

Uchwała reklamowa

Przewodnik dla gmin

Anna Fogel

WPROWADZENIE

11 września 2015 r. weszła w życie ustawa z dnia 25 kwietnia 2015 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu (Dz.U. z 2015 r. poz. 774), zwanej również „ustawą krajobrazową”. Ustawa dokonała nowelizacji wielu przepisów, w tym ustawy dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jedn. Dz.U z 2016 r. poz. 778, ze zm. dalej w tekście jako: u.p.z.p.). Na jej podstawie samorządy gminne uzyskały nowe kompetencje, pozwalające na ochronę estetyki krajobrazu, poprzez wprowadzenie uchwały w sprawie lokalizacji reklam, obiektów małej architektury i ogrodzeń.

Uchwała podejmowana na podstawie nowych przepisów z ustawy dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, określana jest jako „uchwała reklamowa”, „uchwała krajobrazowa” czy też „kodeks krajobrazowy”. Żadna z nazw nie oddaje właściwie istoty nowego aktu prawnego – reguluje on przecież znacznie większy zakres zagadnień, niż tylko reklamy – ale zarazem znacznie węższy, niż zagadnienia krajobrazu w gminie. Na potrzeby niniejszego przewodnika przyjęto pierwszą nazwę – „uchwała reklamowa” – przede wszystkim, aby odróżnić ją od pojęcia „ustawa krajobrazowa”, powszechnie używanego wobec przywołanej już ustawy z dnia 25 kwietnia 2015 r.

Celem niniejszego przewodnika jest związane wskazanie gminom charakteru nowego aktu prawnego, jego umiejscowienia w systemie prawnym, korzyści ale i ryzyka które wiąże się z jego przyjęciem a także procedury sporządzenia. Niektóre przepisy nie są precyzyjne i trudno jednoznacznie określić, jak będą interpretowane. Na pewno wiele zagadnień zostanie przesądzonych dopiero wskutek wypracowania stanowiska wojewodów jako organów nadzorczych i sądów administracyjnych. Autorka przedstawia w takich przypadkach argumenty

przemawiające za różnymi interpretacjami i przedstawia optymalne jej zdaniem – z punktu widzenia działań gmin – stanowisko. Jakkolwiek w odniesieniu do nowych przepisów w dacie sporządzenia przewodnika brak było orzeczeń sądów administracyjnych odnoszących się do uchwały reklamowej, przywołane zostały wyroki które mogą mieć odpowiednie zastosowanie, w szczególności dotyczące miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

1. CZY UCHWALIĆ UCHWAŁĘ REKLAMOWĄ?

Z datą wejścia nowych przepisów powszechna stała się opinia, że nareszcie gminy otrzymały skuteczne narzędzie do walki z wszechobecnymi reklamami.

Uchwała reklamowa nie jest obowiązkowa – to od gminy zależy, czy ją sporządzi. Ustalenia dotyczące reklam, obiektów małej architektury i ogrodzeń nadal będą wówczas obowiązywać, jeżeli zawierają je uchwalone miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego. Regulacje miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego obowiązujących w dniu wejścia w życie ustawy i przyjętych na podstawie art. 15 ust. 3 pkt 9 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w brzmieniu dotychczasowym, obowiązują do dnia wejścia w życie uchwały reklamowej.

W porównaniu z planem miejscowym, sporządzenie uchwały reklamowej jest znacznie prostsze. Nie wymaga sporządzenia załącznika graficznego na mapach pochodzących z zasobu geodezyjnego i kartograficznego – możliwe jest również jej sporządzenie wyłącznie w formie tekstowej. Uchwała ta nie wymaga uprzedniego sporządzenia opracowania ekofizjograficznego. Nie jest również wymagane sporządzenie prognozy skutków finansowych jej ustaleń.

2. JAKI JEST WPŁYW UCHWAŁY REKLAMOWEJ NA MOŻLIWOŚĆ USTALENIA OPŁATY REKLAMOWEJ I WYMIERZANIA KARY PIENIĘŻNEJ?

Po pierwsze, przyjęcie uchwały reklamowej jest podstawą poboru opłaty reklamowej. Zgodnie z art. 17 a ust. 2 ustawy o opłatach i podatkach lokalnych opłata reklamowa może być pobierana jedynie na obszarach, dla których obowiązują zasady i warunki sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń. Przepis ten wskazuje co prawda wyraźnie, że ma być to określone w uchwale reklamowej (a nie w obowiązujących planach miejscowych). Należy jednak liczyć się z taką interpretacją, wynikającą z całościowej konstrukcji ustawy krajobrazowej. O takim rozumieniu wprowadzonych zmian świadczy bowiem powiązanie sankcji w postaci kary pieniężnej za umieszczenie tablicy reklamowej lub urządzenia reklamowego niezgodnie z przepisami uchwały reklamowej właśnie z ustaleniami tej uchwały.

Zapamiętaj!

- uchwała reklamowa choć pożądana nie jest obowiązkowa, jej sporządzenie zależy od uchwały rady gminy
- uchwała reklamowa jest aktem prawa miejscowego
- tylko za umieszczanie reklam niezgodnie z uchwałą reklamową mogą być wymierzane administracyjne kary pieniężne – sankcja taka nie może być zastosowana w przypadku niezgodności z planem miejscowym

3. REKLAMA, TABLICA REKLAMOWA, URZĄDZENIE REKLAMOWE, SZYLD – JAK ROZUMIEĆ TE POJĘCIA?

W u.p.z.p. zawarto definicje ustawowe następujących pojęć:

- **reklama** - upowszechnianie w jakiegokolwiek wizualnej formie informacji promującej osobę, przedsiębiorstwa, towary, usługi, przedsięwzięcia lub ruchy społeczne.

Definicja ta odnosi się więc do samej czynności polegającej na przekazywaniu określonych treści, a nie do fizycznie istniejącego obiektu. Zamieszczanie takich treści następuje natomiast w zmaterializowanej formie, a więc na tablicach reklamowych albo urządzeniach reklamowych.

- **tablica reklamowa** – 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. Tablicą reklamową będą więc - płaskie bannery na ścianach budynków, ogrodzeniach, wolnostojące tablice na gruncie, tablice zamocowane na ścianach – zarówno równoległe jak i prostopadłe (typu semaforów).
- **urządzenie reklamowe** - przedmiot materialny przeznaczony lub służący ekspozycji reklamy wraz z jego elementami konstrukcyjnymi i zamocowaniami, inny niż tablica reklamowa, z wyłączeniem drobnych przedmiotów codziennego użytku wykorzystywanych zgodnie z ich przeznaczeniem; Urządzeniami reklamowymi będą więc między innymi przestrzenne formy szkieletowe, reklamy dmuchane (np. balony), słupy ogłoszeniowe

Rozróżnienie „tablicy reklamowej” i „urządzenia reklamowego” w istocie sprowadza się do tego, na jakiej powierzchni eksponowana jest reklama. Wszystkie obiekty, które mają płaską powierzchnię ekspozycyjną są tablicami reklamowymi. Wszystkie pozostałe – urządze-

niami reklamowymi. Nie ma tu znaczenia jak wyglądają elementy konstrukcyjne na jakich są zamieszczone (słupy, rusztowania, wysięgniki). Dla ustaleń samej uchwały reklamowej rozróżnienie to nie ma znaczenia. Będzie jednak mieć znaczenie przy naliczaniu opłaty reklamowej albo kary pieniężnej za naruszenie ustaleń uchwały reklamowej, gdyż jeśli kształt urządzenia reklamowego uniemożliwia wyznaczenie pola powierzchni służącej ekspozycji reklamy, wysokość opłaty zależy od pola powierzchni bocznej prostopadłościanu opisanego na urządzeniu reklamowym.

