakazuje w uchwale określić warunki i terminy

dostosowania istniejących w dniu wejścia w życie uchwały 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.

Zaskarżona uchwała określa terminy dostosowania, ale brak w niej warunków dostosowania obiektów małej architektury, ogrodzeń, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych do zakazów i zasad w niej określonych. Dotyczy to § 4 ust. 2 i §10.

U.p.z.p. nie precyzuje, co należy rozumieć pod pojęciem dostosowania, stąd obowiązek określenia zasad dostosowania jest bardzo istotnym elementem funkcjonowania uchwały. W szczególności warunki dostosowania mogą mieć znaczenie w przypadku naruszania przez uchwałę praw nabytych przez podmioty gospodarcze oraz osoby fizyczne.

Wojewoda wskazał także na naruszenie procedury uchwalania zaskarżonej uchwały. Podkreślił, że systematyka przepisów dotyczących sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabarytów, standardów jakościowych oraz rodzajów materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane w u.p.z.p, stwarza możliwość stosowania przepisów dotyczących uchwalania planów zagospodarowania przestrzennego także wobec uchwał reklamowych.

W tym kontekście organ nadzoru zwrócił uwagę, że inna treść załącznika nr 1 do uchwały była uzgadniana i opiniowana z właściwymi organami oraz wykładana do publicznego wglądu, a inna została uchwalona w dniu 16 listopada 2016 r. Uchwała została zmieniona wskutek uwzględnienia części uwag zgłoszonych po wyłożeniu projektu uchwały do publicznego wglądu. Co prawda u.p.z.p. w art. 37b nie nakłada obowiązku ponowienia procedury wskutek zmiany projektu uchwały, ale także nie nakazuje wprowadzania zmian do projektu uchwały. Skoro zmiany do projektu uchwały zostały wprowadzone, to procedura uchwalenia przedmiotowej uchwały winna być powtórzona, analogicznie do art. 17 pkt 13 u.p.z.p., ponieważ dotyczyła ona innej treści uchwały. Konieczność ponowienia procedury wynika także z faktu, że jest to akt prawa miejscowego podlegający ustawowemu opiniowaniu, uzgodnieniu i wyłożeniu do publicznego wglądu.

W odpowiedzi na skargę Rada Miejska w Łodzi wniosła o jej oddalenie.

Organ wskazał, że u.p.z.p. zawiera definicje legalne tablicy reklamowej oraz urządzenia reklamowego, pod pojęciem których należy rozumieć przedmiot materialny przeznaczony lub służący ekspozycji reklamy (w tej części definicje te są tożsame), zaś reklama to upowszechnianie w jakiegokolwiek wizualnej formie informacji promujących osoby, przedsiębiorstwa, towary, usługi, przedsięwzięcia lub ruchy społeczne. Zróżnicowane są zarówno formy, jak i sposób prezentacji reklamy. Sam ustawodawca wprowadzając w ww. definicjach wyłączenie w zakresie drobnych przedmiotów codziennego użytku wykorzystywanych zgodnie z ich przeznaczeniem, wskazał, że umieszczanie reklam może mieć miejsce również na tego rodzaju przedmiotach materialnych i nie chcąc objąć ich regulacją ustawową dokonał jednoznacznego wyłączenia w tym zakresie. Zabiegiem celowym ustawodawcy było wprowadzenie szerokiej definicji tablicy reklamowej i urządzenia reklamowego, co pozwala uwzględnić różnorodność form i sposobów prezentacji reklamy już istniejących na rynku, ale również tych, które powstaną w przyszłości, bowiem reklama, tak jak rynek, podlega dynamicznemu rozwojowi. Z definicji tablicy reklamowej wynika, że jest to przedmiot materialny służący ekspozycji reklamy (...) o płaskiej powierzchni. Natomiast z definicji urządzenia reklamowego wynika, że jest to inny przedmiot materialny, nie płaski. Taka definicja pozwala na niemalże nieograniczony rozwój nośników reklamy, którym można nadać takie miano. Reklama wyświetlana na elementach zabudowy, czyli regulowany

w uchwale rodzaj reklamy, zostaje ukazana w wizualnej formie np. na obiektach budowlanych, czyniąc te

obiekty "służącymi ekspozycji reklamy", a zatem w zależności od formy tych obiektów stają się one odpowiednio tablicą reklamową albo urządzeniem reklamowym zgodnie z definicją ustawy. Zakaz takiej formy reklamowej można przyrównać do zakazu plakatu na ścianie budynku, w którym to przypadku forma papierowa jest sytuowana na obiekcie. W przypadku reklamy wyświetlanej "sytuowane" jest światło zawierające treści reklamowe, które podlega percepcji wzroku. Dlatego postanowienia zakazujące tego typu reklam należy wywodzić z faktu, że reklama wyświetlana czyni elementy zagospodarowania, na które emituje światło "służącymi jej ekspozycji", a zakaz dotyczy wykorzystywania tych elementów/obiektów (czyli przedmiotów materialnych służących w konkretnej sytuacji ekspozycji reklamy) do celów reklamowych. Mieści się to zatem w zakresie regulacji ustawowej.

Podobnie jest w przypadku reklam umieszczanych na bocznych powierzchniach pojazdów komunikacji publicznej, których zasadniczym przeznaczeniem jest przewóz osób, ale niewątpliwie stanowią one także przedmiot materialny mogący służyć ekspozycji reklamy. W kwestii zarzutu braku definicji pojęcia "pojazdu komunikacji publicznej" organ podkreślił, że pojęcia oczywiste nie wymagają wprowadzania definicji, a ustawodawca nie wykluczył możliwości objęcia regulacją uchwały przedmiotów materialnych w postaci pojazdów, które mogą służyć ekspozycji reklamy.

Odnosząc się do zarzutu braku określenia w uchwale zakresu stosowania, rozmieszczenia elementów oznakowania SIM oraz zasięgu widoczności kamer monitoringu miejskiego, Rada Miejska w Łodzi wskazała, że przedmiotem regulacji uchwały, zgodnie z przepisem kompetencyjnym zawartym w ustawie, nie mogą być powyższe kwestie. Dodatkowo lokalizowanie oznakowania SIM i kamer miejskich nie jest czynnością wykonaną raz na zawsze i lokalizacje te są na bieżąco uaktualniane

i uzupełniane, co uniemożliwia opisanie ich jako elementów statycznych i niezmiennych w uchwale.

Odnosząc się do zarzutu sugerowania w uchwale, że wiaty przystankowe należą do obiektów małej architektury, organ zaznaczył, że co do zasady gabaryty wiat przystankowych pozwalają często zaliczyć je do budowli w rozumieniu ustawy Prawo budowlane. Jednakże ustawa ta nie zalicza wiat przystankowych do budowli. Takie zaliczenie nie wynika z jej treści, a na pewno nie przesądza o tym odrębne wyliczenie

w art. 29 ust. 1 pkt 5 (wiaty przystankowe) i pkt 22 (obiekty małej architektury). Mogą pojawić się sytuacje, w których wiaty przystankowe zostaną zaliczone do obiektów małej architektury, bowiem o tym, czy wiat jest budowlą, czy obiektem małej architektury, decyduje przede wszystkim jej wielkość oraz sposób konstrukcji. Zatem

w zależności od powierzchni takiego obiektu można zaliczyć wiaty do budowli, ale wówczas nie podlegają one regulacji zaskarżonej uchwały, bowiem dotyczy ona obiektów małej architektury, ale już nie budowli.

