

Kamil Burski*

Charakter prawny kary pieniężnej przewidzianej w art. 37d ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym

Streszczenie: Artykuł przedstawia charakterystykę prawną administracyjnej kary pieniężnej za naruszenie przepisów uchwały rady gminy o warunkach sytuowania tablic i urządzeń reklamowych w gminach, której możliwość wymierzania została przyjęta przez ustawodawcę w ustawie o wzmocnieniu narzędzi ochrony krajobrazu.

Słowa kluczowe: ochrona dóbr kultury, prawo administracyjne, ochrona krajobrazu, urządzenia reklamowe

I. Wprowadzenie

W dniu 11 września 2015r. weszła w życie ustawa z dnia 24 kwietnia 2015r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu¹. W uzasadnieniu projektu powyższej ustawy, Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej - który przedłożył ten projekt korzystając z prawa do inicjatywy ustawodawczej, wskazano, że ustawa ta wdraża Europejską Konwencję Krajobrazową, sporządzoną przez państwa członkowskie Rady Europy w dniu 20 października 2000r. we Florencji² w uznaniu

* Autor jest studentem IV roku prawa na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego w Krakowie.

¹ Dz.U. z 2015r., poz. 774, przywoływana dalej jako: „ustawa krajobrazowa”

² Dz.U. z 2006r., Nr 14, poz. 98.

znaczenia ochrony krajobrazu³. Celem tejże ustawy niewątpliwie było również wprowadzenie takich instrumentów prawnych, które pozwoliłyby jednostkom samorządu terytorialnego uporządkować obecność reklam w przestrzeni publicznej w dbałości o ład przestrzenny. Wśród znowelizowanych ustaw znalazła się ustawa z dnia 27 marca 2003r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym⁴. Fundamentalną zmianą było dodanie do niej art. 37a, który upoważnia radę gminy do ustalenia w formie uchwały, będącej aktem prawa miejscowego, 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. Zgodnie z wolą ustawodawcy, za umieszczenie tablicy reklamowej⁵ lub urządzenia reklamowego⁶ niezgodnie z przepisami uchwały, grozić ma kara pieniężna, wymierzana w drodze decyzji administracyjnej, przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta). Przedmiotem rozważań w niniejszym artykule będzie charakter prawny kary pieniężnej, przewidzianej w art. 37d u.p.z.p. w kontekście nauki prawa administracyjnego, także problemów pogranicza prawa administracyjnego i prawa karnego.

II. Kary pieniężne w prawie administracyjnym w ujęciu teoretycznym

Przepisy prawa administracyjnego, co do zasady, nie posługują się pojęciem sankcji administracyjnej, poprzestając na wskazaniu następstw naruszenia norm sankcjonowanych. Pojęcie sankcji administracyjnej ujmuje się w kategoriach normatywnych, próbując wyjaśnić ich istotę przy pomocy teorii norm sankcjonujących i sankcjonowanych. Akcentując ich prawoadministracyjny charakter oraz konieczność odróżnienia od sankcji karnych, definiuje się je jako konsekwencję zachowania niezgodnego z treścią obowiązków powstałych w ramach stosunku prawoadministracyjnego lub postrzega jako akty

³Uzasadnienie prezydenckiego projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu, druk nr 1525.

⁴ Tekst jedn.: Dz.U. z 2015 r., poz. 199 ze zm., przywoływana dalej jako: u.p.z.p.

⁵ Zgodnie z legalną definicją zawartą w art. 2 pkt 16b u.p.z.p.: 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.

⁶ Zgodnie z legalną definicją zawartą w art. 2 pkt 16c u.p.z.p.: 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.

stosowania prawa w ramach sytuacji administracyjnoprawnej⁷. Doktryna prawa administracyjnego zwraca uwagę na dwa istotne obszary, które stanowią pole wspólne dla prawa administracyjnego i prawa karnego i których rozgraniczenie przebiega bardziej na płaszczyźnie formalnej niż merytorycznej. Pierwszy z tych obszarów to kategoria wykroczeń, drugi natomiast to kategoria deliktów administracyjnych, niezaliczanych do wykroczeń, karanych bezpośrednio przez administrację z pominięciem trybu sądowego, przez wydanie decyzji administracyjnej⁸. Kary wymierzane w jednostkach pieniężnych występują zarówno w prawie karnym, pod nazwą grzywny, jak i w prawie administracyjnym, pod normatywnie określoną nazwą administracyjnej kary pieniężnej⁹. Kara tego rodzaju uważana jest za środek represyjny właściwy dla prawa administracyjnego, będący środkiem przymusowej realizacji decyzji administracyjnej, zbliżonym do grzywny w celu przymuszenia, stanowiący również samodzielną instytucję prawa finansowego w przypadku sankcji prawnofinansowych¹⁰. W doktrynie nie kwestionuje się, co do zasady, funkcjonowania w prawie administracyjnym własnego systemu kar o charakterze majątkowym, równoległego do systemu kar za przestępstwa i wykroczenia. Każda gałąź prawa musi bowiem mieć instrumenty prawne karania podmiotów prawnych za naruszenie obowiązków, nakazów i zakazów wynikających z norm prawa należących do tej gałęzi¹¹. Także w orzecznictwie nie neguje się dopuszczalności ustanawiania kar pieniężnych w innych obszarach, aniżeli prawo karne, także w prawie administracyjnym, na co zwrócił uwagę Trybunał Konstytucyjny chociażby w wyroku z dnia 29 kwietnia 1998r. w sprawie o sygn. K 17/97¹². Zasadniczo represyjny charakter kar pieniężnych oraz ich lawinowy rozwój w ustawodawstwie ostatnich lat spowodowały przewartościowanie tradycyjnego trójelementowego podziału na zbrodnie, występki i wykroczenia oraz doprowadziły do wyodrębnienia prawa administracyjno-karnego, pojmowanego jako „ogół regulacji prawnych obejmujących ustanowienie i dochodzenie