Do „tablicy reklamowej” zaliczono również reklamę naklejoną na szyby. Nie ma przy tym znaczenia, z której strony szyby naklejone są treści reklamowe.

Przepisy u.p.z.p. nie wymagają również, aby tablice i urządzenia reklamowe znajdowały się na zewnątrz budynków. Dlatego ustalenia uchwały reklamowej mogą odnosić się również do reklamy umieszczanej w witrynach lokali.

Ani w odniesieniu do tablicy reklamowej ani urządzenia reklamowego nie wprowadzono wymogu aby były one trwale połączone z gruntem. Dlatego regulacje uchwały reklamowej mogą dotyczyć również wszelakich obiektów stawianych, pozostawianych a także pojazdów i przyczep zaparkowanych, jeżeli są przeznaczone lub służą ekspozycji reklamy¹

- **szyld** - tablica reklamowa lub urządzenie reklamowe informujące o działalności prowadzonej na nieruchomości, na której ta tablica reklamowa lub urządzenie reklamowe się znajdują.

Szyld jest więc tablicą reklamową lub urządzeniem reklamowych, które przekazują treści o działalności prowadzonej na tej samej nieruchomości, na której się znajdują. Dotyczy to zarówno nieruchomości budynkowej jak i nieruchomości gruntowej. Należy uznać że

decydujące jest umieszczenie szyldu na nieruchomości (połączenie z nieruchomością). Tak więc na przykład przymocowane do budynków tablice reklamowe o charakterze semaforów (prostopadłe do ściany), jeżeli wystają nad pas drogowy, nadal będą szyldami. Od gminy zależy, czy zgodzi się na taki sposób ich sytuowania.

Należy też pamiętać, że informacje na szyldach nie muszą dotyczyć działalności gospodarczej ani działalności zarobkowej – szyldy odnoszą się do każdej działalności prowadzonej na danej nieruchomości. Dotyczyć to będzie więc na przykład informacji, że w danym budynku mieści się biuro organizacji społecznej, odbywają się warsztaty plastyczne, znajduje się punkt informacji turystycznej.

Zapamiętaj!

- reklamą zgodnie z u.p.z.p. jest sam przekaz o prowadzonej działalności
- obiektami materialnymi są: tablice reklamowe (o płaskiej powierzchni ekspozycji) albo urządzenia reklamowe (wszystkie pozostałe)
- to, czy coś jest tablicą reklamową czy też urządzeniem reklamowym określa ustawa, rada gminy nie może tu czynić żadnych modyfikacji czy doprecyzowań
- szyld informuje o działalności prowadzonej na nieruchomości, na której się znajduje, nie musi to być działalność gospodarcza ani zarobkowa
- szyld zawsze jest albo tablicą reklamową albo urządzeniem reklamowym

¹ W tym zakresie odwołać się można do przepisów kodeksu wykroczeń: w odniesieniu do umieszczania treści (również reklamowych) w miejscach do tego niedozwolonych, co stanowi wykroczenie określone w art. 63 (a) Kodeksu wykroczeń, w doktrynie wskazuje się, że „umieszczenie” oznacza umiejscowienie w jakikolwiek sposób, a więc np. przez zawieszenie, przyklejenie, przypięcie (J.Piórkowska-Flieger, Komentarz do art.63(a) Kodeksu wykroczeń, Lex/El) a także że pojęcie „umieszczanie” należy interpretować szeroko, tj. jako powieszenie, przyklejenie, podpięcie, namalowanie, wstawienie, narysowanie, ułożenie, zamieszczenie, itp.” (B. Kurzępa, Komentarz do art.63(a) Kodeksu wykroczeń, Lex/El).

4. DLA JAKIEGO OBSZARU SPORZĄDZA SIĘ UCHWAŁĘ REKLAMOWĄ I CZY MOŻNA WPROWADZAĆ RÓŻNE USTALENIA NA RÓŻNYCH OBSZARACH?

W odróżnieniu od planu miejscowego, zgodnie z art. 37 a ust. 5 u.p.z.p., uchwała reklamowa dotyczy całego obszaru gminy, z wyłączeniem terenów zamkniętych ustalonych przez inne organy niż ministra właściwego do spraw transportu. Oznacza to, że nie jest możliwe uchwalenie jej dla wybranych fragmentów gminy. Natomiast zmiany uchwały reklamowej, podobnie jak w przypadku studium uwarunkowań, będą mogły już dotyczyć fragmentów gminy lub poszczególnych ustaleń.

Pomimo obowiązku przyjęcia uchwały reklamowej dla całej gminy nie oznacza to, że na całym jej obszarze muszą obowiązywać jednolite regulacje. Radzie gminy przyznane bowiem zostały kompetencje do zróżnicowania ustaleń uchwały reklamowej. Zróżnicowanie to może odnosić się do poszczególnych obszarów na terenie gminy. Rada gminy w uchwale reklamowej musi jednak jednoznacznie wskazać granice obszarów o odmiennych ustaleniach. Wskazanie takich granic może (ale nie musi) zawierać załącznik graficzny wraz z opisem, jednoznacznie określającym ich granice. Nie jest więc wystarczające samo sporządzenie mapy (załącznika graficznego). Nie ma również przeszkód aby – zamiast sporządzenia załącznika graficznego – dokładnie opisać granice poszczególnych obszarów w tekście uchwały, odnosząc je na przykład do granic ewidencyjnych działek.

W przypadku sporządzania załącznika graficznego należy pamiętać żeby był on w pełni czytelny. Jak wskazał WSA w Warszawie w wyroku z dnia 24 czerwca 2009 r., IV SA/Wa 285/09 niejednoznaczne określenie granic parku krajobrazowego (również będącego aktem prawa miejscowego) prowadzi do nieważności tego aktu w zakresie, w jakim nie daje się określić, jaki reżim prawny obowiązuje na poszczególnych nieruchomościach. W odniesieniu do określania granic obszarów, w jakich obowiązują różne ustalenia uchwały reklamowej, ustawa nie wprowadza jednak wymagań co do skali mapy ani rodzaju mapy na jakiej ma być sporządzony załącznik graficzny.

