

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE
WOJEWODY LUBUSKIEGO
Nr NK-I.4131.189.2017.ASzc
z dnia 4 października 2017 r.

Burmistrz Dobiegniewa

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity Dz.U.2016.446 ze zm.) stwierdzam nieważność zarządzenia Nr 77.2017 Burmistrza Dobiegniewa z dnia 1 września 2017 r. w sprawie zasad lokalizowania i kształtowania wyglądu reklam na nieruchomościach wchodzących w skład gminnego zasobu nieruchomości oraz nieruchomościach miejskich jednostek organizacyjnych.

Uzasadnienie

W dniu 1 września 2017 r. Burmistrz Dobiegniewa wydał zarządzenie Nr 77.2017 w sprawie zasad lokalizowania i kształtowania wyglądu reklam na nieruchomościach wchodzących w skład gminnego zasobu nieruchomości oraz nieruchomościach miejskich jednostek organizacyjnych.

Zarządzenie zostało doręczone organowi nadzoru w dniu 6 września 2017 r.

Przedmiotowe zarządzenie zostało wydane na podstawie art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity Dz.U.2016.446 ze zm., dalej u.s.g.) oraz art. 25 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jednolity Dz.U.2016.2147 ze zm., dalej u.g.n.). Stosownie do powyższych przepisów: do zadań wójta należy w szczególności: gospodarowanie mieniem komunalnym; Gminnym zasobem nieruchomości gospodaruje wójt, burmistrz albo prezydent miasta.

Zgodnie z art. 25 ust. 2 u.g.n. gospodarowanie zasobem polega w szczególności na wykonywaniu czynności, o których mowa w art. 23 ust. 1, a ponadto na sporządzaniu planów wykorzystania zasobu, przygotowywaniu opracowań geodezyjno-prawnych i projektowych, dokonywaniu podziałów oraz scaleń i podziałów nieruchomości, a także wyposażaniu ich, w miarę możliwości, w niezbędne urządzenia infrastruktury technicznej. Katalog czynności, o których mowa w art. 23 ust. 1 u.g.n., ma charakter otwarty i obejmuje m.in.: 1) ewidencjonowanie nieruchomości zgodnie z katastrzem nieruchomości; 2) zapewnienie wyceny tych nieruchomości; 3) sporządzanie planów realizacji polityki gospodarowania nieruchomościami; 4) zabezpieczanie nieruchomości przed uszkodzeniem lub zniszczeniem; 5) wykonywanie czynności związanych z naliczaniem należności za nieruchomości udostępniane z zasobu oraz prowadzenie windykacji tych należności; 6) współpracę z innymi organami; 7) zbywanie oraz nabywanie nieruchomości wchodzących w skład zasobu; 7a) wdzierżawianie, wynajmowanie i użyczenie nieruchomości wchodzących w skład zasobu; 8) podejmowanie czynności w postępowaniu sądowym, w szczególności w sprawach dotyczących własności lub innych praw rzeczowych na nieruchomości, o zapłatę należności za korzystanie z nieruchomości, o roszczenia ze stosunku najmu, dzierżawy lub użyczenia, o stwierdzenie nabycia spadku, o stwierdzenie nabycia własności nieruchomości przez zasiedzenie; 9) składanie wniosków o założenie księgi wieczystej dla nieruchomości oraz o wpis w księdze wieczystej.

Na mocy niniejszych przepisów Burmistrz Dobiegniewa uznał, że posiada kompetencję do wydania zarządzenia, w którym, w celu zachowania ładu przestrzennego oraz poprawy wizerunku miasta i gminy Dobiegniew, określił „Zasady lokalizowania i kształtowania wyglądu reklam na nieruchomościach wchodzących w skład gminnego zasobu nieruchomości oraz nieruchomościach miejskich jednostek organizacyjnych” (por. § 1 zarządzenia oraz załącznik nr 1 do zarządzenia, dalej zasady lokalizowania i kształtowania wyglądu reklam) oraz wprowadził odpłatność za umieszczanie reklam na nieruchomościach wchodzących w skład gminnego zasobu nieruchomości oraz nieruchomościach jednostek organizacyjnych (por. § 3 zarządzenia, dalej opłata za umieszczanie reklam).

Po przeprowadzeniu analizy prawnej organ nadzoru stwierdza, że przedmiotowe zarządzenie istotnie narusza prawo, a mianowicie w zakresie określenia zasad lokalizowania i kształtowania wyglądu reklam - art. 37a ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jednolity Dz.U.2017.1073 ze zm., dalej u.p.z.p.), natomiast w zakresie wprowadzenia opłat za umieszczanie reklam - art. 18 ust. 2 pkt 8 u.s.g. w zw. z art. 17a ust. 1 i ust. 2 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (tekst jednolity Dz.U.2017.1785 ze zm., dalej u.p.o.l.).

W ocenie organu nadzoru, przedmiotowe zarządzenie istotnie narusza prawo, albowiem zostało wydane przez Burmistrza Dobiegniewa bez podstawy prawnej. Żaden ze wskazanych w postawie prawnej zarządzenia przepis prawa nie uprawnia Burmistrza Dobiegniewa do określania zasad lokalizowania i kształtowania wyglądu reklam oraz wprowadzenia opłaty za umieszczanie reklam. Również żaden inny przepis rangi ustawowej nie uprawnia Burmistrza Dobiegniewa do stanowienia w powyższym zakresie.

Natomiast należy w tym miejscu wskazać, że przepisy rangi ustawowej przyznają organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego (radzie gminy) kompetencję do ustalenia w formie uchwały 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 (por. art. 37a ust. 1 u.p.z.p.). Przed podjęciem powyższej uchwały rada gminy podejmuje uchwałę o przygotowaniu przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) projektu uchwały, o której mowa w art. 37a ust. 1 u.p.z.p. (por. art. 37b ust. 1 u.p.z.p.)