⁷ *System Prawa Administracyjnego. Tom 2 - Konstytucyjne podstawy funkcjonowania administracji publicznej*, R.Hauser, Z.Niewiadomski, A.Wróbel (red.), Warszawa 2012, s. 361.

⁸ J.Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2014, s. 73.

⁹ W.Fill, *Charakter prawny administracyjnych kar pieniężnych na tle prawa ochrony środowiska*, Państwo i Prawo, Nr 6/2009, s. 63.

¹⁰ M.T.Nowak, W.Taras, *Glosa do wyroku NSA z 6 listopada 2003r. (II SA 3433/02)*, Samorząd Terytorialny, Nr 10/2004, s. 67.

¹¹ I.Niżnik-Dobosz, *Aksjologia sankcji w prawie administracyjnym [w:] Sankcje administracyjne - blaski i cienie*, (red.) M.Stahl, R.Lewicka, M.Lewicki, Warszawa 2011, s. 129.

¹² Wyrok TK z dnia 29 kwietnia 1998r., sygn. K 17/97, publik. OTK ZU nr 3/1998, poz. 30, LEX nr 32905.

odpowiedzialności z tytułu naruszenia norm prawa administracyjnego, obwarowanych sankcją w postaci kary pieniężnej, opłaty sankcyjnej, opłaty podwyższonej lub podobnej finansowej sankcji realizowanej w administracyjnym postępowaniu i przed administracyjnym organem¹³. Istotnym problemem, na który należy zwrócić uwagę, że o ile w prawie karnym warunkiem odpowiedzialności jest wina, w myśl rzymskiej paremii *nullum crimen sine culpa*, o tyle w przypadku kategorii deliktów administracyjnych wina nie jest podstawą odpowiedzialności. Możliwość zastosowania sankcji w postaci wymierzenia kary pieniężnej jest wynikiem działania bądź zaniechania przez dany podmiot przepisów prawa powszechnie obowiązującego, przy czym odpowiedzialności podlegać nie będzie tylko osoba fizyczna, ale również podmioty posiadające osobowość prawną bądź inne jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, które posiadają zdolność prawną. Przepisy prawa, aby nie stały się pustym zbiorem norm postulowanych przez prawodawcę, zwłaszcza w państwach, gdzie kultura i świadomość prawna społeczeństwa wciąż pozostawia wiele do życzenia (i tym samym zagrożenie nieprzestrzegania norm jest wysokie), muszą zawierać również normy o charakterze represyjnym, których celem jest zapewnienie wykonania przepisów prawa czy decyzji administracyjnych.

Zgodnie z podziałem prawa administracyjnego na ustrojowe, proceduralne i materialne, w piśmiennictwie proponuje się również dokonanie podziału sankcji administracyjnych na: sankcje administracyjne ustrojowe (służące i związane z ustrojem administracji), sankcje administracyjne proceduralne i egzekucyjne (służące i związane z postępowaniem administracyjnym oraz postępowaniem egzekucyjnym) oraz sankcje administracyjne prawnomaterialne (służące i związane z prawem administracyjnym materialnym). Podział ten jest konsekwencją zdecydowanie innej roli regulacji prawa administracyjnego przynależnych do poszczególnych jego części, a tym samym innej roli sankcji administracyjnych tam występujących¹⁴. Sankcja administracyjna w prawie administracyjnym materialnym - jest dolegliwością skierowaną do podmiotu uprawnionego lub zobowiązanego na podstawie norm prawnych przynależnych do tej części prawa za naruszenie normy¹⁵. Zważywszy na to, że artykuł poświęcony jest zagadnieniu administracyjnej kary pieniężnej, zawartej w art. 37d u.p.z.p., należałoby wskazać, że należy uznać ją za sankcję administracyjno materialnoprawną, bowiem wynika ona bezpośrednio z przepisów prawa administracyjnego materialnego, jest skierowana do

¹³ D.Szumilo-Kulczycka, *Prawo administracyjno-karne*, Kraków 2004, s. 29.