Odnosząc się do kolejnych zarzutów skargi, organ wskazał, że ustawa o drogach publicznych w art. 43 ust. 1 stanowi, że obiekty budowlane przy drogach oraz niebędące obiektami budowlanymi reklamy umieszczone przy drogach poza obszarami zabudowanymi, powinny być usytuowane w odległości od zewnętrznej krawędzi jezdni co najmniej w odległościach wskazanych w tabeli. Zatem tablice i urządzenia reklamowe sytuowane na terenie zabudowanym, niebędące obiektami budowlanymi, nie podlegają w ogóle tej regulacji. Ponadto uchwała nie stoi w sprzeczności

z ograniczeniami wynikającymi z ustawy o drogach publicznych (podobnie w przypadku reklamy emitującej zmienną treść), a jedynie wprowadza dalej idące ograniczenia

z punktu widzenia celu, jakiemu służy uchwała. Wprowadzenie dalej idących zastrzeżeń w zakresie

odległości nie powoduje sprzeczności tych dwóch aktów, w szczególności chociażby dlatego, że ustawodawca w ustawie o drogach publicznych wskazuje minimalne odległości.

Także określenie w uchwale kolorystyki obiektów małej architektury - § 5 ust. 2 pkt 3, § 7 ust. 2 pkt 2 lit. b) tiret czwarte, § 8 ust. 2 pkt 3 lit. b) tiret czwarte, § 13 pkt 3 lit. d) oraz odwzorowania wizerunku elewacji na części reklamowej siatki ochronnej podczas remontu elewacji - § 7 ust. 2 pkt 1 lit. e), § 8 ust. 2 pkt 2 lit c) mieści się w zakresie ustalenia standardów jakościowych, a także zasad i warunków sytuowania reklam i służy realizacji celów ustawy.

Organ podniósł także, że wprowadzenie kazuistycznej regulacji wyłączającej jakikolwiek luz interpretacyjny nie pozwoliłoby osiągnąć celu, jakim jest poprawa ładu przestrzennego i zapewnienie narzędzi prawnych umożliwiających uporządkowanie chaosu "reklamowego" na obszarach wszystkich gmin położonych na terytorium całej Polski. Każda gmina musi mieć pozostawiony pewien zakres uznaniowości odnośnie do kształtowania na swoim obszarze regulacji dotyczących przedmiotowych kwestii przy uwzględnieniu indywidualnych uwarunkowań oraz potrzeb danej gminy w kształtowaniu ładu przestrzennego.

Odnosząc się do zarzutu nieposzanowania zasady równego traktowania

w granicach danego obszaru organ stwierdził, że skoro rada gminy może ustalić

w formie uchwały zasady i warunki sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych (...), ich gabaryty, standardy jakościowe oraz rodzaje materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane, to a maiore ad minus jest ona również władna zróżnicować zakres ich zastosowania według kryterium przedmiotowego. Wniosek taki znajduje również umocowanie w konstytucyjnej zasadzie proporcjonalności, której wyraz daje art. 2 oraz art. 31 ust 3. Konstytucji. Regulacje uchwały stanowią normatywne "ograniczenie w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw", dla ustanowienia którego wymagana konstytucyjnie podstawą ustawową stanowi art. 37a u.p.z.p. Skoro ustawodawca wprowadzając tę regulację wyposażył radę gminy w kompetencje do określenia zakresu możliwej ingerencji między innymi w prawo własności i swobodę działalności gospodarczej jednostek, na której wprowadzenie nie pozwalały dotychczasowe przepisy (vide: uzasadnienie projektu ustawy druk 1525), to oczywiście regulacja uchwalona przez Radę Miejską w Łodzi musi być zgodna z zasadą proporcjonalności. Ta zaś upoważniała Radę Miejską

w Łodzi do zróżnicowania ustaleń zawartych w ww. uchwale w sposób racjonalny wg kryterium przedmiotowego, przy uwzględnieniu dbałości o ład przestrzenny, nie zaś - jak sugeruje skarżący - wg kryterium podmiotowego, a zatem według rodzajów tablic reklamowych i urządzeń reklamowych. "Uprzywilejowanie" pewnych form reklamy zewnętrznej ma zatem charakter przedmiotowy i jest tym samym zgodne z prawem. Wybór konkretnych form dla konkretnych obszarów podyktowany jest ich charakterem urbanistyczno-architektonicznym i wpływem, jaki ich lokalizacja wywiera na ład przestrzenny. Dopuszczona liczba szyldów nie jest podyktowana rodzajem prowadzonej działalności, tylko ich miejscem w strukturze urbanistycznej. Skarżący niezgodnie ze stanem faktycznym (tj. w odniesieniu do zapisów uchwały) stwierdza np., że: "dopuszcza się (...) dla budynków użyteczności publicznej 2 szyldy". Zgodnie z § 7 ust. 1 pkt 5 lit a) oraz § 8 ust. 1 pkt 7 lit a) dopuszcza się umieszczenie "po jednym dodatkowym szyldzie" i to wyłącznie w odniesieniu do budynków o wysokości powyżej 12m, zaś w § 7 ust. 1 pkt 5 lit b) oraz § 8 ust. pkt 7 lit b) mowa jest o szyldach działalności prowadzonych w takim obiekcie, nie mających zewnętrznego wejścia do lokalu. Zatem różnice wynikają z rodzaju budynku i miejsca oraz od uwarunkowań architektoniczno-funkcjonalnych, a nie od rodzaju działalności.



Organ podniósł, że zgodnie z definicją ustawy o ochronie zabytków zabytek to nieruchomość lub rzecz ruchoma, ich części lub zespoły, będące dziełem człowieka lub związane z jego działalnością i stanowiące świadectwo minionej epoki bądź zdarzenia, których zachowanie leży w interesie społecznym ze względu na posiadaną wartość historyczną, artystyczną lub naukową. Zatem, jeżeli nieruchomość lub rzecz ruchoma stanowi świadectwo minionej epoki i ich zachowanie leży w interesie społecznym ze względu na posiadaną co najmniej jedną z trzech wartości wskazanych w definicji, wówczas mamy do czynienia z zabytkiem. Błędem jest uznawanie za zabytki tylko tych nieruchomości lub rzeczy ruchomych, które są wpisane do rejestru zabytków lub ewentualnie gminnej ewidencji zabytków. Zabytek, który nie jest objęty żadną z form ochrony, a spełnia przesłanki określone w definicji, jest również zabytkiem. W ocenie organu z pewnością rok 1945 należy uznać za datę zakończenia epoki, zaś budynki powstałe przed tą datą za zabytkowe, a zatem uzasadnia to wprowadzenie odmiennej regulacji dla nich wg stopnia gradacji, że większe ograniczenia są wprowadzane dla budynku zabytkowego, a mniejsze dla budynku historycznego, który może być zabytkiem albo dobrem kultury współczesnej, którego wymagania ochrony muszą być obligatoryjnie uwzględniane w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Analogicznie sytuacja przedstawia się z gradacją stopnia ochrony dla zabytków zgodnie z ustawą o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami - większe są obostrzenia dla zabytków rejestrowych, a mniejsze dla ewidencyjnych.

