



WOJEWODA
WARMIŃSKO - MAZURSKI

PN.4131. 259 .2020

Olsztyn, dnia 9 lipca 2020 r.

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Działając na podstawie art. 91 ust 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2020 r., poz. 713), stwierdzam nieważność uchwały Nr **XXV/189/2020** Rady Gminy Grunwald z siedzibą w Gierzwałdzie z dnia 25 czerwca 2020 r. w sprawie umieszczania reklam na terenach, budynkach i innych obiektach i urządzeniach użyteczności publicznej oraz zasad odpłatności, w części dotyczącej :

- § 9,
- § 10.

Uzasadnienie

Uchwałą, o której mowa na wstępie, Rada Gminy Grunwald, powołując się na art. 40 ust. 2 pkt 3 i 4 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o gospodarce komunalnej, podjęła uchwałę, o której mowa na wstępie. Przedmiotem uchwały jest określenie zasad umieszczania reklam na terenach i budynkach stanowiących mienie komunalne Gminy Grunwald.

Uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 30 czerwca 2020 r.

Na wstępie należy wskazać, iż zgodnie z art. 7 oraz art. 94 Konstytucji RP, organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa oraz organy samorządu terytorialnego na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Podstawą aktu normatywnego o zewnętrznym oddziaływaniu - aktu prawa miejscowego - musi być wyraźne upoważnienie ustawowe zawarte w ustawie szczególnej. Tym samym, realizacja przez organ stanowiący określonej normy kompetencyjnej musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu ustawowym. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym, a ustawą, co z reguły stanowi istotne naruszenia prawa. Zarówno w doktrynie, jak również w orzecznictwie ugruntował się pogląd dotyczący dyrektyw wykładni norm o charakterze kompetencyjnym. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. Ponadto należy podkreślić, iż normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii. Na szczególną uwagę zasługuje tu wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 28 czerwca 2000 r. (K 25/99, OTK 2000/5/141): "Stosując przy interpretacji art. 87 ust. 1 i art. 92 ust. 1 Konstytucji, odnoszących się do źródeł prawa, takie zasady przyjęte w polskim systemie prawnym jak: zakaz domniemania kompetencji prawodawczych, zakaz wykładni rozszerzającej kompetencje prawodawcze oraz zasadę głoszącą, że wyznaczenie jakiemuś organowi określonych zadań nie jest równoznaczne

z udzieleniem mu kompetencji do ustanawiania aktów normatywnych służących realizowaniu tych zadań (...)."

W § 9 uchwały Rada Gminy postanowiła, że: "umieszczenie reklam na obiektach wpisanych do rejestru zabytków wymaga zgody Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków." Należy zauważyć, że pozwolenie wojewódzkiego konserwatora zabytków na umieszczanie reklam na zabytku wpisanym do rejestru zabytków wydawane jest w formie decyzji administracyjnej. Podstawą prawną do wydania decyzji administracyjnej może być wyłącznie przepis rangi ustawowej, a nie uchwała Rady Gminy. W tym kontekście, za niedopuszczalne należy uznać nakładanie obowiązków w drodze uchwały rady gminy na adresatów ww. obowiązku w zakresie uzyskania zgody innego organu administracji publicznej. Podstawy do takiego działania nie daje art. 40 ust. 2 pkt 3 i 4 ustawy o samorządzie gminnym powołany w podstawie prawnej uchwały.

Zdaniem organu nadzoru, ilekroć ustawodawca chce wprowadzić wymóg uzyskania pozwolenia, stanowi o tym wprost w ustawie. Obowiązek uzyskania pozwolenia wojewódzkiego konserwatora zabytków na umieszczanie reklam na zabytku wpisanym do rejestru zabytków wynika z art. 36 ust. 1 pkt 10 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Zgodnie z tym przepisem "pozwolenia wojewódzkiego konserwatora zabytków wymaga umieszczanie na zabytku wpisanym do rejestru urządzeń technicznych, tablic, reklam oraz napisów, z zastrzeżeniem art. 12 ust. 1.". Źródłem tego obowiązku jest zatem ustawa, a nie uchwała Rady Gminy. Postanowienie uchwały, odnoszące się do postępowania administracyjnego związanego z uzyskaniem pozwolenia na umieszczanie reklam na obiektach wpisanych do rejestru zabytków, należy zakwalifikować jako niezgodne z prawem powtórzenie ustawowe i modyfikację art. 36 ust. 1 pkt 10 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami.

W judykaturze wielokrotnie podkreślano, że powtarzanie lub modyfikowanie treści przepisów ustawowych w aktach prawa miejscowego jest istotnym naruszeniem prawa, prowadzi bowiem do dualizmu prawnego, co uchybia zasadzie spójności i hierarchiczności systemu źródeł prawa, gdyż takie same lub nieznacznie zmodyfikowane regulacje nie mogą znajdować się w aktach prawnych o różnym charakterze i mocy wiążącej. Unormowania aktu prawa miejscowego zawierające powtórzenie regulacji ustawowych naruszają nie tylko przepisy § 118 w zw. z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (Dz. U. z 2016 r., poz. 283 z późn.zm), ale także art. 7 i art. 94 Konstytucji RP, (podobnie wyroki WSA: w Poznaniu z dnia 23 listopada 2011 r., IV SA/Po 977/11; w Gliwicach z dnia 9 czerwca 2010 r., III SA/Gl 130/10; w Bydgoszczy z dnia 4 lutego 2010 r., II SA/Bd 1039/09; w Olsztynie z dnia 29 stycznia 2009 r., II SA/Ol 974/08; w Opolu z dnia 14 lipca 2008 r., II SA/Op 184/08; także wyrok NSA z dnia 30 września 2009 r., II OSK 1077/09).

W § 10 uchwały, Rada Gminy wskazała, iż umieszczenie reklamy następuje z zachowaniem przepisów ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane oraz ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych.

Rada Gminy wprowadzając powyższa regulację odesłała do bliżej nieokreślonych, powszechnie obowiązujących przepisów, tym samym naruszyła zasadę prawidłowej legislacji, wynikającą z art. 2 Konstytucji RP. Wskazać należy także, że zgodnie z treścią przepisów § 22 w zw. z § 143 załącznika do ww. rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów

w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, odsyłając w akcie prawa miejscowego do innych przepisów powszechnie obowiązujących, należy jednoznacznie wskazać akt normatywny, do którego następuje odesłanie, oraz określić zakres spraw, dla których następuje to odesłanie. Zgodnie z wymienionym na wstępie art. 94 Konstytucji RP oraz art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego wydają na podstawie i w granicach upoważnień określonych w ustawie akty prawa miejscowego. Powyższe oznacza, że akty prawa miejscowego regulują tylko i wyłącznie zakres spraw przekazanych do unormowania przez ustawodawcę, zaś w pozostałym zakresie materia ta uregulowana jest w akcie podstawowym rangi ustawy. Zbędne jest zatem stosowanie tego typu odesłań w akcie prawnym niższego rzędu.

Mając na uwadze powyższe rozstrzygnięto, jak na wstępie.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje prawo wniesienia, za pośrednictwem Wojewody Warmińsko-Mazurskiego, skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

WOJEWODA
WARMIŃSKO-MAZURSKI
Artur Chojecki

Otrzymują:

- Przewodniczący Rady Gminy Grunwald
- Wójt Gminy Grunwald