¹⁴ *System prawa administracyjnego. Tom 7 - Prawo administracyjne materialne*, R.Hauser, Z.Niewiadomski, A.Wróbel (red.), Warszawa 2012, s. 636.

¹⁵ *Ibidem.*, s. 640.

podmiotów zobowiązanych do przestrzegania przepisów dotyczących sytuowania obiektów/urządzeń reklamowych i służy urzeczywistnieniu norm tych przepisów, kształtując takie, a nie inne dolegliwości.

Administracyjna kara pieniężna, analogicznie jak i inne instrumenty prawne pociągające za sobą wyrządzenie określonej dolegliwości podmiotowi stosunku administracyjnoprawnego, pełni szereg funkcji, przede wszystkim zaś: represyjną, prewencyjną, przymuszającą, może pełnić również funkcję regulacyjną - jak jest to w przypadku kar przewidzianych w prawie telekomunikacyjnym¹⁶. Spore kontrowersje w doktrynie i orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego budzi kwestia kwalifikowania konkretnych sankcji prawnych jako sankcji administracyjnych lub sankcji karnych, co wynika przede wszystkim z ogromnego zróżnicowania sankcji prawnych w prawie administracyjnym, na co słusznie zwraca uwagę A.Wróbel¹⁷. Z uwagi na brak wzorca konstytucyjnego, który wprost odnosiłby się do problematyki odpowiedzialności i sankcji administracyjnej oraz możliwości oceny ich konstytucyjności zarówno z perspektywy zasad demokratycznego państwa prawnego, jak i praw podmiotowych, kluczowego znaczenia dla jednostki jako adresata działań organów administracji nabiera proporcjonalność ingerencji prawodawczej oraz zgodność jej z konstytucyjnym standardem sprawiedliwości proceduralnej¹⁸. W piśmiennictwie podkreśla się, że kryterium rozgraniczającym prawo administracyjne i prawo karne jest stosowanie represji; prawo administracyjne ma do zrealizowania bowiem dużo bardziej rozbudowane funkcje, w których funkcja odgrywa, a w każdym razie odgrywać powinna relatywnie niewielką rolę. W dzisiejszym porządku prawnym kryterium to może okazać się zawodne¹⁹. Swoje stanowisko w sprawie dopuszczalności stosowania administracyjnych kar pieniężnych o funkcji represyjnej, jako konsekwencji wydanej decyzji administracyjnej Trybunał Konstytucyjny wyraził w wyroku z dnia 15 stycznia 2007r. w sprawie o sygn. P 19/06²⁰. W innym z wyroków, na który zwraca uwagę A.Wróbel, Trybunał Konstytucyjny w sprawie o sygn. P 90/08 stwierdził, że istotą sankcji karnych jest represja i prewencja, natomiast kar administracyjnych – oprócz

¹⁶ M.Czyżak, *Kara pieniężna jako instrument regulacji rynku telekomunikacyjnego*, Internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny, Nr 6/2012, s. 23.

¹⁷ A.Wróbel, *Odpowiedzialność administracyjna w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego na przykładzie administracyjnych kar pieniężnych*, Europejski Przegląd Sądowy, Nr 9/2014, s. 33-34.

¹⁸ *System prawa administracyjnego. Tom 2....*, s. 364.

¹⁹ *System prawa administracyjnego. Tom 1 - Instytucje prawa administracyjnego*, R.Hauser, Z.Niewiadomski, A.Wróbel (red.), Warszawa 2015, s. 188.

²⁰ Wyrok TK z dnia 15 stycznia 2007r., sygn. P 19/06, publik. OTK ZU 2007/1/A, poz. 2, LEX nr 232287.

celu restytucyjnego – także prewencja. Nie znaczy to oczywiście, że dane typy sankcji powinny spełniać tylko i wyłącznie te funkcje. To właśnie spełnianie wspomnianych funkcji przesądza jednakże o tym, czy dana sankcja jest ze swej istoty karna, czy administracyjna²¹. Nie każda administracyjna kara pieniężna przewidziana przez ustawodawcę będzie miała funkcję represyjną. Jako przykład, pozwolę sobie wskazać karę pieniężną przewidzianą w art. 89 ustawy z dnia 19 listopada 2009r. o grach hazardowych²². W pełni podzielam stanowisko Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie wyrażone chociażby w wyroku z dnia 17 listopada 2015r. w sprawie o sygn. III SA/Kr 543/15, w którym Sąd stwierdza, że kara administracyjna z art. 89 u.g.h. ma charakter restytucyjny, związany z brakiem wpływu należności publicznoprawnych związanych z prowadzeniem legalnej działalności²³. Przykład ten ma o tyle doniosłe znaczenie, bowiem w piśmiennictwie i orzecznictwie wyrażony został pogląd przeciwny, że kara ta ma charakter wyraźnie represyjny i istnieje praktyczna możliwość dwukrotnego ukarania tej samej osoby fizycznej za czyn stypizowany w kodeksie karnym skarbowym i drugi raz karą pieniężną z u.g.h.²⁴, co wydaje się niedopuszczalne z uwagi na konstytucyjną zasadę zakazu podwójnej penalizacji - *ne bis in idem*.

