

# PRZEGLĄD PRAWA ADMINISTRACYJNEGO

(8)2024 • DOI: 10.17951/ppa.2024.8.179-192

UNIwersytet Gdański

MICHAŁ MIŁOSZ

michal.milosz@ug.edu.pl

ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0001-5633-9941>

## Podmiot odpowiedzialny za nielegalne umieszczenie tablicy reklamowej lub urządzenia reklamowego

*The Entity Responsible for the Illegal Placement  
of an Advertising Board or Advertising Device*

### Wprowadzenie

W 2015 r. do ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym<sup>1</sup> zostało wprowadzone nowe, obszarowe narzędzie ochrony krajobrazu kulturowego oraz naturalnego – rady gmin uzyskały możliwość regulowania zasad i warunków umieszczania nośników reklamowych, a także sytuowania obiektów małej architektury oraz ogrodzeń na obszarze gminy w drodze uchwał, zwanych potocznie uchwałami krajobrazowymi<sup>2</sup>. Uchwała krajobrazowa,

<sup>1</sup> T.j. Dz.U. 2024, poz. 1130, dalej: u.p.z.p.

<sup>2</sup> Zgodnie z art. 37a u.p.z.p. rada gminy może ustalić w takiej uchwale zasady i warunki sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogro-

stanowiąca akt prawa miejscowego, jest jednym z prawnych urządzeń planowania i zagospodarowania przestrzennego, a zarazem instrumentem służącym urzeczywistnieniu władztwa planistycznego gminy<sup>3</sup>.

Jak się wskazuje w literaturze, realizacja celów związanych z polityką przestrzenną wymaga, oprócz innych czynników, istnienia instrumentów prawnych umożliwiających wyegzekwowanie zasad ładu przestrzennego<sup>4</sup>. Ustawodawca zdecydował się zabezpieczyć nakazy i zakazy ustanawiane uchwałą krajobrazową w zakresie, w jakim dotyczą one umieszczania tablic reklamowych i urządzeń reklamowych, sankcją administracyjną w postaci administracyjnej kary pieniężnej nakładanej przez organ wykonawczy gminy – wójta, burmistrza lub prezydenta miasta<sup>5</sup>. Kara pieniężna za delikt reklamowy nakładana jest w drodze decyzji administracyjnej, do której wydawania zastosowanie mają przepisy ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego<sup>6</sup>.

Należy podkreślić, że sankcjonowany delikt reklamowy może wystąpić jedynie w gminach, w których obowiązuje uchwała krajobrazowa, gminy nie mają bowiem prawnego obowiązku uregulowania zasad sytuowania nośników reklamowych. Uchwała krajobrazowa obejmuje co do zasady<sup>7</sup> całą gminę, przy czym może przewidywać zróżnicowane uregulowania dla różnych jej obszarów. Z art. 37c u.p.z.p. wynikają pewne wyłączenia spod regulacji przepisów uchwały krajobrazowej o charakterze rzeczowym, w zakresie których brak jest podstaw do stosowania kar reklamowych<sup>8</sup>.

---

dzeń, ich gabaryty, standardy jakościowe oraz rodzaje materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane.

<sup>3</sup> Tak T. Bąkowski, *Zakres swobody i władztwa planistycznego gminy w kształtowaniu treści uchwały krajobrazowej*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2017, vol. 38, s. 59, 62.

<sup>4</sup> P. Józwiak, *Niektóre prawnokarne instrumenty kształtowania ładu przestrzennego przez samorząd terytorialny*, „Finanse Komunalne” 2022, nr 2, s. 7.

<sup>5</sup> Zob. art. 37d u.p.z.p. Szerzej w kwestii charakteru sankcji, jaką jest kara reklamowa, w ujęciu teoretycznoprawnym zob. m.in. K. Burski, *Charakter prawny kary pieniężnej w art. 37d ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, „Internetowy Przegląd Prawniczy TBSP UJ” 2016, nr 5, s. 27 i n.; K. Rokicka-Murszewska, *Wybrane aspekty podmiotowe opłaty reklamowej i kary pieniężnej za naruszenie uchwały krajobrazowej*, „Metropolitan” 2019, nr 11, s. 32–33; P. Józwiak, *op. cit.*, s. 9 i n.