5. JAKICH OBSZARÓW I OBIEKTÓW NIE DOTYCZY UCHWAŁA?

- uchwały reklamowej nie sporządza się dla terenów zamkniętych innych niż ustanawiane przez ministra właściwego do spraw transportu (art.37a ust. 5 u.p.z.p.)
- uchwała reklamowa nie ma zastosowania do ogrodzeń autostrad i dróg ekspresowych oraz ogrodzeń linii kolejowych (art.37a ust. 8 u.p.z.p.)
- przepisów dotyczących reklam nie stosuje się do upowszechniania informacji wyłącznie:
 - trwale upamiętniającej osoby, instytucje lub wydarzenia;
 - 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 (art. 37c u.p.z.p .)

Przybliżenia wymagają oba ostatnie wyłączenia:

„Upamiętnienie osób, instytucji lub wydarzeń” musi odnosić się do zdarzeń przeszłych. W przypadku osób lub instytucji powinno więc odnosić się do przeszłych zdarzeń z nimi związanymi (miejsce urodzenia, śmierci, pobytu, działalności osoby, założenia lub działania instytucji). Warunkiem nie stosowania przepisów dotyczących reklam jest, aby upamiętnienie było wyłączną treścią przekazu. Nie może więc zawierać np. logo sponsora albo zawierać wyraźnego „lokowania produktu” (np. gdy na tablicy z wyraźnie rozpoznawalnym logo firmy zamieszcza się informację że „w tym budynku w roku... rozpoczęto produkcję...”).

Upowszechnianie treści religijnych musi być związane z działalnością kościołów i związków wyznaniowych. Treści religijne muszą być usytuowane w granicach terenów użytkowanych jako miejsca kultu i działalności religijnej, co nie oznacza że tereny te muszą być własnością tych podmiotów albo na terenie cmentarzy. Oznacza to zarazem, że jakiegokolwiek tablice reklamowe i urządzenia reklamowe dotyczące treści religijnych umieszczone poza takimi terenami będą podlegały ustaleniom uchwały reklamowej.

Ponieważ wyłączenia te następują z mocy samego prawa, nie należy powtarzać ich w tekście uchwały reklamowej.

Zapamiętaj!

- uchwała reklamowa obligatoryjnie musi być sporządzona dla całego obszaru gminy
- można różnicować ustalenia dla różnych obszarów, pod warunkiem, że w uchwale jednoznacznie zostaną określone granice tych obszarów
- przepisy u.p.z.p. wyłączają stosowanie przepisów uchwały reklamowej w odniesieniu do wskazanych obszarów i obiektów (art. 37 a ust. 1 u.p.z.p.)

6. JAKI JEST CHARAKTER PRAWNY UCHWAŁY REKLAMOWEJ?

Zgodnie z art. 37a ust. 4 u.p.z.p. uchwała reklamowa jest aktem prawa miejscowego. Oznacza to, że zalicza się ona, zgodnie z katalogiem zawartym w art. 87 ust. 2 Konstytucji, do systemu źródeł powszechnie obowiązującego prawa na obszarze działania organów, które je ustanowiły (w tym przypadku na obszarze gminy).

Ustalenia zawarte w uchwale reklamowej kształtują więc prawo własności, a także oddziałują na inne prawa (użytkowanie, dzierżawę).

Jako akt prawa miejscowego uchwała reklamowa podlega ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym (art. 13 pkt 2 ustawy z 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 1484 z późn. zm.).

Uchwała reklamowa podlega również przedstawieniu wojewodzie jako organowi nadzoru w trybie ustawy o samorządzie gminnym w zakresie legalności. W razie stwierdzenia, że uchwała w stopniu istotnym narusza prawo, wojewoda wydaje rozstrzygnięcie nadzorcze, stwierdzające jej nieważność w całości lub w części. W przypadku nieistotnego naruszenia prawa organ nadzoru nie stwierdza nieważności uchwały lub zarządzenia, ograniczając się do wskazania, iż uchwałę lub zarządzenie wydano z naruszeniem prawa, a w razie nie skorzystania z tego uprawnienia w terminie 30 dni od otrzymania uchwały wojewodzie przysługuje prawo zaskarżenia uchwały do sądu administracyjnego.

Uchwała reklamowa, już po jej uchwaleniu, może być zaskarżona do sądu administracyjnego w trybie art. 101 ustawy o samorządzie gminnym. Uprawnione do zaskarżenia w tym trybie są podmioty, których interes prawny został przez ustalenia uchwały naruszony. Oznacza to, że przez ustalenia uchwały zostaje odebrane lub ograniczone jakieś prawo skarżącego wynikające z przepisów prawa materialnego, lub zostaje nałożony na niego obowiązek lub też zmieniony obowiązek dotychczas na nim ciążyący (wyrok NSA z dnia 19 czerwca 2009 r., II OSK 205/09). Ponieważ gminy muszą liczyć się z zaskarżeniem uchwały reklamowej, bardzo ważne jest właściwe uzasadnienie przyjętych rozwiązań oraz zgromadzenie dokumentacji na tę okoliczność.

Zapamiętaj!

- uchwała reklamowa jest aktem prawa miejscowego
- podlega nadzorowi wojewody pod względem zgodności z prawem - w razie stwierdzenia niezgodności wojewoda może wydać rozstrzygnięcie nadzorcze stwierdzające jej nieważność w całości lub części albo zaskarżyć ją do sądu administracyjnego
- uprawnienie do zaskarżenia uchwały do sądu administracyjnego mają również podmioty, których interes prawny został naruszony przez ustalenia uchwały

7. CO MOŻNA OKREŚLAĆ W UCHWALE REKLAMOWEJ?

W art. 37 a u.p.z.p. określono, jaki jest zakres uchwały reklamowej:

- **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 (art. 37a ust. 1 u.p.z.p.)**

„Sytuowanie” oznacza zarówno samo umieszczenie obiektu, jak i sposób, w jaki zostało to dokonane. Pojęcie zasad i warunków sytuowania jest bardzo szerokie. Obejmuje w szczególności miejsce usytuowania

względem innych obiektów lub istotnych punktów (np. dróg, skrzyżowań, cmentarzy), lokalizacji na budynku (wysokości usytuowania, odległości od okien, gzym-su) sposobu położenia (np. tego, czy tablice i urządzenia reklamowe mogą być prostopadłe lub pod kątem lica budynku, czy też muszą być równoległe do niego), dopuszczalności stosowania podświetlenia lub emitowania światła. Gabaryty określają wymiary w układzie wysokość – dwa wymiary rzutu poziomego a w przypadku tablic i urządzeń reklamowych mogą one również dotyczyć grubości powierzchni ekspozycyjnej. Natomiast standardy jakościowe oraz rodzaje materiałów budowlanych odnoszą się do substancji, z jakiej te obiekty zostały wykonane. W odniesieniu do ogrodzeń w pojęciu „warunki sytuowania” mieszczą się również ustalenia dotyczące ażurowości lub pełności czy też pozostawienia prześwitów (przejść dla drobnej zwierzyny).