III. Rozważania co do ratio legis wprowadzenia kary z art. 37d u.p.z.p.

Przedłożony przez Prezydenta RP projekt ustawy krajobrazowej nie zawierał wprowadzenia administracyjnej kary pieniężnej za umieszczenie tablicy reklamowej lub urządzenia reklamowego niezgodnie z przepisami uchwały rady gminy regulującej zasady i warunki sytuowania obiektów reklamowych. Prezydent RP w swoim projekcie proponował penalizację tego czynu poprzez stypizowanie go w nowo dodanym art. 63b do Kodeksu wykroczeń²⁵. W toku prac legislacyjnych, Senat RP zaproponował zmiany do ustawy przyjętej przez Sejm RP, uchwalając poprawki w postaci wprowadzenia wyżej wskazanej

²¹ Wyrok TK z dnia 12 kwietnia 2011r., sygn. P 90/08, publik. OTK-A 2011/3/21, LEX nr 824128

²² Tekst jedn.: Dz.U. z 2015r., poz. 612 ze zm., przywoływana dalej jako: u.g.h.

²³ Wyrok WSA w Krakowie z dnia 17 listopada 2015 r., sygn. III SA/Kr 543/15, LEX nr 1954115.

²⁴ L.Wilk, *Kary pieniężne w ustawie o grach hazardowych*, Prokuratura i Prawo, Nr 1/2011, s. 146-158.

²⁵ Ustawa z dnia 20 maja 1971 r. - Kodeks wykroczeń, tekst jedn.: Dz.U. z 2015r., poz. 1094 ze zm., przywoływana dalej jako: k.w.

administracyjnej kary pieniężnej²⁶. Jednocześnie zmieniono treść art. 63b k.w., przewidując, że odpowiedzialność jak za wykroczenie powinien podlegać ten, kto umieszcza widoczne z jezdni przez kierującego reklamy, wbrew warunkom określonym w art. 42a ustawy o drogach publicznych, ponieważ mają one istotny wpływ na bezpieczeństwo w ruchu drogowym. Poprawka ta była konieczna, z uwagi na usunięcie jakichkolwiek wątpliwości i kontrowersji co do ewentualnego naruszenia zakazu podwójnej penalizacji - *ne bis in idem*, co zdecydowanie należy aprobować. Wydaje się, że przesunięcie przez ustawodawcę karalności tego czynu z kategorii wykroczenia do kategorii deliktu administracyjnego, jest uzasadnione.

Przede wszystkim, w przypadku, gdy odpowiedzialnym za umieszczenie tablicy reklamowej lub urządzenia reklamowego niezgodnie z przepisami uchwały rady gminy byłaby osoba prawna, np. spółka prawa handlowego, nie mogłaby ona zostać ukarana za wykroczenie. Odpowiedzialności podlegałyby tylko osoby fizyczne, co niewątpliwie stanowiłoby pole do obchodzenia przepisów ustawy i jej nagminnego nieprzestrzegania. Przedmiotem wartościowania z punktu widzenia prawa karnego, jak i prawa wykroczeń, jest zachowanie się człowieka. O czynie w znaczeniu prawa karnego, jako elemencie struktury przestępstwa czy struktury wykroczenia, możemy mówić tylko wtedy, gdy zachowanie się człowieka zostaje podjęte w sytuacji możliwości psychicznego sterowania swoimi ruchami. Czyn określony został zatem jako uzewnętrznione zachowanie człowieka podjęte w sytuacji możliwości dokonania wyboru zachowania alternatywnego, czyli możliwości sterowania swoimi ruchami²⁷. Podmiotem wykroczenia jest jego sprawca, którym może być określona osoba fizyczna²⁸. Nie istniałaby możliwość na gruncie przepisów prawa ukarania właściciela, użytkownika wieczystego lub posiadacza samoistnego nieruchomości lub obiektu budowlanego, na których umieszczono tablicę reklamową lub urządzenie reklamowe niezgodnie z przepisami uchwały rady gminy, w przypadku, gdy nie jest możliwe ustalenie podmiotu, który umieścił tablicę reklamową lub urządzenie reklamowe, z uwagi na brak możliwości przypisania mu winy. Jak podkreśla się w piśmiennictwie, odpowiedzialność ta ma charakter odpowiedzialności na zasadzie ryzyka - wskazane podmioty ponoszą ryzyko w przypadku braku właściwego doglądu posiadanej przez nie nieruchomości. W celu uniknięcia wskazanej odpowiedzialności, właściciel, użytkownik wieczysty lub posiadacz samoistny nieruchomości powinien sprawować nad nią odpowiedni

²⁶ Uchwała Senatu RP z dnia 16 kwietnia 2015r. w sprawie ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu, druk nr 3330.