Za nietrafny organ uznał także zarzut trudności ustalenia roku powstania budynku, tzn. czy powstał on przed 1945 r., czy później. Nawet, gdy coś jest trudne do ustalenia, to nie znaczy to, że jest niemożliwe. Ponadto kwestie te dotyczą już etapu wykonywania uchwały, a nie kwestionowania jej postaci normatywnej.

Odnosząc się do zarzutu naruszenia zasad techniki prawodawczej, tj. zawarcia

w uchwale definicji, które są niejednoznaczne i mogą być dowolnie interpretowane przez organ egzekwujący postanowienia uchwały, Rada Miejska w Łodzi stwierdziła, że stopień określoności konkretnych regulacji podlega każdorazowej relatywizacji

w odniesieniu do okoliczności faktycznych i prawnych, jakie towarzyszą podejmowanej regulacji. Relatywizacja ta stanowi naturalną konsekwencję nieostrości języka, w którym redagowane są teksty prawne oraz różnorodności materii podlegającej normowaniu (wyrok TK z 18 marca 2010 r., K 8/08, OTK ZU nr 3/A/2010, poz. 23). Przepis § 155 ust. 1 rozporządzenia w sprawie Zasad techniki prawodawczej stanowi, że jeżeli zachodzi potrzeba zapewnienia elastyczności tekstu aktu normatywnego, można posłużyć się określeniami nieostrymi, klauzulami generalnymi albo wyznaczyć nieprzekraczalne dolne lub górne granice swobody rozstrzygnięcia. Z kolei § 146 ust. 1 stanowi, że

w ustawie lub innym akcie normatywnym formułuje się definicję danego określenia, jeżeli: 1/ dane określenie jest wieloznaczne; 2/ dane określenie jest nieostre, a jest pożądane ograniczenie jego nieostrości; 3/ znaczenie danego określenia nie jest powszechnie zrozumiałe; 4/ ze względu na dziedzinę regulowanych spraw istnieje potrzeba ustalenia nowego znaczenia danego określenia.

Właśnie regulacja kwestii dotyczących zasad i warunków sytuowania tablic reklamowych i urządzeń reklamowych, obiektów małej architektury i ogrodzeń wymaga zapewnienia elastyczności tekstu aktu normatywnego z uwagi na złożony charakter pojęcia ładu przestrzennego, który jest dynamiczny, kształtowany przez nowe inwestycje budowlane, szeroko pojętą rewitalizację, zmiany w infrastrukturze drogowej, jak również przez zmieniający się kontekst społeczny. W tego rodzaju materii konieczne jest zapewnienie pewnego stopnia uznaniowości, która nakazuje poruszanie się

w granicach prawa i nieprawidłowe jest przyjęcie założenia dowolności interpretowania postanowień uchwały, a zatem działania bez podstawy prawnej.

Ponadto zgodnie z § 29 w związku z § 143 ww. rozporządzenia akt prawa miejscowego może zawierać załączniki; odesłania do załączników zamieszcza się w przepisach merytorycznych. W załącznikach do aktu prawa miejscowego zamieszcza się

w szczególności wykazy, wykresy, wzory, tabele i opisy o charakterze specjalistycznym. Rozporządzenie wskazuje jedynie na przykładowy katalog, co może zostać zamieszczone w załączniku do uchwały będącej aktem prawa miejscowego.

W zaskarżonej uchwale w załączniku nr 1 zostały zawarte zasady i warunki sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych, natomiast w załączniku graficznym do tych zasad zostały wskazane granice obszarów, a zatem załącznik graficzny jest załącznikiem do załącznika nr 1 do uchwały i stanowi jej integralną część. Jest to powszechnie stosowana praktyka, która nie pozostaje w sprzeczności z zasadami techniki prawodawczej.

Odnosząc się do zarzutu braku jednolitości i spójności tworzonych norm prawnych na terenie miasta Łodzi organ uznał, że zasady te zostały zachowane. Paragraf 6 uchwały stanowi, że dla Obszaru Parku Kulturowego ulicy Piotrkowskiej obowiązują granice i ustalenia określone w rozdziałach 1 i 2 uchwały Nr XXI/483/15 Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 9 grudnia 2015 r. w sprawie utworzenia Parku Kulturowego ulicy Piotrkowskiej (Dz. Urz. Woj. Łódzkiego z 2016 r., poz. 174), zmienionej uchwałą Nr XXXIII/881/16 Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 31 sierpnia 2016 r. (Dz. Urz. Woj. Łódzkiego poz. 4041). Rozdziały te zawierają zarówno definicje, jak i przepisy ogólne

w zakresie upoważnienia ustawowego przyznanego organowi na podstawie art. 17 ust. 1 w związku z art. 16 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Zgodnie z § 4 ust. 3 rozporządzenia w sprawie Zasad techniki prawodawczej w ustawie można odsyłać do przepisów tej samej lub innej ustawy oraz do postanowień, o których mowa w ust. 2; nie odsyła się do przepisów innych aktów normatywnych. A zatem w związku z § 143 ww. rozporządzenia odesłanie w akcie prawa miejscowego do innego aktu prawa miejscowego jest jak najbardziej dopuszczalne. Ponadto odesłanie to dotyczy granic obszaru, jak również ustaleń. Nie można odczytywać odesłania do ustaleń zawartych w uchwale w sprawie utworzenia Parku Kulturowego ulicy Piotrkowskiej, jako odesłania również do definicji. Zastosowanie tego odesłania w sytuacji braku możliwości wyłączenia konkretnego obszaru spod regulacji uchwały "krajobrazowej" było zabiegiem legislacyjnym mającym na celu zapewnienie względnej jednolitości i spójności tworzonych norm prawnych

i jednoznaczne wskazanie adresatom tych norm przepisów regulujących tożsamą problematykę.