- **W odniesieniu do szyldów określa się zasady i warunki ich sytuowania, gabaryty oraz liczbę szyldów, które mogą być umieszczone na danej nieruchomości przez podmiot prowadzący na niej działalność (art. 37a ust. 2 u.p.z.p.)**

Art. 37a ust. 2 u.p.z.p. stanowi przepis szczególny względem art. 37a ust. 1 u.p.z.p. Wyłącza on w odniesieniu do szyldów możliwość określania standardów jakościowych oraz rodzajów materiałów budowlanych, z jakich mogą one być wykonane.

Obligatoryjnym ustaleniem uchwały reklamowej w odniesieniu do szyldów jest liczba szyldów, jakie mogą być umieszczone na nieruchomości przez podmiot prowadzący na niej działalność dotyczy każdego podmiotu. Jest to powiązane z niedopuszczalnością zakazu sytuowania szyldów (o czym poniżej).

- **w odniesieniu do ogrodzeń oraz tablic reklamowych i urządzeń reklamowych rada gminy może ustalić zakaz ich sytuowania, z wyłączeniem szyldów (art. 37 a ust. 3 u.p.z.p.).**

Zakaz zawarty w uchwale reklamowej nie może dotyczyć obiektów małej architektury (w tym przypadku środkiem prawnym przysługującym gminie jest określenie zakazu w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego) oraz szyldów.

Zapamiętaj!

- w uchwale reklamowej w odniesieniu do obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń określa się zasady i warunki sytuowania ich gabaryty, standardy jakościowe oraz rodzaje materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane
- w odniesieniu do szyldów określa się natomiast zasady i warunki ich sytuowania, gabaryty oraz liczbę szyldów, które mogą być umieszczone na danej nieruchomości przez podmiot prowadzący na niej działalność
- można wprowadzić zakaz sytuowania ogrodzeń oraz tablic reklamowych i urządzeń reklamowych, z wyłączeniem szyldów
- nie można wprowadzić zakazu sytuowania obiektów małej architektury

8. JAK WPROWADZAĆ WARUNKI, ZASADY I ZAKAZY W UCHWALE REKLAMOWEJ?

Jakkolwiek ustawa dopuszcza wprowadzanie zakazów sytuowania ogrodzeń oraz tablic reklamowych i urządzeń reklamowych, gmina nie może tego czynić w sposób dowolny.

Szczegółne znaczenie przy wprowadzaniu tych zakazów, zasad i warunków będą miały:

- przepisy odrębne (zwłaszcza z zakresu ochrony przyrody, ochrony zabytków, prawa wodnego, warunki techniczne lokalizowania obiektów budowlanych)
- stanowiska organów uzgadniających

Jeżeli gmina uzna, że w określonych obszarach albo dla określonych kategorii obiektów budowlanych należy wprowadzić zakaz sytuowania, musi przestrzegać zasad tzw. władztwa planistycznego, które to pojęcie zostało wypracowane przy materii miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Te kryteria muszą spełniać również pozostałe ograniczenia. Władztwo to musi spełniać wymogi:

- należytego ważenia interesów
- proporcjonalności (wynikającej z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP)
- równości wobec prawa

Należyte ważenie interesów oznacza, że nie można z góry zakładać, że interes publiczny ma pierwszeństwo przed interesem prywatnym albo że interes jednego podmiotu jest ważniejszy niż interes innego a ograniczenia muszą być dokonywane z uwzględnieniem uzasadnionych interesów podmiotów zainteresowanych sytuowaniem określonych obiektów. Organy gminy wprowadzając takie, warunki i zasady będą musiały wykazać, że służy on ważnemu celowi (ochronie krajobrazu, ochronie ładu przestrzennego, zabytków, bezpieczeństwu publicznemu) a właśnie ich wprowadzenie ma się do osiągnięcia tego celu przyczynić. W odniesieniu do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego sądy administracyjne wskazywały, ograniczenia i zakazy w zagospodarowaniu terenu powinny być uzasadnione uniwersalnymi wartościami, których nośnikiem jest zamierzony cel publiczny, racjonalność ograniczenia, jego współmierność odniesiona do zakresu ciężaru ponoszonego przez obywatela i legalność wprowadzenia ograniczenia (wyrok NSA z dnia czerwca 2012 r., sygn. akt II OSK 944/12). Należy przy tym pamiętać, że – wbrew często przywoływanym zarzutom – właśnie takie akty prawa miejscowego, jak uchwała reklamowa, służą kształtowaniu prawa własności, co wprost dopuszczają przepisy u.p.z.p.

Wypełnienie wymogu równości oznacza, że przy określaniu warunków i zasad dotyczących sytuowania albo zakazu sytuowania obiektów w uchwale reklamowej nie można bez uzasadnionych przyczyn różnicować ustaleń dla różnych terenów, jeżeli cechują się takimi samymi cechami albo uwarunkowaniami. Prowadziłoby to bowiem do nierówności wobec prawa. Odmiennie ustalenia zawsze są dopuszczalne, jeżeli są należycie uzasadnione. Za niedopuszczalne należy również uznać różnicowanie ustaleń uchwały o charakterze podmiotowym (na przykład wprowadzenie innych regulacji dla obiektów gminnych a innych dla pozostałych albo innych dla osób fizycznych a innych dla osób prawnych)

Jak wskazał NSA w wyroku z 24 października 2014 r., sygn. akt II OSK 906/13, zawsze w sytuacjach, gdy w procesie planistycznym wchodzi w grę sprzeczne interesy, interesy poszczególnych właścicieli nieruchomości, interes społeczny, gminny konieczne jest wyważenie tych in-

teresów, a wnioski wysnute z wyważania tych interesów i motywy, które to doprowadziły do tych wniosków winny znaleźć odzwierciedlenie w procedurze planistycznej. Należy jednak pamiętać, że zarówno należyte ważenie interesów jak i spełnienie wymogów proporcjonalności i równości musi być dokonane przed uchwaleniem uchwały reklamowej a gmina powinna zgromadzić właściwą dokumentację na tę okoliczność. Mogą to być różnorakie analizy, materiały źródłowe, materiały z konsultacji społecznych. Bardzo duże znaczenie ma dokumentacja planistyczna, w szczególności stanowiska organów współdziałających. Właściwe zgromadzenie takich materiałów znacząco ułatwi obronę uchwały reklamowej w sądzie, jeżeli będzie ona zaskarżona.

Zapamiętaj!

- ustalenia zawarte w uchwale reklamowej nie mogą być dowolne, muszą być zgodnie z zasadami ważenia interesów, proporcjonalności i równości oraz należyte uzasadnione
- gmina musi zgromadzić dokumentację potwierdzającą wypełnienie powyższych zasad już na etapie prac nad uchwałą reklamową

9. SZCZEGÓLNE USTALENIA CO DO ZABYTKÓW W UCHWALE REKLAMOWEJ

Uchwała reklamowa musi być zgodna z przepisami odrębnymi. Szczególne miejsce zajmują regulacje dotyczące zabytków. Zgodnie z art. 19 ust. 1b ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, w uchwale reklamowej uwzględnia się w szczególności:

- 1) ochronę zabytków nieruchomości wpisanych do rejestru i ich otoczenia;
- 2) ochronę innych zabytków nieruchomości, znajdujących się w gminnej ewidencji zabytków.