<sup>6</sup> T.j. Dz.U. 2024, poz. 572, dalej: k.p.a. Zawarte w art. 37e u.p.z.p. odesłanie do przepisów działu III Ordynacji podatkowej obejmuje jedynie pewne materialne aspekty nakładania kar reklamowych, takie jak np. terminy jej przedawnienia oraz dopuszczalność zastosowania ulg co do nałożonej kary.

<sup>7</sup> Przestrzenne ograniczenie obowiązywania przepisów uchwały krajobrazowej przewiduje art. 37a ust. 1 u.p.z.p., zgodnie z którym uchwała krajobrazowa nie obejmuje terenów zamkniętych ustalonych przez inne organy niż ministra właściwego do spraw transportu.

<sup>8</sup> Zgodnie z art. 37c u.p.z.p. przepisów dotyczących reklam nie stosuje się do upowszechniania informacji wyłącznie trwale upamiętniającej osoby, instytucje lub wydarzenia oraz 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

Ustawodawca określił zakres podmiotowy odpowiedzialności za niezgodne z prawem umieszczenie nośnika reklamowego – delikt reklamowy – w sposób złożony i alternatywny. Co do zasady w myśl art. 37d ust 1 u.p.z.p. podmiotem, na który nakładana jest administracyjna kary pieniężna, jest podmiot, który umieścił tablicę reklamową lub urządzenie reklamowe niezgodnie z przepisami uchwały krajobrazowej. Jednakże zgodnie z ust. 2 tego artykułu w przypadku, gdy w danej sprawie ustalenie tego podmiotu nie jest możliwe, karę pieniężną wymierza się odpowiednio właścicielowi, użytkownikowi wieczystemu lub posiadaczowi samoistnemu nieruchomości lub obiektu budowlanego, na których umieszczono tablicę reklamową lub urządzenie reklamowe.

W judykaturze wskazuje się, że przepis art. 37d u.p.z.p. penalizuje nie tyle czynność umieszczenia reklamy niezgodnie z wymogami uchwały krajobrazowej, ile fakt istnienia reklamy niezgodnej z wymogami uchwały<sup>9</sup>. Zdaniem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku zastosowany w tym przepisie „zabieg stylistyczny pozwolił powiązać istotę sankcjonowanej nieprawidłowości z charakterem reklamy, a nie z momentem jej umieszczenia w kontekście wejścia w życie uchwały”<sup>10</sup>. Jak się jednak wydaje, takie postrzeganie przedmiotu deliktu przede wszystkim koresponduje z przyjętym przez ustawodawcę złożonym zakresem podmiotowym odpowiedzialności za jego wystąpienie.

Wprowadzone przez ustawodawcę rozwiązanie oznacza, że podmiotem karanym w pierwszej kolejności jest podmiot, który doprowadził do zaistnienia deliktu reklamowego, tj. podmiot, który umieścił tablicę reklamową lub urządzenie reklamowe z naruszeniem przepisów uchwały krajobrazowej. Natomiast odpowiedzialność podmiotów wymienionych w ust. 2 art. 37d u.p.z.p. ma charakter subsydiarny (odpowiedzialność tych podmiotów bywa określana także jako fakultatywna<sup>11</sup>). Kara pieniężna na te podmioty może zostać nałożona jedynie w przypadku, w którym nie jest możliwe ustalenie bezpośredniego sprawcy deliktu. Organ nakładający karę pieniężną nie ma zatem swobodnego wyboru co do podmiotu, na który będzie nakładał karę<sup>12</sup>.

---

kultu i działalności religijnej oraz cmentarzy. Wskazane wyłączenia nie wykluczają ewentualnej odpowiedzialności podmiotu umieszczającego urządzenie służące upowszechnianiu wskazanych informacji z tytułu naruszenia innych przepisów, m.in. z zakresu prawa budowlanego, prawa ochrony zabytków lub przepisów regulujących zasady umieszczania urządzeń, w tym reklam, w pasie drogowym.