²⁷ W. Wróbel, A. Zoll, *Polskie prawo karne - część ogólna*, Warszawa 2013, s. 167-168.

²⁸ W. Kotowski, *Kodeks wykroczeń. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 25.

nadzór, nie dopuszczając do umiejscowienia na niej tablicy reklamowej lub urządzenia reklamowego niezgodnych z uchwałą²⁹. Uregulowanie odpowiedzialności na zasadzie ryzyka było możliwe jedynie na drodze odpowiedzialności administracyjnej. I z takiej możliwości ustawodawca skorzystał, regulując to zagadnienie w art. 37d ust. 2 u.p.z.p.

Kolejną zaletą przesunięcia karalności czynu z kategorii wykroczenia do kategorii deliktu administracyjnego jest niewątpliwie przyspieszenie procedury i egzekucji kary. Przede wszystkim, należy wskazać, że oskarżycielem publicznym w postępowaniu w sprawach o wykroczenia co do zasady jest Policja, co wynika wprost z art. 17 § 1 k.p.w.³⁰ jednakże w myśl § 4 tegoż przepisu, Rada Ministrów, może w drodze rozporządzenia nadać w sprawach o wykroczenia uprawnienia oskarżyciela publicznego także innym instytucjom samorządowym, określając zakres spraw, w których w ramach swego działania mogą występować do sądu z wnioskiem o ukaranie za ujawnione przez siebie wykroczenia, mając na względzie zakres ustawowych uprawnień takich instytucję oraz potrzebę ochrony dóbr szczególnie narażonych na naruszenia ze strony sprawców wykroczeń. Także w przypadku postępowania mandatowego, musiałyby zostać wydane rozporządzenie, aby funkcjonariusz innego organu niż Policja miał uprawnienia do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego - w tym przypadku niezbędne jest nadanie uprawnienia w drodze rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów wydanego na wniosek ministra właściwego do spraw wewnętrznych, w porozumieniu z Ministrem Sprawiedliwości. Jednakże należy pamiętać, że w myśl art. 96 § 2 k.p.w. w drodze mandatu karnego nie nakłada się grzywny za wykroczenia, za które należałoby orzec środek karny. W pierwotnym brzmieniu projektu ustawy krajobrazowej, w art. 63b § 3 k.w. przewidziano, że w razie popełnienia wykroczenia można orzec przepadek przedmiotów stanowiących przedmiot wykroczenia, choćby nie stanowiły własności sprawcy, lub obowiązek przywrócenia do stanu poprzedniego. Funkcjonariusz organu gminy nie mógłby jednak orzec środka karnego w drodze mandatu karnego, bowiem środek karny może zostać orzeczony jedynie przez sąd. Gdyby ustawa krajobrazowa została uchwalona w projektowanym pierwotnie kształcie, organy gminy byłyby zmuszone do składania wniosków o ukaranie do sądu, co niezwykle wydłużyłoby czas samego postępowania. Ustawodawca w art. 37d ust. 5 u.p.z.p. przewidział, że gdy w dniu wydania decyzji o wymierzeniu kary pieniężnej, tablica reklamowa lub urządzenie reklamowe nie są zgodne z przepisami, w decyzji określa się wysokość kary pieniężnej za okres od dnia wszczęcia postępowania w sprawie do dnia

²⁹ *Ustawa krajobrazowa. Komentarz do przepisów wprowadzonych w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu*, A.Fogel (red.), Warszawa 2016, s. 144.

³⁰ Ustawa z dnia 24 sierpnia 2001 r. - Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia, tekst jedn.: Dz.U. z 2013r., poz. 395 ze zm., przywoływana dalej jako: k.p.w.