Obowiązek uwzględnienia w uchwale reklamowej ochrony zabytków nieruchomości dotyczy w pierwszej kolejności zabytków wpisanych do rejestru i ich otocze-

nia. Uchwała reklamowa nie może przyjmować zasad i warunków niezgodnych z wpisem do rejestru. Wymagania ochrony zabytków powinny też co do zasady wpływać na bardziej rygorystyczne ustalenia w zakresie warunków i zasad sytuowania tablic i urządzeń reklamowych, obiektów małej architektury i ogrodzeń, w tym na zakaz sytuowania tablic i urządzeń reklamowych. Nawet jednak, jeżeli z wpisu do rejestru wynika zakaz sytuowania jakichkolwiek tablic lub urządzeń reklamowych, w tym szyldów – to zakazu odnośnie szyldów nie można wprowadzić w uchwale reklamowej, gdyż wprost wykluczają to przepisy u.p.z.p. Zakaz lokalizacji szyldów może jednak wynikać z zakazów wprowadzonych na podstawie przepisów odrębnych (ustawy o ochronie zabytków) a realizowany będzie przez instrumenty prawne przewidziane właśnie ustawą o ochronie zabytków – w szczególności pozwolenia wojewódzkiego konserwatora przyrody określone w art. 36 ust. 1 – zwłaszcza na prowadzenie prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych przy zabytku wpisanym do rejestru, wykonywanie robót budowlanych w otoczeniu zabytku oraz umieszczanie na zabytku wpisanym do rejestru: urządzeń technicznych, tablic reklamowych lub urządzeń reklamowych oraz napisów a także uzgodnienia w roku prosu inwestycyjno-budowlanego.

Zapamiętaj!

- ustalenia wynikające z objęcia obiektu lub obszaru poprzez wpis do rejestru zabytków wiążą organy gminy przy sporządzaniu uchwały reklamowej
- nie można jednak wprowadzać zakazu lokalizacji szyldów – zakaz taki będzie ewentualnie realizowany na podstawie przepisów odrębnych (ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami)
- potrzeby ochrony zabytków i krajobrazu kulturowego są ważnymi przesłankami wprowadzania dalszych surowszych ograniczeń oraz zakazów w uchwale reklamowej

10. OBOWIĄZKI DOSTOSOWANIA ISTNIEJĄCYCH OBIEKTÓW DO USTALEŃ UCHWAŁY REKLAMOWEJ

Ustalenia uchwały reklamowej dotyczą co do zasady obiektów nowolokalizowanych. Obligatoryjnym elementem uchwały reklamowej jest jednak określenie terminu dostosowania do jej ustaleń istniejących w dniu jej wejścia w życie obiektów małej architektury, ogrodzeń oraz tablic reklamowych i urządzeń reklamowych.

Jedynie wyjątki co do określenia terminu dostosowania obiektów już istniejących do ustaleń uchwały reklamowej zostały wskazane w art. 37 a ust. 10 u.p.z.p. i dotyczą:

- określonych w uchwale rodzajów obiektów małej architektury, które nie wymagają dostosowania do zakazów, zasad lub warunków określonych w uchwale;
- stalonych w uchwale obszarów oraz rodzajów ogrodzeń dla których następuje zwolnienie z obowiązku dostosowania ogrodzeń istniejących w dniu jej wejścia w życie do zakazów, zasad lub warunków określonych w uchwale.

Prowadzi to do wniosku, że nie jest możliwe wyłączenie z obowiązku dostosowania do ustaleń uchwały reklamowej dla tablic reklamowych i urządzeń reklamowych

Duże wątpliwości interpretacyjne budzi zagadnienie, czy można wyznaczyć różne terminy i warunki dostosowania ustaleń uchwały reklamowej dla poszczególnych kategorii obiektów (zróżnicowane dla obiektów małej architektury, ogrodzeń oraz tablic i urządzeń reklamowych). Przepisy u.p.z.p. w tym zakresie nie są jednoznaczne i zostawiają szerokie pole interpretacji. Wykładnia celowościowa pozwalałaby na domniemanie, że skoro rada gminy została upoważniona do różnicowania ustaleń uchwały reklamowej, to tym bardziej dotyczy to terminów na dostosowanie różnych kategorii obiektów. Stosowanie wykładni gramatycznej nakazywałoby uznać, że zróżnicowaniu mogą podlegać jedynie ustalenia uchwały reklamowej co do warunków i zasad sytuowania obiektów, standardy jakościowe oraz rodzaje materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane, tym bardziej że przepisy u.p.z.p. stosują pojęcie „termin” a nie „terminy dostosowania”. Jakkolwiek zastosowanie jednego terminu jest bardziej bezpieczne, to

(nieliczne w dacie pisania niniejszego poradnika) ustalenia uchwał reklamowych różnicujące takie terminy nie zostały zakwestionowane przez wojewodów.

Zapamiętaj!

- zakazy, zasady lub warunki określone w uchwale reklamowej mają zastosowanie również do obiektów istniejących w dniu jej wejścia w życie, gdyż w uchwale należy określić termin dostosowania takich obiektów do ustaleń uchwały
- rada gminy może zwolnić z obowiązku dostosowania określone rodzaje obiektów małej architektury, oraz określić obszary i rodzaje ogrodzeń dla których następuje zwolnienie z obowiązku dostosowania.
- zwolnienie z obowiązku dostosowania nie może dotyczyć tablic reklamowych i urządzeń reklamowych
- termin dostosowania określa się w uchwale, nie może być on krótszy niż 12 miesięcy od dnia wejścia w życie uchwały

11. SPOSÓB FORMUŁOWANIA USTALEŃ UCHWAŁY I STOSOWANIE ZASAD TECHNIKI PRAWODAWCZEJ

Ponieważ uchwała reklamowa jest aktem prawa miejscowego, mają do niej odpowiednie zastosowanie stosuje zasady wyrażone w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie zasad techniki prawodawczej (tekst jedn. 2016 poz. 283) - w dziale VI, z wyjątkiem § 141, w dziale V, z wyjątkiem § 132, w dziale I w rozdziałach 1-7 i w dziale II.

Podstawowym wymogiem poprawnej legislacji jest zasada jednoznacznego formułowania ustaleń, tak aby wyraźnie określały one co jest nakazane lub zakazane. Zgodnie z § 11 Zasad techniki prawodawczej nie należy zamieszczać wypowiedzi, które nie służą wyrażaniu norm prawnych, a w szczególności apeli, postulatów, zaleceń, upomnień oraz uzasadnień formułowanych norm.