<sup>9</sup> Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 10 maja 2023 r., II SA/Gd 909/22, LEX nr 3572725. Por. wyrok WSA w Gdańsku z dnia 18 maja 2023 r., II SA/Gd 734/22, LEX nr 3566800.

<sup>10</sup> Zob. wyrok WSA w Gdańsku z dnia 10 maja 2023 r., II SA/Gd 909/22, LEX nr 3572725.

<sup>11</sup> Zob. np. T. Brzezicki, *Kara za niezgodne z prawem umieszczenie reklamy*, „Przegląd Podatkowy” 2016, nr 8, s. 38; wyrok WSA w Gdańsku z dnia 9 czerwca 2021 r., II SA/Gd 174/21, LEX nr 3199332; wyrok WSA w Szczecinie z dnia 7 września 2023 r., II SA/Sz 196/23, LEX nr 3611425.

<sup>12</sup> Zob. M. Ofiarska, *Kary pieniężne za nielegalne umieszczenie tablic reklamowych lub urządzeń reklamowych*, „Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu” 2017, vol. 5(3), s. 24.

Zarówno sposób określenia podmiotu, na który nakładana jest kara pieniężna, jak i sama konstrukcja deliktu mogą w praktyce administracyjnej powodować trudności z ustaleniem podmiotu odpowiedzialnego za delikt reklamowy. W szczególności czasownik „umieszczać”, użyty do określenia podstawowego podmiotu odpowiedzialnego za delikt reklamowy, może w różnych stanach faktycznych stanowić źródło wątpliwości interpretacyjnych. Istotna w tym kontekście jest możliwość zastosowania w pewnych sytuacjach wykładni celowościowej tego pojęcia. W odniesieniu do odpowiedzialności subsydiarnej kluczowe znaczenie ma z kolei – problemowe z perspektywy dochowania zasad postępowania wyjaśniającego – ustalenie, w jakich warunkach realizuje się przesłanka „nieemożności ustalenia” podmiotu, który umieścił tablicę lub urządzenie reklamowe. Szczegółowe kwestie problemowe dotyczą również zawiadamiania o wszczęciu postępowania w sprawie kilku różnych podmiotów, na które może zostać nałożona administracyjna kara pieniężna, a także – ze względu na dwuetapowość nakładania kary reklamowej – wskazania strony ewentualnego drugiego postępowania w sprawie wymierzenia kary za nielegalne umieszczenie nośnika reklamowego.

Przedmiotem dalszych rozważań jest syntetyczne przedstawienie zagadnienia podmiotów odpowiedzialnych za delikt reklamowy oraz scharakteryzowanie i przeprowadzenie analizy poszczególnych kwestii problemowych związanych z tym zagadnieniem<sup>13</sup>. Rozważania zasadniczo oparto na metodzie analizy dogmatycznej, przy czym nie została ona ograniczona do materiału normatywnego, gdyż jej przedmiotem uczyniono również dotychczasowe orzecznictwo sądów administracyjnych oraz poglądy doktryny.

### Podmiot umieszczający tablicę reklamową lub urządzenie reklamowe jako podmiot odpowiedzialny za delikt reklamowy

Jak zasadnie podkreśla się w orzecznictwie, poprzez przyjęte w art. 37a u.p.z.p. rozwiązania co do podstawowego podmiotu odpowiedzialnego za delikt reklamowy „ustawodawca dał wyraz założeniu, że skoro decyzje, o których mowa

<sup>13</sup> Poza zakresem opracowania są skutki wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 grudnia 2023 r. (P 20/19), w którym Trybunał stwierdził, że art. 37a u.p.z.p. jest niezgodny z Konstytucją RP w zakresie, w jakim nie przewiduje mechanizmu kompensacyjnego – w postaci odszkodowania – w odniesieniu do realizacji obowiązku dostosowania nośników reklamowych istniejących w dniu wejścia w życie danej uchwały krajobrazowej do jej postanowień, a wzniesionych na podstawie zgody budowlanej. Orzeczenie to może rzutować na możliwość nakładania kar administracyjnych na podmioty, które umieściły tablicę reklamową lub urządzenie reklamowe przed dniem wejścia w życie uchwały krajobrazowej w danej gminie i nie dostosowały następnie tych nośników do wymogów określonych w uchwale.

