

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE
WOJEWODY LUBUSKIEGO
NR NK-I.4131.69.2018.TDOM

z dnia 30 kwietnia 2018 r.

Rada Miejska w Dobiegniewie

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U.2017.1875 j.t. ze zm.) stwierdzam nieważność uchwały Rady Miejskiej w Dobiegniewie Nr XLI/238/18 z dnia 29 marca 2018 r. w sprawie opłat i zasad lokalizowania reklam oraz tablic informatycznych na nieruchomościach wchodzących w skład gminnego zasobu nieruchomości oraz nieruchomościach miejskich jednostek organizacyjnych.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 29 marca 2018 r. Rada Miejska w Dobiegniewie podjęła uchwałę Nr XLI/238/18 z dnia 29 marca 2018 r. w sprawie opłat i zasad lokalizowania reklam oraz tablic informatycznych na nieruchomościach wchodzących w skład gminnego zasobu nieruchomości oraz nieruchomościach miejskich jednostek organizacyjnych.

Uchwała została doręczona organowi nadzoru 5 kwietnia 2018 r.

Po przeprowadzeniu analizy prawnej organ nadzoru stwierdza, że przedmiotowa uchwała istotnie narusza prawo, a mianowicie w zakresie określenia zasad lokalizowania i kształtowania wyglądu reklam - art. 37a ust. 1 i ust. 5, art. 37b 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.) oraz art. 25 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U.2018.121.t.j.), natomiast w zakresie wprowadzenia opłat za umieszczanie reklam - art. 18 ust. 2 pkt 8 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U.2017.1875 j.t. ze zm.) 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.), oraz art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz.U.2017.827).

Jeżeli chodzi o zasady lokalizowania i kształtowania wyglądu reklam, to organ nadzoru instruuje, że tego rodzaju materia faktycznie leży w gestii rady gminy. Zgodnie z art. 37a ust. 1 u.p.z.p. organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego ma 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. Ewentualna uchwała rady gminy w tym zakresie może dotyczyć tylko obszaru całej gminy, a jej procedowanie wymaga zachowania szczególnej procedury. Przed podjęciem takiej uchwały rada gminy najpierw 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.), następnie uzgadnia ten projekt oraz poddaje go zaopiniowaniu przez szereg organów wymienionych w art. 37b ust. 2 u.p.z.p. Dopiero po spełnieniu tych wymogów rada gminy podejmuje uchwałę, o której mowa w art. 37a ust. 1. Jeżeli więc Rada Miejska w Dobiegniewie badaną uchwałą chciała skorzystać z delegacji z art. 37a ust. 1 u.p.z.p., to wobec niewypełnienia trybu z art. 37b u.p.z.p. uchwała istotnie narusza prawo. Ponadto uchwała podjęta na podstawie art. 37a ust. 1 u.p.z.p. może dotyczyć tylko całego obszaru gminy z wyłączeniem terenów zamkniętych ustalonych przez inne organy niż ministra właściwego do spraw transportu, a nie tylko (jak w niniejszej uchwale) wybranych nieruchomości, w tym przypadku stanowiących mienie gminy, co z kolei stanowi naruszenie art. 37a ust. 2 u.p.z.p.

Nie znajduje oparcia w przepisach prawa powszechnie obowiązującego aktywność rady gminy w zakresie wyglądu i zasady lokalizacji reklam tylko na nieruchomościach gminnych. Przedmiotowa uchwała została wydana na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o gospodarce komunalnej. Stosownie do powyższych przepisów, organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz określać wysokość cen i opłat albo sposób ustalania cen i opłat za usługi komunalne o charakterze użyteczności publicznej oraz za korzystanie z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej jednostek samorządu terytorialnego. Otóż w ocenie organu nadzoru uprawnienie do określania zasad korzystania z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej nie dotyczy lokalizacji i wyglądu reklam, lecz reguł korzystania z tych obiektów i urządzeń w związku z pobieraniem usług komunalnych o charakterze użyteczności publicznej. Usługa lokalizacji reklam nie stanowi formy pobierania usługi komunalnej o charakterze użyteczności publicznej albowiem nie polega na bieżącym i nieprzerwanym zaspokajaniu zbiorowych potrzeb ludności. Z tego też względu nie stanowi również formy korzystania z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. Określanie zasady wyglądu i lokalizacji reklam na nieruchomościach gminnych, raczej stanowi formę gospodarowania tymi nieruchomościami. W zakresie nieruchomości rada gminy jest uprawniona co najwyżej do określania zasad ich nabywania, zbywania i obciążania oraz wdzierżawiania lub wynajmowania na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata lub na czas nieoznaczony. W ramach tej ostatniej kompetencji nie mieści się więc określanie zasad lokalizowania i kształtowania wyglądu reklam posadowionych na nieruchomościach gminnych.

Wskazane wyżej przepisy art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o gospodarce komunalnej dotyczą ponadto wyłącznie obiektów i urządzeń użyteczności publicznej jednostek samorządu terytorialnego. Tymczasem w skład gminnego zasobu nieruchomości wchodzi nie tylko nieruchomości gminnych jednostek organizacyjnych, ale także należą do niego wszystkie nieruchomości, które stanowią przedmiot własności gminy i nie zostały oddane w użytkowanie wieczyste, oraz nieruchomości będące przedmiotem użytkowania wieczystego gminy.

W ocenie organ nadzoru, gmina oczywiście może decydować o wyglądzie reklam położonych tylko na jej nieruchomościach, jednakże nie może czynić tego za pomocą aktów prawa miejscowego rady gminy lub wójta, lecz za pomocą uprawnień do kształtowania wiążących ją stosunków cywilnoprawnych dotyczących nieruchomości. W tym zakresie uprawnienia takie przysługują wójtowi, co znajduje oparcie w art. 25 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami, lub kierownikowi jednostki organizacyjnej jako reprezentantowi trwałego zarządcy nieruchomości gminnej. Gmina zatem w procesie kształtowania treści umów cywilnoprawnych dotyczących nieruchomości może zabiegać o to, by w umowie znalazły się postanowienia dotyczące zasad lokalizowania i kształtowania wyglądu reklam na jej nieruchomościach.

Odnosząc się natomiast do wprowadzonych przez Radę Miejską opłat 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. Zgodnie z art. 18 ust. 2 pkt 8 u.s.g. podejmowanie uchwał w sprawach podatków i opłat należy do wyłącznej właściwości rady gminy, lecz tylko w granicach określonych w odrębnych ustawach. Z kolei podstawę do wprowadzenia opłaty reklamowej stanowi art. 17a ust. 1 u.p.o.l., przy czym 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.), chodzi tu o zasady i warunki wydane na podstawie art. 37a ust 1 u.p.z.p. Na obszarze Gminy Dobiegniew nie obowiązują zasady i warunki sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, z tego też względu Rada Miejska Dobiegniew nie była uprawniona do wprowadzenia opłaty reklamowej. Takiej podstawy nie stanowi również art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o gospodarce komunalnej, zgodnie z którym rada gminy określa wysokość cen i opłat za usługi

komunalne o charakterze użyteczności publicznej oraz za korzystanie z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej jednostek samorządu terytorialnego. Usługa lokalizacji reklam z przyczyn wyjaśnionych powyżej nie stanowi bowiem usługi komunalnej o charakterze użyteczności publicznej, ani też formy korzystanie z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej.

Wobec powyższego, 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
p.o. Dyrektora Wydziału
Nadzoru i Kontroli

Paweł Witt