Zgodnie z zasadą hierarchiczności przepisów w uchwale reklamowej nie należy powtarzać definicji zawartych w ustawach i rozporządzeniach wykonawczych (w szczególności tych zawartych w przepisach u.p.z.p., jak tablica reklamowa, urządzenie reklamowe czy szyld). Niedopuszczalne jest również jakiegokolwiek modyfikowanie takich definicji (na przykład określanie w inny sposób, co rozumie się przez „szyld”).

Zgodnie z § 118 w związku z § 143 rozporządzenia w sprawie zasad techniki prawodawczej w uchwale rady gminy nie powtarza się przepisów zawartych w ustawach i rozporządzeniach. Nieprawidłowe będą więc takie ustalenia, jak wprowadzenie w uchwale reklamowej obowiązku uzyskania pozwolenia albo uzgodnienia z wojewódzkim konserwatorem zabytków robót budowlanych). Niedopuszczalne jest również wprowadzanie obowiązków proceduralnych wymogów nie przewidzianych w przepisach odrębnych (na przykład uzgodnienia sytuowania obiektów z architektem miejskim).

Zapamiętaj!

- w uchwale reklamowej nie powtarza się ani nie modyfikuje definicji zawartych w przepisach odrębnych
- przepisy uchwały reklamowej muszą być jednoznaczne, w szczególności nie mogą być wyrażane w formie zaleceń lub postulatów
- niedopuszczalne jest zawieranie w uchwale reklamowej przepisów kompetencyjnych i proceduralnych

12. JAKA JEST PROCEDURA SPORZĄDZENIA I UCHWALENIA UCHWAŁY REKLAMOWEJ?

Zainicjowanie sporządzenia uchwały reklamowej należy do rady gminy. Natomiast sam projekt oraz czynności proceduralne sporządza i przeprowadza organ wykonawczy gminy (wójt, burmistrz lub prezydent). Zgodnie z art. 37 b ust. 1 u.p.z.p. już w uchwale o przystąpieniu do sporządzania uchwały reklamowej należy określić, że będzie ona przygotowana przez wójta, burmistrza albo prezydenta miasta.

Po podjęciu uchwały o przystąpieniu do sporządzania projektu uchwały reklamowej wójt, burmistrz lub prezydent podaje to do publicznej wiadomości. Ponieważ ustawa nie określa, w jakiej formie ma nastąpić takie podanie do publicznej wiadomości, może to nastąpić w dowolnej formie. Rekomenduje się jednak co najmniej zamieszczenie takiej informacji w Biuletynie Informacji Publicznej.

Samo opracowanie projektu może zostać wykonane zarówno przez pracowników urzędu gminy, jak i podmioty zewnętrzne, którym będzie to zlecone. Przepisy nie wprowadzają żadnych wymagań co do osób opracowujących projekt uchwały – w szczególności nie muszą to być architekci czy też architekci krajobrazu albo urbaniści, choć należy rekomendować aby były to osoby o właściwych kwalifikacjach. Formalnie odpowiedzialnym za sporządzenie i treść projektu jest jednak wójt, burmistrz lub prezydent (podobnie jak w przypadku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego).

Następnie projekt uchwały jest opiniowany i uzgadniany przez właściwe organy. Organami właściwymi do opiniowania projektu uchwały reklamowej są:

- regionalny dyrektor ochrony środowiska,
- właściwy organ Państwowej Straży Pożarnej
- marszałek województwa.

Organami właściwymi do uzgadniania projektu uchwały reklamowej są:

- wojewódzki konserwator zabytków w zakresie kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu
- minister właściwy do spraw zdrowia w zakresie zagospodarowania obszarów ochrony uzdrowiskowej.

Opinie mają charakter niewiążący, co oznacza, że uchwała reklamowa może zostać przyjęta w treści innej niż wskazywana w opinii. Opinie powinny jednak być przeanalizowane przy opracowywaniu projektu uchwały reklamowej. Natomiast uzgodnienia wiążą organy gminy, co oznacza że bez pozytywnego uzgodnienia nie jest możliwe uchwalenie uchwały reklamowej.

W u.p.z.p. brak jest przepisu wskazującego, że uzgodnienie projektu uchwały reklamowej jest wydawane w formie postanowienia. Nie zawarto również odpowiedniego odwołania do stosowania art. 106 k.p.a., jak ma to miejsce w art. 24 u.p.z.p. (w przypadku planu miej-

scowego) Oznacza to że uzgodnienie lub jego odmowa następuje w formie „pisma urzędniczego”. Na odmowę takiego uzgodnienia nie przysługuje więc gminie zażalenie ale skarga do sądu administracyjnego.

Zgodnie z art. 37b ust. 4 i 5 u.p.z.p. niezajęcie przez uprawnione organy stanowiska w sprawie w terminie miesiąca od dnia otrzymania projektu uchwały uznaje się za uzgodnienie projektu uchwały w przedłożonym brzmieniu albo spełnienie wymogu uzyskania opinii. Możliwe staje się więc skierowanie projektu uchwały reklamowej do dalszego etapu prac planistycznych.

Po uzyskaniu przewidzianych prawem uzgodnień i opinii projekt uchwały reklamowej podlega wyłożeniu do publicznego wglądu. Wyłożenie takie musi być poprzedzone ogłoszeniem o wyłożeniu, dokonywanym w prasie lokalnej, poprzez obwieszczenie i w sposób zwyczajowo przyjęty w danej gminie. Ogłoszenie musi być dokonane co najmniej na 7 dni przed terminem wyłożenia. Wyłożenie do publicznego wglądu musi trwać minimum 21 dni, a następnie przez 14 dni po zakończeniu okresu wyłożenia zbierane są uwagi do projektu.

Przepisy u.p.z.p. nie określają, w jakiej formie mogą być składane uwagi. Uwagi można więc wnosić w każdej formie, która mieści się w ramach wyrażania oświadczenia woli wobec organu administracji publicznej, w szczególności pisemnie (także za pomocą poczty elektronicznej) a także ustanie do protokołu. Organ wykonawczy gminy nie jest uprawniony do określenia dopuszczalnej formy składania uwag ani terminu na składanie uwag od zakończenia wyłożenia do publicznego wglądu (jest to 14 dni) ma jednak uprawnienie do określenia długości wyłożenia.

Należy w tym miejscu podkreślić, że zawiadomienie o przystąpieniu do sporządzania projektu uchwały oraz wyłożenie do publicznego wglądu i zebranie uwag jest obowiązkowym minimum udziału interesariuszy w sporządzaniu projektu uchwały. Nie ma natomiast przeciwskażeń (co więcej, jest to rekomendowaną dobrą praktyką) aby w toku prac przeprowadzać konsultacje społeczne pozwalające zidentyfikować i jak najlepiej wyważyć potrzeby ustalania zasad i warunków w uchwale reklamowej.