w tym przepisie, dotyczą sytuacji odbiegających od wzorca normatywnego, to adresatem tych decyzji powinien być w pierwszym rzędzie sprawca tych naruszeń bez względu na to, czy posiada tytuł prawny do dysponowania nośnikiem reklamowym<sup>14</sup>. Kara pieniężna nakładana jest na podmiot dopuszczający się deliktu reklamowego bez związku z jego zawinieniem. Nałożenie kary jest skutkiem zaistnienia stanu niezgodnego z prawem<sup>15</sup>, a zatem odpowiedzialność za delikt reklamowy ma charakter obiektywny<sup>16</sup>.

Dla ustalenia podmiotu, który podlega sankcji w postaci kary pieniężnej, kluczowe znaczenie ma konstrukcja deliktu reklamowego, którego przedmiotem jest nie samo umieszczenie reklamy, definiowanej w ustawie jako upowszechnianie w jakiegokolwiek wizualnej formie informacji promującej osoby, przedsiębiorstwa, towary, usługi, przedsięwzięcia lub ruchy społeczne (zob. art. 2 pkt 16a u.p.z.p.), lecz umieszczenie z naruszeniem uchwały krajobrazowej tablicy lub urządzenia reklamowego. Nie wchodząc w aspekty różnicujące te pojęcia – nieistotne dla przedmiotu prowadzonej analizy – w myśl definicji ustawowej tablicą reklamową oraz urządzeniem reklamowym jest przedmiot materialny przeznaczony lub służący ekspozycji reklamy wraz z jego elementami konstrukcyjnymi i zamocowaniami, z wyłączeniem drobnych przedmiotów codziennego użytku wykorzystywanych zgodnie z ich przeznaczeniem (por. art. 2 pkt 16b oraz pkt 16c u.p.z.p.). W związku z przyjętą konstrukcją deliktu reklamowego zachodzi on także wtedy, gdy na nośniku reklamowym żadna reklama nie jest eksponowana. Okoliczność niewykorzystywania takiego nośnika w celach reklamowych tym samym nie wyłącza odpowiedzialności podmiotu, który go umieścił.

W praktyce możliwe jest występowanie zróżnicowanych stanów faktycznych, które mogą obejmować różne podmioty pozostające w określonych relacjach do działań związanych z zamieszczeniem nośnika reklamowego.

Jedną z typowych sytuacji jest taka, w której umieszczającym niezgodny z przepisami nośnik reklamowy jest reklamodawca, którym może być właściciel (użytkownik wieczysty) nieruchomości lub jakiegokolwiek inny podmiot dysponujący jakimś tytułem prawnym umożliwiającym takie wykorzystanie nieruchomości. Co istotne, ustawodawca nie uzależnił odpowiedzialności za delikt reklamowy od prawa do dysponowania nośnikami reklamowymi<sup>17</sup>, a odpowiedzialnym za delikt

<sup>14</sup> Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 26 października 2022 r., II SA/Gd 358/22, LEX nr 3450623.

<sup>15</sup> Zob. wyrok WSA w Gdańsku z dnia 18 maja 2023 r., II SA/Gd 734/22, LEX nr 3566800.

<sup>16</sup> Zob. np. *ibidem*; wyrok WSA w Gdańsku z dnia 26 października 2022 r., II SA/Gd 358/22, LEX nr 3450623.

<sup>17</sup> Por. stan sprawy, w której zapadł wyrok WSA w Gdańsku z dnia 26 października 2022 r., II SA/Gd 358/22, LEX nr 3450623. Sprawa ta dotyczyła pylonu reklamowego pewnej restauracji sieciowej, umieszczonego przez franczyzodawcę i stojącego przed obiektem obsługiwanym przez franczyzobiorcę.

reklamowy może być również podmiot, który nie ma żadnego prawa do korzystania z nieruchomości.