wydania decyzji oraz obowiązek dostosowania tablicy reklamowej lub urządzenia reklamowego do przepisów uchwały rady gminy albo usunięcia tablicy lub urządzenia. Co do tego obowiązku, ustawodawca w art. 37d ust. 6 u.p.z.p. przyjął, że decyzja podlega natychmiastowemu wykonaniu. Tym samym ustawodawca nadał z urzędu nieostatecznym decyzjom w części dotyczącej wyżej wymienionego obowiązku rygor natychmiastowej wykonalności. Postępowanie w sprawie nałożenia kary pieniężnej toczy się na podstawie przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego³¹. Kodeks jako zasadę przyjmuje, że decyzja organu pierwszej instancji nie podlega wykonaniu przed upływem terminu do wniesienia odwołania, a wniesienie tego środka prawnego w terminie wstrzymuje wykonanie decyzji. Reguła ta jednak nie jest bezwzględna, przepisu tego bowiem nie stosuje się m.in. gdy decyzji został nadany rygor natychmiastowej wykonalności. Katalog przesłanek uzasadniających nadanie decyzji nieostatecznej rygoru natychmiastowej wykonalności jest zamknięty, a zatem jedynie wzgląd na dobra i wartości określone w art. 108 § 1 k.p.a. zobowiązuje organ administracji publicznej do nadania decyzji takiego rygoru. Postanowienia art. 108 nie zawierają wyłącznej regulacji natychmiastowej wykonalności decyzji nieostatecznych. W przepisach ustaw materialnego prawa administracyjnego znaleźć bowiem można odmienne uregulowania tej kwestii, które należy traktować jako *lex specialis* wobec art. 108 § 1 k.p.a.³² Przykładem takiego przepisu będzie właśnie art. 37d ust. 6 u.p.z.p. Wydaje się, że należy aprobować tę regulację przyjętą przez ustawodawcę, bowiem pozwoli ona w stosunkowo szybkim czasie doprowadzić do zrealizowania głównego celu samego w sobie, to jest wyeliminowania tablic/urządzeń reklamowych niezgodnych z warunkami określonymi w uchwale rady gminy, niezależnie od egzekucji samej kary pieniężnej.

IV. Dolegliwość administracyjnej kary pieniężnej z art. 37d u.p.z.p.

Na zwrócenie uwagi zasługuje zagadnienie dolegliwości kary. W pierwotnym brzmieniu art. 63b k.w., czyn miał być zagrożony karą ograniczenia wolności albo karą grzywny. Kara ograniczenia wolności, zgodnie z art. 20 § 1 k.w. trwa 1 miesiąc, karę grzywny natomiast, zgodnie z art. 24 § 1 k.w. wymierza się w wysokości od 20 do 5000 zł. Wydaje się, że kara przewidziana w tych granicach nie jest zbyt dolegliwa, biorąc pod uwagę chociażby wysokość stawek usług reklamowych; tym samym w moim przekonaniu, nie można byłoby mówić o spełnianiu funkcji prewencyjnej przez art. 63b k.w. w projektowanym pierwotnie kształcie ustawy krajobrazowej. Jednym z powtarzających się

³¹ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego, tekst jedn.: Dz.U. z 2013 r., poz. 267 ze zm., przywoływana dalej jako: k.p.a.

³² *Postępowanie administracyjne*, T.Woś (red.), Warszawa 2013, s. 331-333.

zarzutów wobec administracyjnych kar pieniężnych jest z kolei ich zbyt duża dolegliwość. Dobrym tego przykładem był przepis art. 89 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody³³ zakwestionowany przez Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 1 lipca 2014r., sygn. akt SK 6/12, który przewidywał wysokość administracyjnej kary pieniężnej za usuwanie drzew lub krzewów bez wymaganego zezwolenia w wysokości trzykrotnej opłaty ustalonej na podstawie stawek ustawowych. Trybunał uznał, że przepis ten w zakresie braku proporcjonalności wymierzonej kary w stosunku do wagi naruszonego dobra, jest niezgodny z art. 2, art. 31 ust. 3 oraz art. 64 ust. 1 i 3 Konstytucji RP.³⁴ Trybunał w uzasadnieniu wyroku wskazał, że oceniane z tego punktu widzenia art. 88 ust. 1 pkt 2 i art. 89 ust. 1 u.o.p., zdaniem Trybunału, wskazanego wymogu proporcjonalności *sensu stricto* nie spełniają. Dzieje się tak nie tylko z uwagi na sposób ukształtowania w nich zasady odpowiedzialności za naruszenie ustawowego obowiązku, jako odpowiedzialności czysto obiektywnej, lecz również z uwagi na skalę represyjności w określaniu wysokości administracyjnej kary pieniężnej, mającej w dużej części swoje źródło w znacznej wysokości opłat warunkujących w części przypadków uzyskanie zezwolenia na usunięcie drzewa lub krzewu. Trybunał wskazał, że w niektórych przypadkach obowiązek zapłacenia kilkudziesięciu lub kilkuset tysięcy zł kary może doprowadzić sprawcę deliktu do ruiny finansowej i odjęcia mu prawa własności³⁵. Zgodnie z art. 37d ust. 4, karę pieniężną wymierza się od dnia, w którym organ wszczął postępowanie w sprawie, do dnia dostosowania tablicy reklamowej lub urządzenia reklamowego do przepisów uchwały rady gminy, albo usunięcia tablicy lub urządzenia. W przypadku, gdy w dniu wydania decyzji o wymierzeniu kary pieniężnej, tablica lub urządzenie reklamowe nadal nie zostało dostosowane do przepisów uchwały albo usunięte, wówczas karę pieniężną wymierza się za okres od dnia wszczęcia postępowania w sprawie do dnia wydania decyzji. Następnie, po wykonaniu obowiązku dostosowania tablicy lub urządzenia do przepisów uchwały albo ich usunięcia, w stosunku do którego decyzja administracyjna podlega rygorowi natychmiastowej wykonalności, organ określa w drodze odrębnej decyzji wysokość kary pieniężnej za okres od wydania poprzedniej decyzji do dnia dostosowania do przepisów uchwały albo usunięcia tablicy lub urządzenia. Rozwiązania przyjęte przez ustawodawcę

³³ Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody, tekst jedn.: Dz.U. z 2015r., poz. 1651, ze zm., przywoływana dalej jako: u.o.p.