Po upływie 14-dniowego terminu na składanie uwag organ wykonawczy gminy niezwłocznie rozpatruje zgłoszone uwagi i sporządza listę nieuwzględnionych uwag

Komentarza wymaga ewidentny błąd redakcyjny zawarty art. 37 b ust. 3 u.p.z.p. Zgodnie z tym przepisem literalnie chodzi o uwagi zgłoszone przez podmioty, o których mowa w ust. 2, (są to organy opiniujące i uzgadniające Tymczasem ani opinie ani uzgodnienia nie są uwagami, gdyż są to odrębne środki prawne. Należy więc uznać, zgodnie z logiką i sensem przepisów, że rozpatrzenie uwag dotyczy podmiotów, które składają je w ramach i po wyłożeniu do publicznego wglądu projektu uchwały

Jeżeli uwagi zostaną uwzględnione, w projekcie wprowadza się niezbędne zmiany. Natomiast w razie nieuwzględnienia uwagi organ wykonawczy gminy zamieszcza ją w wykazie uwag nieuwzględnionych. Następnie lista nieuwzględnionych uwag powinna zostać wraz z projektem uchwały reklamowej przedłożona radzie gminy. Przepisy u.p.z.p. nie określają formy prawnej dla czynności rozpatrzenia uwag i sporządzenia listy uwag nieuwzględnionych. Należy uznać, że może być to zarówno czynność materialno – techniczna (faktyczne rozpatrzenie i sporządzenie listy) jak i zarządzenie organu wykonawczego.

O ostatecznym kształcie uchwały przesądza rada gminy. Uchwalając uchwałę, rada rozstrzyga jednocześnie o sposobie rozpatrzenia uwag nieuwzględnionych przez organ wykonawczy. Taka redakcja przepisu prowadzi do wniosku, że zarówno uchwalenie uchwały reklamowej, jak i rozpatrzenie uwag powinno zostać dokonane jedną uchwałą. Jednak każda z uwag nieuwzględnionych przez organ wykonawczy musi być osobno oceniona przez radę gminy. Nie jest więc dopuszczalne przegłosowanie „listy nieuwzględnionych uwag”. Ostateczny sposób rozpatrzenia uwag nieuwzględnionych musi zostać określony w wyniku świadomego działania rady gminy.

Zapamiętaj!

- projekt uchwały reklamowej sporządza organ wykonawczy gminy – przez pracowników urzędu albo podmioty zewnętrzne
- przepisy nie wprowadzają wymogów co do wykształcenia i kwalifikacji osób sporządzających projekt
- o przystąpieniu do sporządzania uchwały należy zawiadomić społeczeństwo ale nie ma obowiązku przyjmowania wniosków

- projekt uchwały podlega opiniowaniu i uzgadnianiu przez właściwe organy
- uzgodnienie i odmowa uzgodnienia następuje nie w formie postanowienia ale w formie „pisma urzędniczego”
- w razie niezajęcia przez organy opiniujące i uzgadniające w terminie miesiąca projekt uznaje się za uzgodniony i zaopiniowany
- projekt uchwały podlega wyłożeniu do publicznego wglądu oraz zebraniu uwag
- uwagi rozpatruje organ wykonawczy gminy. W razie ich nieuwzględnienia przedstawia takie uwagi radzie gminy, która rozstrzyga o ostatecznym sposobie ich rozpoznania, jednocześnie uchwalając uchwałę.

13. JAKIE SĄ SKUTKI UCHWAŁY REKLAMOWEJ DLA DOTYCHCZASOWYCH PLANÓW MIEJSCOWYCH? CZY W PLANACH MIEJSCOWYCH MOŻNA NADAL WPROWADZAĆ USTALENIA DOTYCZĄCE TABLIC I URZĄDZEŃ REKLAMOWYCH, OBIEKTÓW MAŁEJ ARCHITEKTURY I OGRODZEŃ? KTÓRE PRZEPISY STOSOWAĆ?

Wraz z wejściem w życie ustawy krajobrazowej usunięty został dotychczasowy art. 15 ust. 3 pkt 9 u.p.z.p. Przepis ten stanowił, że w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, w zależności od potrzeb (a więc fakultatywnie) określane są zasady i warunki sytuowania obiektów małej architektury, tablic i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabaryty, standardy jakościowe oraz rodzaje materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane. Skreślenie tego przepisu odebrało radzie gminy kompetencje do określania tych wymagań w planie miejscowym. Jednak zgodnie z art. 12 ust. 3 ustawy krajobrazowej, do projektów planów miejscowych, w stosunku do których podjęto uchwałę o przystąpieniu

niu do sporządzania lub zmiany planu, nieuchwalonych przez radę gminy do dnia wejścia w życie ustawy krajobrazowej, stosuje się przepisy dotychczasowe a więc również art. 15 ust. 3 pkt 9 u.p.z.p.

Wejście w życie uchwały reklamowej wywoła jednak daleko idące skutki w dotychczas obowiązującym porządku planistycznym. Zgodnie bowiem z art. 12 ustawy krajobrazowej, jakkolwiek plany miejscowe obowiązujące w dniu wejścia w życie ustawy zachowują moc, to „regulacje miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego obowiązujących w dniu wejścia w życie ustawy i przyjętych na podstawie art. 15 ust. 3 pkt 9 u.p.z.p.”, w brzmieniu dotychczasowym, obowiązują do dnia wejścia w życie uchwały reklamowej.

Po pierwsze, w analizowanym przepisie zwraca uwagę błąd składniowy. Na podstawie art. 15 ust. 3 pkt 9 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie są przyjmowane plany miejscowe ale konkretne regulacje odnoszące się do obiektów małej architektury, tablic i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń. Wejście w życie uchwały reklamowej w żadnym przypadku nie prowadzi więc do całkowitej derogacji obowiązujących planów miejscowych. Po drugie, literalnie odczytywana norma w analizowanym przepisie nakazywałaby uznać, że utrata mocy dotyczy wyłącznie norm planów miejscowych przyjętych na podstawie art. 15 ust. 3 pkt 9 u.p.z.p., a więc planów, do których sporządzania przystąpiono po 21 października 2010 r. Co więcej, literalnie dotyczyłoby to wyłącznie planów miejscowych obowiązujących w dniu wejścia w życie ustawy krajobrazowej – a więc – a contrario – już nie tych, które zostały uchwalone po wejściu w życie ustawy krajobrazowej. A przecież, co już wskazano, jeżeli w dacie wejścia w życie ustawy krajobrazowej prowadzone już były procedury planistyczne – to do tych planów stosuje się art. 15 ust. 3 pkt 9 u.p.z.p. Nie może być natomiast tak, że w dwóch aktach prawnych tej samej rangi (aktach prawa miejscowego) obowiązują takie same zakresowo przepisy. Wykładnia celowościowa prowadzi więc do jednoznacznego wniosku, że derogacja odnosi się do ustaleń planów miejscowych dotyczących obiektów małej architektury, tablic i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń obowiązujących w dniu wejścia w życie uchwały reklamowej.