Inną, również dość typową sytuacją jest taka, w której reklamodawca zleca zamieszczenie reklamy na już istniejącym nośniku reklamowym, zamontowanym czy to przez podmiot profesjonalnie zajmujący się świadczeniem usług reklamowych, czy to przez inny podmiot, chociażby właściciela nieruchomości, który chce w taki zarobkowy sposób wykorzystać nieruchomość. W takich wypadkach podmiotem podlegającym ukaraniu nie jest reklamodawca, lecz podmiot, który umieścił tablicę lub urządzenie reklamowe w celu udostępnienia innym podmiotom na potrzeby reklamowe.

Zważywszy, że bezpośrednio montażem tablicy lub urządzenia reklamowego może zajmować się podmiot trzeci, któremu takie działania zlecono, należy uznać, że czasownik „umieszcza” użyty w art. 37d ust. 1 u.p.z.p. należy w takim przypadku interpretować z zastosowaniem wykładni celowościowej. Wykładnia literalna prowadziłaby bowiem do konkluzji, że w zasadzie kara powinna zostać nałożona na podmiot, któremu zlecono fizyczne wykonanie prac związanych z montażem nośnika reklamowego lub wręcz na osobę fizyczną, która te prace bezpośrednio wykonała. W przepisie tym jednak nie chodzi o ukaranie takiej osoby fizycznej lub podmiotu, który na zlecenie innego podmiotu dokonuje montażu nośnika reklamowego z naruszeniem przepisów, lecz tego podmiotu, z którego inicjatywy i na którego zlecenie dochodzi do jego umieszczenia. Stąd też należy przyjąć, że co do zasady ukaraniu powinien podlegać podmiot zlecający prace montażowe, a nie ich wykonawca. Stanowisko takie wyrażane było zarówno w orzecznictwie<sup>18</sup>, jak i w doktrynie<sup>19</sup>. W wyroku z dnia 9 czerwca 2021 r. (II SA/Gd 168/21<sup>20</sup>) Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku zasadnie wyjaśnił, iż „nie sposób przyjąć, że osobą umieszczającą tablicę lub urządzenie reklamowe jest osoba fizyczna lub osoby (pracownicy firmy montażowej), którzy na zlecenie przedsiębiorcy posadowili, tj. dokonali fizycznego przytwierdzenia tablicy lub urządzenia na nieruchomości. Należy bowiem zauważyć, że taka tablica lub urządzenie ma na celu promowanie osoby, przedsiębiorstwa, towaru, usługi, przedsięwzięcia lub ruchu społecznego, a więc to przede wszystkim reklamodawca jest zainteresowany umieszczeniem tablicy lub urządzenia reklamowego (...).” Niewykluczone jednak, że ze względu na treść umowy łączącej zlecającego umieszczenie reklamy i wykonawcę oraz określony w niej zakres zlecenia

<sup>18</sup> Zob. wyroki WSA w Gdańsku z dnia 9 czerwca 2021 r.: II SA/Gd 168/21, LEX nr 3206105; II SA/Gd 169/21, LEX nr 3205817; II SA/Gd 170/21, LEX nr 3199400; II SA/Gd 172/21, LEX nr 3205861; II SA/Gd 173/21, LEX nr 3205999; II SA/Gd 174/21, LEX nr 3199332.

<sup>19</sup> M. Nowak, *Kary pieniężne wymierzone za naruszenie uchwały reklamowej*, LEX/el. 2017, pkt 2.

<sup>20</sup> LEX nr 3206105.

i odpowiedzialności za podejmowane na jej podstawie działania podmiotem podlegającym ukaraniu może być czasem podmiot, któremu zlecono montaż nośnika reklamowego<sup>21</sup>.