Organ podniósł również, że przy podejmowaniu w dniu 11 stycznia 2017 r. uchwał nr XL/1074/17 Rady Miejskiej w Łodzi w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części obszaru miasta Łodzi położonej w rejonie ulic: Andrzeja Struga i Łąkowej oraz alei Włókniarzy oraz nr XL/1073/17 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części obszaru miasta Łodzi położonej w rejonie ulic Andrzeja Struga i Łąkowej zastosowanie znajdował art. 12 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2015 r. o zmianie niektórych ustaw

w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu (Dz.U. z 2015 r., poz. 774 ze zm.). Stanowi on, że do projektów miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, w stosunku do których podjęto uchwałę o przystąpieniu do sporządzania lub zmiany planu, nieuchwalonych przez radę gminy do dnia

wejścia

w życie tej ustawy - a z taką właśnie sytuacją mamy do czynienia - stosuje się przepisy dotychczasowe. Oznacza to, że jeżeli w dacie wejścia w życie ustawy krajobrazowej prowadzone były już procedury planistyczne, to do tych planów wolą ustawodawcy stosuje się art. 15 ust. 3 pkt 9 u.p.z.p. i zgodnie z wolą ustawodawcy wejście w życie uchwały "krajobrazowej" nie ma na to wpływu.

Za nietrafny organ uznał także zarzut dotyczący braku wskazania w uchwale warunków dostosowania. Zostały one sformułowane w ust. 2 § 4 uchwały w stopniu możliwym do uregulowania. Oczywiście sam fakt wprowadzenia uchwały "krajobrazowej" wzbudził niezadowolenie pewnej grupy adresatów, ale jest on konsekwencją wyważenia interesów całej społeczności lokalnej przy uwzględnieniu zapewnienia osiągnięcia celu, jakim jest uporządkowanie ładu przestrzennego

w zakresie objętym regulacją tej uchwały. Nietrafiony jest również zarzut stwierdzający, że ustalenia uchwały negują dotychczasowy porządek prawny i wprowadzają nowe prawo obowiązujące na danym terenie. Nowelizacja u.p.z.p. dała gminom do dyspozycji legalne instrumenty dla wywierania wpływu i ukształtowania przestrzeni publicznej wg ustalonych przez nią zasad i warunków.

Rada Miejska w Łodzi wprowadziła w uchwale rozwiązania adekwatne do celów, które wyznaczyła ustawa z dnia 24 kwietnia 2015 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu, uwzględniając, że na odbiór krajobrazu mają wpływ również kwestie związane z estetyką istniejących obiektów budowlanych. Dlatego też objęcie regulacjami w równym stopniu tablic reklamowych i urządzeń reklamowych posadowionych na podstawie wydanych decyzji administracyjnych o pozwoleniu na budowę bądź na podstawie przyjętego zgłoszenia robót budowlanych, jak i bez takich decyzji albo zgłoszeń, jak i nowych reklam po wejściu w życie uchwały "reklamowej", jest jak najbardziej uzasadnione.

Odnosząc się z kolei do zarzutu dotyczącego naruszenia procedury uchwalania przedmiotowej uchwały, a mianowicie braku powtórzenia uzgodnień i opiniowania, organ stwierdził, że procedury, o których mowa w art. 37b i w art. 17 pkt 13 u.p.z.p. dotyczą różnych kwestii i zostały uregulowane w sposób odmienny. Ustawodawca dokonał celowego zróżnicowania procedury uchwalania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego i uchwały "reklamowej" i brak jest jakichkolwiek podstaw zastosowania przez analogię procedury dotyczącej uchwalania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego do uchwalania uchwały "reklamowej"

w sytuacji, gdy ustawa w tym zakresie wskazuje odrębną procedurę.

Na rozprawie w dniu 3 sierpnia 2017 r. pełnomocnik Wojewody Łódzkiego poparł skargę.

Pełnomocnicy organu wnieśli o oddalenie skargi.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi zważył, co następuje:

Skarga zasługuje na uwzględnienie, choć nie wszystkie zarzuty w niej podniesione są - w ocenie sądu - uzasadnione.

Stosownie do treści art. 1 § 1 i 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (j.t. Dz.U. z 2016 r., poz. 1066 ze zm.) w zw. z art. 3 § 1 p.p.s.a. sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości poprzez kontrolę działalności administracji publicznej i stosują środki określone w ustawie. Wspomniana kontrola sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie

stanowią inaczej i obejmuje ona w świetle art. 3 § 2 pkt 5 p.p.s.a. orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego

i terenowych organów administracji rządowej.

W rozpoznawanej sprawie skargę na uchwałę Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 16 listopada 2016 r. nr XXXVII/966/16 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, dla miasta Łodzi, która z mocy art. 37a ust. 4 u.p.z.p. jest aktem prawa miejscowego, wywiódł, na podstawie art. 93 ust. 1 u.s.g., Wojewoda Łódzki, jako organ sprawujący nadzór nad działalnością gminną na podstawie kryterium zgodności z prawem (art. 85 i art. 86 u.s.g.).

Przypomnieć w związku z tym trzeba, że zgodnie z art. 90 ust. 1 u.s.g. wójt ( burmistrz, prezydent miasta ) obowiązany jest do przedłożenia wojewodzie uchwał rady gminy

w ciągu 7 dni od dnia ich podjęcia. Jak stanowi art. 91 ust. 1 i 4 u.s.g. uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia, w trybie określonym w art. 90. Po upływie terminu wskazanego w art. 91 ust. 1 organ nadzoru nie może we własnym zakresie stwierdzić nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy. W tym przypadku organ nadzoru może zaskarżyć uchwałę lub zarządzenie do sądu administracyjnego (art. 93 ust. 1 u.s.g.), przy czym - co wynika z ugruntowanego orzecznictwa sądów administracyjnych - realizując swe szczególne kompetencje nadzorcze wojewoda nie jest skrupowany jakimkolwiek terminem do wniesienia skargi (vide np.: postanowienie NSA z dnia 29 listopada 2005 r. sygn. akt I OSK 572/05 – Lex nr 196722, wyrok NSA z dnia 13 stycznia 2005 r. sygn. akt OSK 1575/04 – publ. OwSS 2005/3/70/70, wyrok WSA w Poznaniu z dnia 30 marca 2017 r. sygn. akt IV SA/Po 81/17 – Lex nr 2277674 ). Nie musi ponadto legitymować się wykazaniem naruszenia interesu prawnego w zaskarżeniu aktu prawa miejscowego, a jednocześnie w takiej sytuacji sąd administracyjny nie jest związany granicami skargi.

Dodatkowo wyjaśnić należy, że ustawodawca w art. 91 ust. 1 i 4 u.s.g. zastrzegł sankcję nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy dla istotnych naruszeń prawa. Wprawdzie kryterium "istotnych naruszeń prawa" nie posiada legalnej definicji ustawowej, niemniej jednak w judykaturze zgodnie podkreśla się, że do takich istotnych naruszeń, skutkujących nieważnością uchwały, zalicza się naruszenie: przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego przez wadliwą ich wykładnię, a także przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał. Chodzi tu zatem o takie naruszenia prawa, których skutki nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawa (vide np: wyroki NSA z dnia: 17 lutego 2016 r. sygn. akt II FSK 3595/13 – Lex nr 2036630, dnia 18 października 2016 r. sygn. akt II GSK 1650/16 – Lex nr 2168693).