Jednak również ograniczenie derogacji wyłącznie do ustaleń planów miejscowych uchwalonych na podstawie art. 15 ust. 3 pkt 9 u.p.z.p. nie jest właściwe. Ustalenia dotyczące reklam, ogrodzeń i obiektów małej architek-

tury zawarte były również w planach miejscowych, do których nie miał zastosowania ten przepis. Co więcej, nawet jeżeli miał zastosowanie, takie regulacje były często zamieszczane w planach miejscowych nie w odrębnym fragmencie dotyczącym reklam, ogrodzeń i obiektów małej architektury – ale na przykład w ustaleniach dotyczących ochrony przyrody lub ochrony zabytków. Takie regulacje często wprost wynikały z zapisów planów ochrony obszarów chronionych albo były częścią ustaleń planu miejscowego w zakresie ochrony zabytków – będących wprowadzoną w 2010 r. formą ochrony zabytków.

Dodatkowo utrata mocy analizowanych ustaleń planów miejscowych nastąpi od dnia wejścia w życie uchwały reklamowej. Obejmie więc ona ustalenia odnoszące się do tablic i urządzeń reklamowych, ogrodzeń i obiektów małej architektury również wtedy, gdy w uchwale reklamowej nie zostały zawarte analogiczne regulacje na danym obszarze, jak w palnie miejscowym, gdyż sam fakt wejścia w życie uchwały reklamowej doprowadzi do derogacji. Tymczasem odzwierciedlenie w uchwale reklamowej, przyjmowanej dla całej gminy, bardzo szczegółowych ustaleń w analizowanym zakresie, zawartych w licznych często planach miejscowych, jest zadaniem bardzo trudnym do osiągnięcia.

Zgodnie z ogólną zasadą prawa intertemporalnego w razie wątpliwości, czy należy stosować regulację dawną czy nową, pierwszeństwo ma regulacja nowa. Wynika to z reguły kolizyjnej *lex posterior derogat legi priori* (ustawa późniejsza uchyla ustawę wcześniejszą), która ma zastosowanie, gdy *lex posterior* nie jest hierarchicznie niższa niż *lex priori* - a więc, jak w analizowanym przypadku, przepisów prawa miejscowego. Tożsama materia prawna nie może być bowiem regulowana w dwóch aktach prawnych. Dotyczy to będzie zarówno ustaleń planów miejscowych przyjętych na podstawie art. 15 ust. 3 pkt 9, jak i wszystkich analogicznych ustaleń o generalnym charakterze.

Jednak w odniesieniu do zasad sytuowania tablic i urządzeń reklamowych, ogrodzeń i obiektów małej architektury związanych z ustaleniami planów miejscowych ściśle związanych z ochroną wartości zabytkowych albo przyrodniczych a więc innych niż przyjęte na podstawie art. 15 ust. 3 pkt 9 u.p.z.p. należy uznać, że będzie mieć zastosowanie zasada *lex posterior generalis non derogat legi priori specialis* (późniejsza ustawa ogólna nie uchyla wcześniejszych przepisów szczególnych), chyba,

że w uchwale reklamowej zawarte zostaną normy również konkretnie odnoszące się do takich szczególnych ustaleń - na przykład lokalizowania ogrodzeń w strefie ochrony konserwatorskiej albo parku krajobrazowym. Prowadzi to do wniosku, że w praktyce, dla zachowania właściwych wymogów ochrony ładu przestrzennego, ochrony przyrody i ochrony zabytków konieczna będzie szczegółowa analiza obowiązujących zapisów planów miejscowych.

Natomiast w sytuacji, gdyby plany, do których sporządzenia przystąpiono przed 11 września 2015 r. zawierały ustalenia zgodnie z art. 15 ust. 3 pkt 9 u.p.z.p. ale byłyby uchwalone już po wejściu w życie uchwały reklamowej – to wobec braków odmiennych przepisów należałoby tu zastosować regułę kolizyjną „lex posterior derogat legi priori” – a więc derogowałyby one uchwałę krajobrazową. Jakkolwiek jest to ewidentna luka ustawodawcza, zalecane byłoby dla takich planów albo zaniechanie dalszego zamieszczania w nich takich ustaleń albo uchwalenie ustaleń identycznych z „uchwałą reklamową”.

Zapamiętaj!

- w planach miejscowych, do których sporządzenia przystąpiono do 11 września 2015 r., nadal można zawierać ustalenia dotyczące zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury, tablic i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabaryty, standardy jakościowe oraz rodzaje materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane. Nie ma w tym przypadku ograniczenie możliwych regulacji w odniesieniu do szyldów
- w planach miejscowych, do których sporządzenia przystąpiono po 11 września 2015 r., nie jest dopuszczalne uchwalenie takich ustaleń
- z chwilą wejścia w życie uchwały reklamowej następuje utrata mocy ustaleń planów miejscowych dotyczących zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury, tablic i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabaryty, standardy jakościowe oraz rodzaje materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane.

Z uwagi na przywołane wyżej skutki wejścia w życie uchwały reklamowej dla dotychczas obowiązujących ustaleń planów miejscowych szczególnie istotna jest odpowiednia identyfikacja wszystkich obowiązujących ustaleń w tym zakresie. Prace nad uchwałą reklamową powinny więc zostać poprzedzone szczegółową kwerendą takich ustaleń. Równolegle należy zidentyfikować uwarunkowania kształtowania krajobrazu w zakresie tablic i urządzeń reklamowych, ogrodzeń i obiektów małej architektury wynikające z:

- form ochrony zabytków (obiekty i obszary wpisane do rejestru zabytków, parki kulturowe)
- gminnej ewidencji zabytków
- gminnego programu opieki nad zabytkami
- form ochrony przyrody a także ustaleń zawartych w planach ochrony parków narodowych, rezerwatów przyrody i parków krajobrazowych

Równie istotne znaczenie należy przypisać szeroko przeprowadzonym konsultacjom społecznym. Zaleca się konsultacje przedprojektowe na jak wcześniejszym etapie. Oprócz spotkań z mieszkańcami i właścicielami nieruchomości a także przedstawicielami „branży reklamowej”, w przypadku miejscowości turystycznych zalecane jest również włączenie w ten proces turystów. Bardzo dobrym pomysłem jest wykorzystanie środków komunikacji internetowej (ankiety elektroniczne). Należy zapewnić włączenie w proces konsultacyjny możliwie szerokich, reprezentatywnych grup. Odnośnie szczegółowych warunków i zasad sytuowania obiektów do których mają zastosowanie przepisy uchwały dobrym pomysłem jest zaprezentowanie już na etapie przed skierowaniem do uzgodnień i opiniowania przez właściwe organy kilku wariantów rozwiązań.

Zalecane jest sporządzenie studium w zakresie ochrony krajobrazu kulturowego, jeżeli gmina nie posiada takiego dokumentu albo jeżeli nie jest on wyraźnie zawarty w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego.

Należy przypomnieć, że właściwe udokumentowanie przesłanek przyjęcia określonych ustaleń uchwały będzie mieć bardzo duże znaczenie przy ewentualnych sporach wskutek jej zaskarżenia. Dlatego też wyniki konsultacji i analiz powinny być we właściwy sposób udokumentowane (w formie protokołów, analiz końcowych lub opracowań).