W kontekście powyższych spostrzeżeń należy zauważyć, że w praktyce mogą występować sytuacje złożone, wymagające dogłębnej analizy faktów oraz treści stosunku prawnego łączącego podmioty, które pozostawały w jakimś powiązaniu faktycznym lub prawnym w odniesieniu do zamieszczenia nośnika reklamowego. Analiza taka każdorazowo musi być zindywidualizowana, ponieważ w wielu przypadkach drobne elementy mogą mieć wpływ na to, kto będzie ponosił odpowiedzialność za naruszenie uchwały krajobrazowej.

Przykładowo w Gdańsku został wydany szereg decyzji administracyjnych nakładających karę na różnych reklamodawców, którzy umieścili niezgodne z przepisami gdańskiej uchwały krajobrazowej banery reklamowe na budynku centrum handlowego, w którym najmowali lokale usługowe<sup>22</sup>. Umowy najmu zawarte z właścicielem centrum handlowego uprawniały ich do umieszczenia reklam na fasadzie budynku; co więcej, właściciel centrum nie tylko akceptował formę i wygląd reklamy, ale też zamontował na fasadzie budynku podkonstrukcje umożliwiające montaż tablic reklamowych. Montaż takiej podkonstrukcji przewidywały umowy najmu, a koszt ich umieszczenia w określonych proporcjach obciążał właściciela centrum oraz najemcę lokalu – reklamodawcę. Wykonanie tablicy reklamowej zawierającej reklamę oraz jej montaż na zamontowanych podkonstrukcjach najemca zlecał podmiotowi trzeciemu. Zdaniem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku, wyrażonym w rozpoznawanych sprawach, choć rzeczona podkonstrukcja była elementem konstrukcyjnym tablic reklamowych, to jej umieszczenie nie było równoznaczne z umieszczeniem tablicy reklamowej. Sąd wyjaśnił, że „wprawdzie (...) podkonstrukcja została wykonana pod podane wymiary tablicy wskazane przez najemcę, który za jej pomocą reklamował swoje produkty, lecz sama podkonstrukcja jest elementem odrębnym od tej tablicy. Samo jej umieszczenie bowiem nie spełnia celu, w jakim umieszcza się tablicę reklamową lub urządzenie reklamowe, tj. nie promuje żadnych produktów, usług, osób czy przedsiębiorstw. Stanowi wyłącznie element umieszczony na elewacji budynku, który niekonieczne musi zostać powiązany

<sup>21</sup> W kwestii odpowiedzialności podmiotu świadczącego usługi montażu zob. także: K. Rokicka-Murszewska, *op. cit.*, s. 33.

<sup>22</sup> Zob. stany faktyczne spraw, których dotyczą wyroki WSA w Gdańsku z dnia 9 czerwca 2021 r.: II SA/Gd 168/21, LEX nr 3206105; II SA/Gd 169/21, LEX nr 3205817; II SA/Gd 170/21, LEX nr 3199400; II SA/Gd 172/21, LEX nr 3205861; II SA/Gd 173/21, LEX nr 3205999; II SA/Gd 174/21, LEX nr 3199332.

z tablicą reklamową”<sup>23</sup>. Sąd w rozpoznawanych sprawach podkreślił, że inicjatorem umieszczenia tablicy reklamowej był najemca lokalu usługowego w centrum handlowym – on też ustalał techniczne warunki tablicy reklamowej oraz zlecał jej wykonanie i montaż. W konsekwencji to najemca – reklamodawca – uznany został za podmiot, który podlegał karze pieniężnej za delikt reklamowy<sup>24</sup>.

Można jeszcze zauważyć, że w niektórych wypadkach wskazaniem co do podmiotu, z którego inicjatywy nastąpiło umieszczenie nośnika reklamowego, będzie wydanie wobec określonego podmiotu decyzji administracyjnej, takiej jak decyzja ustalająca warunki zabudowy lub decyzja udzielająca pozwolenia na budowę albo dokonanie stosownego zgłoszenia do organu administracji, o ile przepisy tego typu wymóg w danych okolicznościach przewidywały<sup>25</sup>. Natomiast usytuowanie nośnika reklamowego z naruszeniem takich wymogów w razie sporu co do stanu faktycznego pomiędzy podmiotami potencjalnie odpowiedzialnymi może powodować istotne trudności w jednoznacznym wskazaniu podmiotu, który umieścił nośnik reklamowy. Może się to wiązać z ponoszeniem odpowiedzialności za delikt reklamowy przez właściciela lub inny podmiot na zasadzie określonej w art. 37d ust. 2 u.p.z.p.