Rada Miejska w Dobiegniewie dotychczas nie skorzystała z delegacji zawartej w art. 37b ust. 1 u.p.z.p. Tym samym, do czasu podjęcia ww. uchwały oraz przeprowadzeniu przez Burmistrza Dobiegniewa procedury, uregulowanej w art. 37b ust. 2 – ust. 3 u.p.z.p., nie może podjąć uchwały, o której mowa w art. 37a ust. 1 u.p.z.p.

Odnosząc się natomiast do wprowadzenia przez Burmistrza Dobiegniewa opłaty za umieszczanie reklam, w pierwszej kolejności należy wskazać, że zgodnie z art. 167 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U.1997.78.483 ze zm.) jednostki samorządu terytorialnego mają prawo ustalania wysokości podatków i opłat lokalnych w zakresie określonym w ustawie. Konkretyzację tego prawa - poza uregulowaniami szczególnymi - zawiera, w odniesieniu do gminy art. 40 ust. 1 u.s.g., zgodnie z którym gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązującego na obszarze gminy. Tym niemniej, zgodnie z art. 18 ust. 2 pkt 8 u.s.g. podejmowanie uchwał w sprawach podatków i opłat należy do wyłącznej właściwości rady gminy, w granicach określonych w odrębnych ustawach. Z kolei podstawę do wprowadzenia opłaty reklamowej stanowi art. 17 ust. 1 u.p.o.l., z zastrzeżeniem, że opłata ta może być pobierana jedynie na obszarach, dla których obowiązują zasady i warunki sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń (por. art. 17 ust. 2 u.p.o.l.).

Podsumowując, należy wskazać że Burmistrz Dobiegniewa nie posiada kompetencji, do określenia zasad lokalizowania i kształtowania wyglądu reklam, albowiem jest to wyłączna kompetencja rady gminy. Kompetencje organu wykonawczego w tym zakresie zostały uregulowane w art. 37b ust. 2 – ust. 3 u.p.z.p. i sprowadzają się do: podania do publicznej wiadomości informacji o podjęciu przez radę gminy uchwały na podstawie art. 37b ust.1 u.p.z.p., przygotowania projektu uchwały, o której mowa w art. 37a ust. 1 u.p.z.p., zasięgnięcia opinii bądź uzgodnienia projektu z organami wskazanymi w art. 37b ust. 2 u.p.z.p., ogłoszenia w lokalnej prasie, przez obwieszczenie oraz w sposób zwyczajowo przyjęty o wyłożeniu projektu uchwały do publicznego wglądu, rozpatrzenia uwag zgłoszonych przez podmioty wskazane w art. 37b ust. 2 u.p.z.p. oraz sporządzenia listy nieuwzględnionych uwag.

Burmistrz Dobiegniewa nie ma również prawa wprowadzać jakichkolwiek opłat, albowiem jest to wyłączna kompetencja Rady Miejskiej w Dobiegniewie. Na marginesie należy wskazać, że podjęta w tym zakresie uchwała stanowi akt prawa miejscowego i stosownie do przepisu art. 13 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (tekst jednolity Dz.U.2017.1523) podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubuskiego. Jak już wskazano powyżej, wprowadzenie przez Radę Miejską w Dobiegniewie w formie uchwały opłaty reklamowej musi być poprzedzone podjęciem przez nią uchwały na podstawie art. 37b ust. 1 u.p.z.p., a następnie uchwały na podstawie art. 37a ust. 1 u.p.z.p.

Zgodnie z utrwalonym orzecnictwem sądów administracyjnych przesłanką stwierdzenia nieważności uchwały jest jej istotna sprzeczność z prawem, tj. gdy uchwała pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonymi przepisami prawa i gdy wynika to wprost z treści danego przepisu bądź w przypadku braku stosownej normy prawnej do podjęcia uchwały, gdyż podstawy takiej nie można domniemywać (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 26 kwietnia 2007 r., sygn. akt II OSK 166/07, LEX nr 344607).

Wydanie kwestionowanego zarządzenia stanowi naruszenie zasady legalizmu wyrażonej w art. 7 Konstytucji RP. Zasada ta wymaga, by decyzja podjęta przez dany organ - w tym wypadku zarządzenie Burmistrza - odpowiadała wymogom legalności. Burmistrz musi zatem posiadać ustawowo określoną kompetencję do działania w danym zakresie, a treść zarządzenia musi być zgodna z odpowiednimi normami prawa materialnego zawartego w ustawie. Z treści przepisu art. 7 Konstytucji RP, który stanowi, że organy administracji publicznej działają na podstawie i w granicach prawa, wynika bezsprzecznie, iż organy administracji publicznej obowiązują zasada: "co nie jest prawem dozwolone jest zakazane". Organom jednostek samorządu terytorialnego wolno bowiem jedynie to, na co zezwalają przepisy prawa i mogą działać tylko tam i o tyle, o ile prawo je do tego upoważnia (por. W. Skrzydło, Konstytucja RP. Komentarz. Zakamycze 1999 r., s. 15).

Ponieważ w ocenie organu nadzoru zarządzenie nie może funkcjonować w obrocie prawnym bez zakwestionowanych przepisów (zwłaszcza z uwagi na zawarte w § 2 zarządzenia odesłania do § 1 oraz do załącznika nr 1 do zarządzenia), należało orzec o nieważności ww. aktu w całości.

Od niniejszego rozstrzygnięcia służy prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp. w terminie 30 dni od doręczenia rozstrzygnięcia za pośrednictwem Wojewody Lubuskiego.

z up. Wojewody Lubuskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru i Kontroli

Teresa Kaczmarek