Podstawę materialnoprawną zaskarżonej uchwały nr XXXVII/966/16 Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 16 listopada 2016 r. stanowią przepisy art. 18 ust. 2 pkt 15 i art. 40 ust. 1 u.s.g. oraz art. 37a ust. 1 i 4 i art. 37b ust. 6 ustawy z dnia 27 marca 2003r.

o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Wojewoda Łódzki w wywiedzionej skardze sformułował zarzuty dotyczące naruszenia art. 37a ust. 1, 2, 4, 6 i 9, art. 2 pkt 16b, 16c, 16d u.p.z.p., art. 32 ust. 1 i art. 64 Konstytucji RP, a także art. 37b w zw. z art. 17

Rozpatrując przedmiotową skargę należy zwrócić uwagę na to, że przepisy art. 37a i 37b u.p.z.p. zostały wprowadzone do polskiego porządku prawnego w wyniku nowelizacji tejże ustawy dokonanej mocą art. 7 pkt 5 ustawy z dnia 24 kwietnia 2015 r. o zmianie niektórych innych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu (Dz.U. z 2015 r., poz. 774 ze zm.), która weszła w życie 11 września 2015 r., powszechnie określanej mianem "ustawy krajobrazowej".

Jak wynika z treści uzasadnienia projektu wspomnianej ustawy (druk Sejmu VII kadencji nr 1525) celem nowelizacji u.p.z.p. było wprowadzenie do polskiego porządku prawnego nowych rozwiązań, które powstrzymają degradację krajobrazu oraz zapewnią jego zachowanie, w szczególności poprzez wprowadzenie możliwości reglamentacji działalności polegającej na instalowaniu tablic i urządzeń reklamowych. Z kolei

w uzasadnieniu do projektu kontrolowanej uchwały oraz w § 1 załącznika nr 1 do uchwały reklamowej wskazano, że u podstaw niniejszego aktu leżało dążenie do zachowania i kształtowania ładu przestrzennego na obszarze miasta, ochrona krajobrazu kulturowego i tożsamości miasta, poprawa jego wizerunku poprzez przeciwdziałanie negatywnym zjawiskom degradacji przestrzeni miasta, w tym szczególnie niekontrolowanej ekspansji reklamy zewnętrznej w krajobrazie miejskim, poprawy jakości przestrzeni publicznej stanowiącej dobro wspólne, dążenie do skutecznej ochrony dziedzictwa kulturowego, uporządkowanie form reklamowych, poprzez powstrzymanie ich chaotycznego wpływu w przestrzeni publicznej. Uchwała miała także pozwolić wspierać proces rewitalizacji zdegradowanej tkanki miejskiej, jak również realizować politykę przestrzenną Miasta zdefiniowaną w Strategii Przestrzennego Rozwoju Łodzi 2020+, przyjętej uchwałą nr LV/1146/13 Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 16 stycznia 2013r., jak i jej rozwinięcia wynikającego z Programu Atrakcyjne Przestrzenie Miejskie 2020+, przyjętego uchwałą nr XI/211/15 Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 29 kwietnia 2015r.

Jednym z rozwiązań służących ochronie krajobrazu miejskiego jest właśnie wprowadzenie przez ustawodawcę prawnej możliwości (a nie obowiązku) podjęcia przez radę gminy uchwały ustalającej zasady i warunki sytuowania obiektów małej architektury, tablic i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń.

Zgodnie z brzmieniem art. 37a u.p.z.p. 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 (ust. 1). 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 (ust. 2). W uchwale,

o której mowa w ust. 1, rada gminy może ustalić zakaz sytuowania ogrodzeń oraz tablic reklamowych i urządzeń reklamowych, z wyłączeniem szyldów (ust. 3). Uchwała,

o której mowa w ust. 1, jest aktem prawa miejscowego (ust. 4). Uchwała, o której mowa w ust. 1, dotyczy całego obszaru gminy, z wyłączeniem terenów zamkniętych ustalonych przez inne organy niż ministra właściwego do spraw transportu (ust. 5). Uchwała, o której mowa w ust. 1, może przewidywać różne regulacje dla różnych obszarów gminy określając w sposób jednoznaczny granice tych obszarów (ust. 6).

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 (ust. 7). Uchwała, o której mowa w ust. 1,

w zakresie dotyczącym ogrodzeń, nie ma zastosowania do ogrodzeń autostrad i dróg ekspresowych oraz ogrodzeń linii kolejowych (ust. 8). Uchwała, o której mowa w ust. 1, 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 (ust. 9). Uchwała, o której mowa w ust. 1, może: pkt 1 - wskazywać rodzaje obiektów małej architektury, które nie wymagają dostosowania do zakazów, zasad lub warunków określonych w uchwale; pkt 2 - wskazywać obszary oraz rodzaje ogrodzeń dla których następuje zwolnienie z obowiązku dostosowania ogrodzeń istniejących

w dniu jej wejścia w życie do zakazów, zasad lub warunków określonych w uchwale (ust. 10).

W tym miejscu należy podkreślić, że sąd rozpatrujący przedmiotową skargę dostrzega ewidentnie potrzebę skorzystania przez organ gminy z regulacji znowelizowanego przepisu u.p.z.p. poprzez podjęcie "uchwały krajobrazowej" w celu wprowadzenia jasnych i jednoznacznych unormowań porządkujących panujący na terenie miasta Łodzi chaos reklamowy oraz określających stosowne zasady obowiązujące w tym zakresie dla sytuowania nowych obiektów reklamowych, jednakże musi się to odbyć zgodnie z obowiązującymi w tym przedmiocie przepisami.

W przekonaniu składu orzekającego wprowadzony do u.p.z.p. przepis art. 37a ust. 1

i ust. 2 u.p.z.p. kompleksowo określa kompetencje rady gminy. Pomimo tego, że uchwała reklamowa ma charakter fakultatywny, to nie budzi wątpliwości, że jeśli rada decyduje się na jej podjęcie, wówczas nie może wybiórczo normować jej zakresu (np. poprzez uregulowanie zasad wyłącznie dla sytuowania tablic reklamowych i urządzeń reklamowych, z pominięciem obiektów małej architektury czy ogrodzeń), a zobowiązana jest wprowadzić regulacje w pełni odpowiadające brzmieniu art. 37a ust. 1 i 2 u.p.z.p. Wskazany przez ustawodawcę zakres przedmiotowy uchwały został określony ściśle, co oznacza, że nie może być interpretowany rozszerzająco.

Zgodnie z art. 94 zd. 1 Konstytucji RP organy samorządu terytorialnego, ustanawiając akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów, działają na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Zawarty w art. 94 Konstytucji RP zwrot "w granicach upoważnień zawartych w ustawie" ma istotne znaczenie dla oceny legalności aktów prawa miejscowego podejmowanych przez organy gminy, które zgodnie z katalogiem zawartym w art. 87 ust. 2 Konstytucji RP zaliczane są do systemu źródeł powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej na obszarze działania organów, które je ustanowiły. Naruszenie granic delegacji ustawowej poprzez rozszerzającą, a zarazem nieuprawnioną interpretację regulacji ustawowych, stanowi o istotnym naruszeniu prawa w rozumieniu art. 91 ust. 1 w zw. z art. 91 ust. 4 u.s.g.