### Właściciel nieruchomości i inne podmioty odpowiedzialne subsydiarnie za delikt reklamowy na podstawie art. 37d ust. 2 u.p.z.p.

Zgodnie z art. 37d ust. 2 u.p.z.p. w przypadku, w którym ustalenie podmiotu, który umieścił tablicę reklamową lub urządzenie reklamowe niezgodnie z przepisami prawa, jest niemożliwe, organ administracyjny nakłada karę na właściciela, użytkownika wieczystego lub posiadacza samoistnego nieruchomości lub obiektu budowlanego, na którym umieszczono ten nośnik reklamowy<sup>26</sup>. Odpowiedzialność podmiotów wskazanych w art. 37d ust. 2 u.p.z.p. ma charakter subsydiarny, przy czym przepis ten znajduje zastosowanie, o ile właściciel, użytkownik wie-

<sup>23</sup> Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 9 czerwca 2021 r., II SA/Gd 168/21, LEX nr 3206105. Por. też uzasadnienia innych przywołanych orzeczeń dotyczących tego samego centrum handlowego.

<sup>24</sup> *Ibidem*.

<sup>25</sup> Na kwestię tę zwraca uwagę T. Brzezicki (*op. cit.*, s. 38).

<sup>26</sup> M. Ofiarska (*op. cit.*, s. 25) zauważa, że w takim wypadku może dochodzić do szczególnego rodzaju kumulacji zobowiązań pieniężnych, ponieważ podmioty takie mogą być – na gruncie ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (t.j. Dz.U. 2023, poz. 70, ze zm.) – podmiotami zobowiązanymi do uiszczenia opłaty reklamowej z tytułu tablic i urządzeń reklamowych znajdujących się na nieruchomościach i obiektach. Jak się wydaje, taki ogólny wniosek można wyprowadzić z art. 17a ust. 5 pkt 5 tej ustawy, wynika bowiem z niego, że umieszczenie szyldu niezgodnie z przepisami uchwały krajobrazowej nie wyłącza obowiązku z tytułu opłaty reklamowej.



czysty lub posiadacz samoistny nie był podmiotem, który umieścił reklamę – w którym to wypadku znajduje zastosowanie dyspozycja z ust. 1 art. 37d u.p.z.p.

Ze względu na sformułowanie użyte w art. 37d ust. 2 u.p.z.p. – jak zauważa się w literaturze – jako podmiot odpowiedzialny w rachubę może wchodzić podmiot mający prawa do nieruchomości, w tym do nieruchomości budynkowej, albo też prawa do innego obiektu budowlanego w rozumieniu przepisów prawa budowlanego<sup>27</sup>, względnie który jest samoistnym posiadaczem nieruchomości lub takiego obiektu. Natomiast na posiadacza zależnego nieruchomości kara może zostać nałożona wyłącznie, jeśli zostanie stwierdzone, że to ten podmiot jest sprawcą deliktu reklamowego, czyli podmiotem, który umieścił tablicę reklamową lub urządzenie reklamowe z naruszeniem uchwały krajobrazowej.

Podmioty wymienione w art. 37d ust. 2 u.p.z.p., mając do niej tytuł prawny i/lub faktycznie władając nieruchomością, na której została umieszczona nielegalna reklama, odpowiadają za stan niezgodności z prawem umieszczonego na nieruchomości nośnika reklamowego na zasadzie ryzyka, tj. w przypadku, w którym nie zostanie ustalone, jaki podmiot rzeczywiście usytuował nielegalną reklamę. Jak się wskazuje w doktrynie, podmioty te „ponoszą ryzyko w przypadku braku właściwego doгляądu posiadanej przez nie nieruchomości” i w celu uniknięcia odpowiedzialności powinny sprawować nad nią odpowiedni nadzór, nie dopuszczając do umiejscowienia na niej niezgodnego z uchwałą krajobrazową nośnika reklamowego<sup>28</sup>. Jednocześnie podmioty te ze względu na swój status będą w stanie wykonać ewentualnie nałożony w decyzji obowiązek dostosowania tablicy reklamowej lub urządzenia reklamowego do przepisów uchwały krajobrazowej albo ich usunięcia. Obowiązek taki ustanawiany jest w decyzji nakładającej karę pieniężną, o ile w dniu wydania decyzji nadal zachodzi stan niezgodności z postanowieniami uchwały krajobrazowej<sup>29</sup>.