³⁴ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. uchwalona przez Zgromadzenie Narodowe w dniu 2 kwietnia 1997 r., przyjęta przez Naród w referendum konstytucyjnym w dniu 25 maja 1997 r., podpisana przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 16 lipca 1997 r., Dz.U. 1997 nr 78 poz. 483 ze zm.

³⁵ Wyrok TK z dnia 1 lipca 2014 r., sygn. SK 6/12, publik. ZU OTK nr 7A/2014, poz. 68, LEX nr 1480663.

jak najbardziej należy aprobować, bowiem podmioty umieszczające reklamy, które po wszczęciu postępowania w sprawie wymierzenia kary pieniężnej, niezwłocznie dokonają usunięcia naruszenia prawa, zapłacą karę w symbolicznej wysokości. W myśl art. 37d ust. 8 u.p.z.p. wysokość kary pieniężnej ustala się jako iloczyn pola powierzchni tablicy reklamowej lub urządzenia reklamowego służącej ekspozycji reklamy, wyrażonej w metrach kwadratowych oraz 40-krotności uchwalonej przez radę gminy stawki części zmiennej opłaty reklamowej, o której mowa w art. 17a ustawy o podatkach i opłatach lokalnych³⁶, powiększony o 40-krotność uchwalonej przez radę gminy stawki części stałej tej opłaty, za każdy dzień niezgodności tablicy reklamowej lub urządzenia reklamowego z przepisami. W przypadku, gdy rada gminy nie ustaliła wysokości stawek opłaty reklamowej, zgodnie z art. 37d ust. 9 u.p.z.p. stosuje się stawki maksymalne, przewidziane przez przepisy u.p.o.p. W praktyce, najlepiej dolegliwość kary zobrazować na wyliczeniu kary pieniężnej dla usytuowanego niezgodnie z przepisami uchwały tzw. *eurobillboardu* o standardowej wielkości 12m². Przyjmując maksymalne stawki opłaty reklamowej oraz przyjmując, że podmiot dokonał usunięcia naruszenia prawa w ciągu 14 dni od wszczęcia postępowania w sprawie, kara pieniężna powinna wynieść dokładnie 2 552 zł (dwa tysiące pięćset pięćdziesiąt dwa złote). Wydaje się więc, że nie jest to kara nadmiernie represyjna, a bezpośredni wpływ na jej wysokość ma sam ukarany podmiot, z uwagi na możliwość niezwłocznego usunięcia naruszenia prawa, a w konsekwencji zmniejszenia dolegliwości kary. Wymierzanie kary pieniężnej w tym przypadku, w moim przekonaniu, nie będzie miało charakteru zautomatyzowanego i podlega miarkowaniu, w stosunku do zachowania karanego podmiotu. Nie wydaje się, że w tym przypadku uchybieniem jest brak zobiektywizowana odpowiedzialność i brak przewidzianych prawem stanów nadzwyczajnych, kontratypów, wyłączających odpowiedzialność. Nie wyobrażam sobie stanu faktycznego, w którym usytuowanie tablicy reklamowej albo urządzenia reklamowego, niezgodnego z przepisami uchwały rady gminy, mogło być obroną konieczną czy stanem wyższej konieczności, tak jak rozumie się te kontratypy w nauce prawa karnego czy prawa wykroczeń.

V. Odpowiednie stosowanie przepisów Ordynacji podatkowej

Kara pieniężna, zgodnie z art. 37d ust. 11 u.p.z.p., stanowić ma dochód gminy. Co ważne, w myśl art. 37e u.p.z.p., w sprawach nieuregulowanych, dotyczących kary

³⁶ Ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych, tekst jedn.: Dz.U. z 2014r., poz. 849 ze zm., przywoływana dalej jako: u.p.o.p.