Z tego rodzaju istotnym naruszeniem przepisów rangi ustawowej, skutkującym koniecznością stwierdzenia nieważności zaskarżonej uchwały, mamy do czynienia na gruncie rozpoznawanej sprawy.

Analizując art. 37a u.p.z.p. należy stwierdzić, że literalna wykładnia tego przepisu wskazuje na to, że rada gminy decydując się na podjęcie "uchwały krajobrazowej" ma obowiązek wyczerpać ustawowo określoną materię przewidzianą w tym przepisie, a nie ograniczać się jedynie do części z nich lub wykraczać poza delegację ustawową.

Taka interpretacja przepisu pozwoliła sądowi na podzielenie części zarzutów podniesionych w skardze

przez Wojewodę.

Kontrolując legalność uchwały reklamowej sąd podzielił w całości argumentację Wojewody Łódzkiego o naruszeniu przez Radę Miejską w Łodzi przy podjęciu zaskarżonej uchwały zasad kompetencyjnych wynikających z art. 37a ust. 1 i 2 u.p.z.p. Mianowicie przepisy art. 37a ust. 1 i ust. 2 u.p.z.p. upoważniały radę gminy do sprecyzowania w akcie prawa miejscowego zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabarytów, standardów jakościowych, rodzajów materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane, a w przypadku szyldów do sprecyzowania zasad i warunków ich sytuowania, gabarytów, liczby szyldów, które mogą być umieszczone na danej nieruchomości przez podmiot prowadzący na niej działalność.

Ustanowienie owych zasad i warunków powinno nastąpić z uwzględnieniem legalnych definicji pojęć ustawowych takich jak "tablica reklamowa", "urządzenie reklamowe", "szyld", uregulowanych w przepisach art. 2 pkt 16b, 16c i 16d u.p.z.p., rozumianych przez ustawodawcę stricte jako przedmioty materialne. Rada natomiast w treści zaskarżonej uchwały, nie zważając na powyższe definicje ustawowe, wprowadziła zasady i warunki szeroko pojętej reklamy obejmującej także efekty wizualne, holograficzne, audiowizualne, dźwiękowe, projekcje holograficzne, tak jak ma to miejsce np. w § 2 ust. 1 pkt 6, 10, 26, 31 uchwały, naruszając tym samym w istotnym zakresie delegację ustawową.

Trafne są również zarzuty organu nadzoru sformułowane w stosunku do zapisów zawartych w § 2 ust. 4 pkt 1 i 2 uchwały mówiących, jakie informacje i dzieła artystyczne (bez bliższego sprecyzowania tego pojęcia) w postaci aranżacji witryn lokalizowanych od wewnętrznej strony witryny lokalu użytkowego i ekspozycji witryn nie są uznawane za tablice reklamowe czy urządzenia reklamowe. Wyznacznikiem decydującym o nieuznaniu informacji i dzieł artystycznych za tablice reklamowe czy urządzenia reklamowe jest odpowiednio nieprzekraczanie 50% bądź 70% powierzchni otworu okiennego i zachowanie odpowiedniej odległości od szyby okna witryny. Powyższe pozwala stwierdzić, że większe powierzchnie i ekspozycje, aniżeli określone w § 2 ust. 4 pkt 1 i 2 uchwały mogą być już uznane za tablice reklamowe bądź urządzenia reklamowe, co pozostaje jednak w jawnej sprzeczności z brzmieniem ustawowych definicji tychże pojęć zawartych w art. 2 pkt 16b u.p.z.p. (tablice reklamowe) i art. 2 pkt 16c u.p.z.p. (urządzenie reklamowe), z których treści nie wynika, by jakiegokolwiek informacje i dzieła artystyczne mogły być tablicami czy urządzeniami reklamowymi.

W ocenie sądu uzasadniony jest także zarzut Wojewody Łódzkiego o braku podstaw prawnych do ustalenia w uchwale reklamowej zasad umieszczania reklam na "pojazdach komunikacji publicznej" oraz wprowadzenia regulacji dotyczących "reklamy mobilnej". Wprawdzie - co słusznie zarzuca organ nadzoru - pojęcie "pojazdy komunikacji publicznej", którym posługuje się § 5 ust. 2 pkt 1 lit. e, nie zostało zdefiniowane w uchwale, a w świetle brzmienia jej § 2 ust. 2 stanowiącego, że określenia użyte w uchwale, a niezdefiniowane w ust. 1, dotyczące pojęć przewidzianych ustawą lub przepisami odrębnymi przywołanymi w treści uchwały należy rozumieć zgodnie z ich znaczeniem przyjętym na gruncie ustawy, a w przypadku braku definicji - w rozumieniu powszechnym zdefiniowanym przez słownik języka polskiego, niemniej jednak pojęcie "pojazdów komunikacji publicznej" budzi istotne wątpliwości interpretacyjne. Skoro bowiem z woli ustawodawcy uchwała reklamowa posiada rangę aktu prawa miejscowego, powszechnie obowiązującego na obszarze działania rady gminy, to logicznym jest, że może ona regulować zgodnie z art. 37a ust. 1 i 2 w zw. z art. 37a ust. 4 u.p.z.p. zasady i warunki (...) dla obiektów małej architektury, tablic reklamowych, urządzeń reklamowych, ogrodzeń czy szyldów wyłącznie na terenie i w granicach miasta Łodzi, nie zaś poza tym terenem, co ma miejsce w każdym przypadku, gdy pojazdy komunikacji publicznej (autobusy, busy, PKS) przemieszczają się poza granicami miasta. Analogiczne argumenty dotyczą ponadto uregulowań dotyczących reklamy mobilnej.

O przekroczeniu zakresu delegacji ustawowej świadczy również brzmienie § 5 ust. 1 pkt 2 zaskarżonej uchwały, który ustala zakaz przesłaniania elementów istotnych krajobrazowo, architektonicznie oraz o znaczeniu społeczno-kulturowym, przy czym

w punkcie a) zakaz ten dotyczy okien i witryn, w punkcie c) - elementów oznakowania SIM oraz znaków drogowych, w punkcie d) - pola widoczności kamer wizyjnych

i monitoringu miejskiego, które - w ocenie sądu - nie sposób uznać za elementy istotne krajobrazowo, architektonicznie czy o znaczeniu społeczno-kulturowym.