pieniężnej, stosuje się odpowiednio przepisy Działu III Ordynacji podatkowej³⁷, z tym, że uprawnienia organów podatkowych przysługują wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi miasta). Warto w tym miejscu odwołać się do innej opłaty przewidzianej przepisami u.p.z.p., mianowicie jednorazowej opłaty z tytułu wzrostu wartości nieruchomości, o której mowa w art. 36 ust. 3 u.p.z.p. Niezwykle problematyczne w praktyce stało się zagadnienie, czy do ustalenia tejże opłaty stosuje się przepisy k.p.a. czy przepisy o.p. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 3 września 2004r., sygn. OSK 520/04 stwierdził, że do ustalenia tejże opłaty nie mają zastosowania przepisy o.p. NSA w uzasadnieniu stwierdził, że przedmiotowa opłata nosi cechy podatku wskazane w art. 6 o.p., jednakże wbrew wymaganiom tejże normy nie wynika z ustawy podatkowej, bowiem trudno za taką uznać u.p.z.p.³⁸ Całkowicie odmienne stanowisko zaprezentował Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku z wyroku z dnia 12 października 2005 r., sygn. I SA/Gd 2838/02, w myśl którego do opłaty, o której mowa w art. 36 ust. 3 u.p.z.p. stosuje się odpowiednio przepisy o.p.³⁹ Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie w wyroku z dnia 10 października 2013r., sygn. II SA/Kr 761/13, stwierdził z kolei, że do spraw dotyczących tejże opłaty mają zastosowanie przepisy o.p. dotyczące terminu płatności, zaległości oraz odsetek za zwłokę, bowiem nie są one regulowane przez k.p.a., ale nie mają zastosowania przepisy o.p. dotyczące przedawnienia, bowiem w u.p.z.p. przewidziane są przepisy szczególne wyłączające stosowanie przepisów o.p.⁴⁰ Dobrze więc, że ustawodawca konstruując przepisy dotyczące nowej administracyjnej kary pieniężnej w u.p.z.p. rozstrzygnął ten ewentualny problem, będący potencjalnym przedmiotem wątpliwości interpretacyjnych, a tym samym potencjalnych rozbieżności w orzecznictwie i doktrynie, odsyłając w sprawach nieuregulowanych do przepisów Działu III o.p. Tym samym, ustawodawca pozwolił chociażby na odpowiednie stosowanie przepisów dotyczących m.in. ulg w spłacie zobowiązań podatkowych, przedawnienia, odsetek za zwłokę.

VI. Konkluzje

Czas pokaże, czy rozwiązania przyjęte w ustawie krajobrazowej przyniosą zakładane rezultaty. Trzeba przyznać, że od strony legislacyjnej przepisy dotyczące

³⁷ Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Ordynacja podatkowa, tekst jedn.: Dz.U. z 2015r., poz. 613 ze zm., przywoływana dalej jako: o.p.

³⁸ Wyrok NSA z dnia 3 września 2004r., sygn. OSK 520/04, LEX nr 152190.

³⁹ Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 12 października 2005r., sygn. I SA/Gd 2838/02, LEX nr 235279.

⁴⁰ Wyrok WSA w Krakowie z dnia 10 października 2013r., sygn. II SA/Kr 761/13, LEX nr 1384892.

administracyjnej kary pieniężnej za naruszenie przepisów uchwały rady gminy regulującej zasady i warunki sytuowania obiektów reklamowych, zostały skonstruowane poprawnie i pozbawione są uchybień, które dotychczas prowadziły do zakwestionowania ich zgodności z Konstytucją przez Trybunał Konstytucyjny bądź też powodowały istotne rozbieżności interpretacyjne.

Od momentu wejścia w życie ustawy krajobrazowej, wiele jednostek samorządu terytorialnego niezwłocznie przystąpiło do prac nad przyjęciem stosownej uchwały, regulującej zasady i warunki sytuowania obiektów reklamowych, uchwalając zgodnie z art. 37b ust. 1 u.p.z.p. uchwałę o przygotowaniu przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) projektu uchwały. Uchwała ta rozpoczyna procedurę, szczegółowo opisaną przez ustawę, która swoją konstrukcją przypomina procedurę planistyczną przy uchwalaniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Uchwały takie podjęte już zostały przez rady m.in. Miasta Inowrocławia, Miasta Gdańska, Miasta Lublina, Miasta Opola, Gminy Giżycko.

O stosowaniu przepisów omówionych w niniejszym artykule i ewentualnych uwagach bądź problemach z tym związanych, skonfrontowanych z rozważaniami teoretycznymi, będzie można powiedzieć co najmniej za kilkanaście miesięcy, gdy zostaną przyjęte i wejdą w życie uchwały regulujące zasady i warunki sytuowania obiektów reklamowych, a tym samym samorząd gminny w celu egzekucji tychże uchwał sięgnie po możliwość wymierzenia administracyjnej kary pieniężnej.

* * *

Legal nature of the penalty provided for in Article. 37d of the Law on Spatial Planning and Development

Summary: The article presents the legal characteristics of administrative fine for violation of the resolution of the municipal council about the conditions of locating signs and advertising installations in municipalities. The possibility of measurement was adopted by the legislature in the Law on strengthening the tools of landscape protection.

Key words: cultural heritage protection, administrative law, landscape protection, advertising equipment