Brak jest wreszcie podstaw prawnych w świetle brzmienia art. 37a u.p.z.p. do ustalania odległości reklamy, jak uczyniła to Rada Miejska w Łodzi w dyspozycji np. § 5 ust. 1 pkt 4 lit. d czy § 5 ust. 2 pkt 2 lit. a uchwały, w sytuacji gdy powyższe zagadnienia zostały jasno unormowane w art. 42a ust. 1 w zw. z art. 43 ust. 1 ustawy z dnia 21 marca

1985 r. o drogach publicznych (j.t. Dz.U. z 2016 r., poz. 1440 ze zm.). Nie można się bowiem zgodzić ze stanowiskiem organu, że ustawa ta reguluje jedynie sytuowanie reklam poza obszarami zabudowanymi, o których niewątpliwie mówi art. 43 ust. 1 ustawy o drogach publicznych, gdyż brzmienie art. 42a ust. 1 i 3 temu przeczy. Wynika bowiem z nich, że "widoczna z jezdni reklama emitująca światło, umieszczona w pasie drogowym lub w odległości od zewnętrznej jezdni, o której mowa w art. 43 ust. 1, musi spełniać wymagania określone w ust. 2 oraz w przepisach wydanych na podstawie

ust. 3. A tenże wskazuje, że minister właściwy do spraw transportu określi, w drodze rozporządzenia, maksymalną luminację powierzchni informacji wizualnej umieszczonej na reklamie emitującej światło, w ciągu dnia i w ciągu nocy, w terenie zabudowy i poza terenem zabudowy, mając na względzie zachowanie bezpieczeństwa ruchu drogowego.

Analiza treści zaskarżonej uchwały pozwala dodatkowo stwierdzić, iż doszło do istotnego naruszenia art. 37a ust. 6 i 7 u.p.z.p. Uchwała krajobrazowa może bowiem przewidywać różne regulacje dla różnych obszarów gminy, z tym że granice tych obszarów muszą być określone w sposób jednoznaczny (ust. 6). Stosownie natomiast do ust. 7 tegoż przepisu uchwała może zawierać załącznik graficzny wraz z opisem, jednoznacznie określającym ich granice. Użyty w art. 37a ust. 7 u.p.z.p. zwrot "może zawierać" prowadzi do wniosku, że o ile załącznik graficzny ma charakter fakultatywny, to precyzyjne określenie granic różnych obszarów gminy powinno mieć miejsce właśnie w części tekstowej uchwały reklamowej.

Wspomnianym warunkom bezspornie nie odpowiada zapis § 3 ust. 1 uchwały, wprowadzający podział miasta Łodzi na 3 obszary: pkt 1) Obszar Parku Kulturowego ulicy Piotrkowskiej, pkt 2) Obszar I i pkt 3) Obszar II, bez sprecyzowania konkretnych wytycznych co do granic każdego z tych obszarów, wprowadzający przy tym w § 3 ust. 2 dla granic obszarów, o których mowa w ust. 1 pkt 2 i 3, odesłanie jedynie do załącznika graficznego do Zasad.

Uzasadniony jest ponadto zarzut Wojewody Łódzkiego dotyczący istotnego naruszeniu art. 37a ust. 9 u.p.z.p., w rozumieniu którego uchwała powinna określać 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.



W ocenie sądu postanowienia przedmiotowej uchwały, a konkretnie jej § 4 ust. 2 oraz § 10 dowodzą, że poza terminami dostosowania nie reguluje ona żadnych warunków dostosowania istniejących obiektów małej architektury, ogrodzeń oraz tablic reklamowych i urządzeń reklamowych do zakazów, zasad i warunków w niej określonych. Ponadto § 4 ust. 2 uchwały stanowi: "określa się następujące warunki dostosowania (...) do zasad i warunków określonych w uchwale", a jego pkt 1 brzmi: "dostosowanie ma nastąpić najpóźniej pierwszego dnia roboczego następującego po upływie terminu określonego w ust. 1", nie wskazując, na czym ma ono polegać.

Zarzut ten ma doniosłe znaczenie także z tego względu, że skoro uchwała wprowadza swą treścią regulacje związane z sytuowaniem tablic reklamowych, urządzeń reklamowych czy szyldów, a nie określa warunków ich dostosowania, to brak unormowania w tym zakresie może powodować w istocie brak możliwości wyegzekwowania obowiązku, na przykład w sytuacji dwóch różnych podmiotów posiadających dotychczas legalnie usytuowane tablice reklamowe na terenie jednego obiektu mogą pojawić się wątpliwości, który z nich ma się dostosować do treści uchwały.

Tutejszy sąd podziela ponadto zarzut skargi dotyczący naruszenia zasad techniki prawodawczej, pomimo unormowania zawartego w § 146 ust. 1 czy w § 155 ust. 1 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (Dz.U. z 2016 r., poz. 283).

Wprawdzie oczywistym jest, na co zresztą zwracała uwagę Rada Miejska w Łodzi, że zachodzi potrzeba zapewnienia elastyczności tekstu normatywnego i niekiedy można się posłużyć określeniami nieostrymi. Jednakże nie można w uchwale wprowadzać określeń i pojęć niejednoznacznych, które mogą być dowolnie interpretowane, co

w konsekwencji może doprowadzić do niemożności wyegzekwowania obowiązku, czy odmiennego stosowania zasad i warunków unormowanych w uchwale w stosunku do podmiotów znajdujących w identycznej sytuacji faktycznej. Przykładem występujących w uchwale pojęć niejednoznacznych są: "należyty stan estetyczny" - § 4 ust. 2 pkt 2 uchwały, "odpowiednie proporcje" - § 5 ust. 2 pkt 1 lit. d, zapewnienie "właściwej ekspozycji" - § 5 ust. 2 pkt 1 lit. b, neony stanowiące wyłącznie "kompozycję plastyczną" - § 2 ust. 1 pkt 20, "ekspozytor" - § 2 ust. 1 pkt 6, "reklama okolicznościowa"- jednoczesne użycie określenia "wyłącznie" oraz "itp." - § 2 pkt 34, "dostosowane do kompozycji i charakteru elewacji danego budynku" - § 8 ust. 2 pkt 2 lit. f, "spójność stylistyczna obiektów w ramach obszaru" - § 12 pkt 3, "należy akcentować rytm przęseł na całej długości ogrodzenia" - § 13 ust. 1 pkt 3 lit. c, "formy ujednolicone stylistycznie

i kolorystycznie oraz wykonane w stylistyce współczesnej" - § 14 ust. 2 pkt 1 uchwały. Wątpliwości interpretacyjne może także budzić sugestia zawarta w § 5 ust. 1 pkt 3 lit. h uchwały dotycząca "obiektów małej architektury", sugerująca, że zaliczane są do nich wiaty przystankowe, w sytuacji gdy uzależnione to jest od ich gabarytów.

Niezasadne są natomiast, w ocenie sądu, zarzuty organu nadzoru dotyczące naruszenia procedury uchwalania uchwały reklamowej ze względu na brak powtórzenia opinii właściwych organów (art. 37b ust. 1 pkt 3, pkt 4, pkt 6, pkt 7 u.p.z.p.) po rozpatrzeniu uwag zgłoszonych w trakcie procedowania. Określony bowiem w art. 37b u.p.z.p. katalog czynności związanych z procedurą sporządzania projektu uchwały reklamowej jest zupełnie odrębnym uregulowaniem aniżeli w przypadku procedowania nad studium, co reguluje art. 11 u.p.z.p., czy też prowadzenia prac nad miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego w rozumieniu art. 17 u.p.z.p.

Z uwagi na kompleksowy charakter wspomnianych unormowań proceduralnych brak jest jakichkolwiek

przesłanek do zastosowania art. 17 pkt 13 u.p.z.p. Oznacza to, że

w przypadku złożenia uwagi do projektu uchwały i jej uwzględnienia, uchwała podlega stosownej korekcie, natomiast w razie nieuwzględnienia uwagi organ wykonawczy gminy zamieszcza ją w wykazie uwag nieuwzględnionych i wraz z projektem uchwały reklamowej przedkłada radzie gminy. Ustawodawca nie przewidział w tym przypadku obowiązku ponowienia procedury, w szczególności uzgodnień, opiniowania lub wyłożenia do publicznego wglądu (vide: Ustawa krajobrazowa. Komentarz do przepisów wprowadzonych w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu, autorzy: A. Fogel (red.), G. Goleń, A. Staniewska – Lex). Natomiast należy stwierdzić, że tryb przewidziany art. 37b p.p.s.a. został zachowany.

Sąd nie podziela także zarzutu skargi o naruszeniu zasady ochrony praw nabytych dotyczącego np. podmiotów gospodarczych czy osób fizycznych, które legitymują się prawem "korzystania" z nośnika reklamowego na podstawie zgłoszenia bądź uzyskanego pozwolenia na budowę. Upoważnienie ustawowe wynikające z art. 37a u.p.z.p. nie daje bowiem, w ocenie sądu, podstaw do wprowadzania "regulacji ochronnych". Priorytetem dla ustawodawcy, o czym wspomniano na wstępie rozważań, było wprowadzenie rozwiązań, które miały na celu "ochronę krajobrazu miejskiego", zadbanie o ład przestrzenny. W art. 37a u.p.z.p. mowa jest bowiem o "zasadach

i warunkach sytuowania (...)", "warunkach i terminach dostosowania". Natomiast ustawodawca, dokonując nowelizacji u.p.z.p., pominął aspekt formalnoprawny dotyczący podmiotów objętych regulacją uchwały, która niewątpliwie ogranicza prawo własności, podobnie jak to ma miejsce w przypadku podmiotów objętych regulacją ustawy. W takiej sytuacji być może zachodzi potrzeba kwestionowania konstytucyjności przepisu art. 37a ust. 1 u.p.z.p., które upoważniają gminę do ograniczenia wykonywania prawa własności przez akt prawa miejscowego, ewentualnie dochodzenia roszczeń

z tego tytułu na drodze przed sądem powszechnym.

Chybiony - w przekonaniu sądu - jest także zarzut skargi dotyczący naruszenia zasady równego traktowania w granicach danego obszaru. Podział miasta na 3 obszary, dokonany mocą § 3 ust. 1 uchwały i wprowadzenie dla każdego z nich odrębnych regulacji, znajduje upoważnienie w ustawie, co wynika wprost z brzmienia art. 37a ust. 6 u.p.z.p.

W niniejszej sprawie dodatkowo w grę wchodzi Obszar Parku Kulturowego ulicy Piotrkowskiej (§ 3 ust. 1 pkt 1 uchwały). Park Kulturowy ulicy Piotrkowskiej został bowiem utworzony na mocy uchwały nr XXI/483/15 Rady Miejskiej w Łodzi z dnia

9 grudnia 2015 r. w oparciu o przepisy art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca

1990 r. o samorządzie gminnym oraz art. 16 ust. 1 i 2, art. 17 ust. 1 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, zmienionej uchwałą Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 31 sierpnia 2016 r. nr XXXIII/881/16. Zaskarżona uchwała

w Dziale II Rozdziale 1 wprowadza przepisy ogólne dla całego obszaru miasta Łodzi,

a więc także Parku Kulturowego ulicy Piotrkowskiej, natomiast w § 6 (Rozdział 2 Przepisy szczegółowe) odsyła do granic i ustaleń określonych w rozdziałach 1 i 2 zawartych we wskazanych wyżej uchwałach dotyczących Parku Kulturowego ulicy Piotrkowskiej, przy czym nie powinny one pozostawać ze sobą w sprzeczności. Natomiast wprowadzenie w ramach danego obszaru zróżnicowania co do np. ilości dopuszczalnych szyldów czy uprawnień i ograniczeń dotyczących warunków i zasad sytuowania tablic czy

urządzeń reklamowych z uwagi na to, że uchwała wprowadza różnice w zależności od rodzaju prowadzonej działalności (bo chodzi o rozróżnienie przedmiotowe, a nie podmiotowe), czy charakteru budynku (zabytkowy, historyczny lub inny) znajduje uzasadnienie ze względu na konieczność objęcia ich formą ochrony –

w tym także tzw. budynków historycznych (§ 2 ust. 1 pkt 4 uchwały).

Nie jest także - w ocenie sądu - przekroczeniem upoważnienia ustawowego wprowadzenie jednej kolorystyki (szarej) - § 5 ust. 2 pkt 3, § 7 ust. 2 pkt 2 lit. b tiret czwarte, § 8 ust. 2 pkt 3 lit. b tiret czwarte, § 12 pkt 5 lit. a i § 13 ust. 1 pkt 3 lit. d uchwały, czy "narzucenie" obowiązku umieszczenia na części reklamowej siatki ochronnej wizerunku remontowanej elewacji, skoro z upoważnienia ustawowego wynika możliwość określania zasad i warunków (...), a wprowadzenie jednolitej kolorystyki, która swą barwą nie będzie dominująca, wydaje się być uzasadnione z punktu widzenia ochrony krajobrazu miejskiego.

W przekonaniu sądu bez znaczenia dla badania prawidłowości niniejszej uchwały pozostaje podnoszona przez Wojewodę okoliczność, że Rada Miejska w Łodzi

w dniu 11 stycznia 2017 r. podjęła dwie kolejne uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części obszaru m. Łodzi, w których - jak zarzuca Wojewoda - także regulowane są zasady i warunki sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych, ponieważ są one poza kognicją sądu. Przedmiotem skargi organu nadzoru jest wyłącznie uchwała reklamowa, wobec czego sąd administracyjny nie był uprawniony do samodzielnego rozszerzenia kontroli na inne, nieobjęte skargą akty administracyjne.

Mając na względzie stwierdzone wyżej istotne naruszenia przepisów prawa sąd stwierdził nieważność zaskarżonej uchwały, o czym orzeczono w pkt 1 wyroku na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a. w zw. z art. 91 ust. 1 i 4 u.s.g.

O kosztach postępowania należnych od organu na rzecz strony skarżącej orzeczono

w pkt 2 wyroku na podstawie art. 200 i art. 205 § 2 p.p.s.a. w zw. z § 14 ust. 1 pkt 1 lit. c rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych (Dz.U. z 2015 r., poz. 1804 z późn.zm.). Na zasądzoną kwotę 480 zł składają się koszty zastępstwa procesowego.

LS