Należy uznać, że kolejność, w jakiej zostały wymienione kategorie podmiotów, na które subsydiarnie nakładana jest kara, ma znaczenie dla ustalenia adresata decyzji w konkretnej sprawie<sup>30</sup>. Jeśli bowiem dana nieruchomość oddana jest w użytkowanie wieczyste, kara powinna zostać nałożona na użytkownika wieczystego, a nie na właściciela nieruchomości, ponieważ to użytkownik włada

<sup>27</sup> Por. A. Plucińska-Filipowicz, T. Filipowicz, A. Kosicki, *Komentarz do art. 37d*, [w:] *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, red. A. Plucińska-Filipowicz, M. Wierzbowski, T. Filipowicz, Warszawa 2024, s. 567.

<sup>28</sup> G. Goleń, *Komentarz do art. 7 pkt 5*, [w:] *Ustawa krajobrazowa. Komentarz do przepisów wprowadzonych w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu*, red. A. Fogel, Warszawa 2016, s. 144. Tak też K. Burski, *op. cit.*, s. 32–33. Por. K. Rokicka-Murszewska, *op. cit.*, s. 34–35; P. Józwiak, *op. cit.*, s. 9–10.

<sup>29</sup> Zob. art. 37d ust. 5 u.p.z.p.

<sup>30</sup> Tak też M. Nowak, *Kara pieniężna za złamanie postanowień uchwały krajobrazowej*, Legalis 2016, Nb 1.

nieruchomością i jest odpowiedzialny za to, w jaki sposób jest ona wykorzystywana. Z kolei w razie ustalenia, że nieruchomość znajduje się w samoistnym posiadaniu innego podmiotu, karę należy nałożyć na ten podmiot. Okoliczność, że dana nieruchomość lub obiekt budowlany, na którym usytuowany został nośnik reklamowy, pozostawała w posiadaniu samoistnym, będzie musiała być ustalona w toku postępowania przez organ je prowadzący.

Zasadne wydaje się przyjęcie rozszerzającej wykładnię przesłanki niemożności ustalenia podmiotu, który umieścił tablicę reklamową lub urządzenie reklamowe niezgodnie z przepisami na sytuację, w której wprawdzie wskazanie tego podmiotu jest możliwe, lecz na dzień wydawania decyzji podmiot ten już nie istnieje, np. ze względu na likwidację spółki, która była sprawcą deliktu. Wykładnia funkcjonalna przemawia za możliwością nałożenia wówczas obowiązku dostosowania reklamy do stanu zgodnego z przepisami i ukarania podmiotu wskazanego w art. 37d ust. 2 u.p.z.p.

Zgodnie z zasadą prawdy obiektywnej, wyrażoną w art. 7 k.p.a., to na organie prowadzącym postępowanie w sprawie nałożenia kary pieniężnej spoczywa ciężar dowodowy. W konsekwencji organ powinien zebrać wszelkie dostępne dowody, które pozwolą ustalić podmiot, który dopuścił się deliktu reklamowego. Organ powinien dołożyć należytej staranności w ustalaniu stanu faktycznego, a przyjęcie niemożności ustalenia sprawcy deliktu – skutkujące nałożeniem kary na któryś z podmiotów wymienionych w art. 37d ust. 2 u.p.z.p. – powinno być ostatecznością. Niemniej w interesie samego właściciela i innych podmiotów wskazanych w art. 37d ust. 2 u.p.z.p., ze względu na to, że ponoszą odpowiedzialność subsydiarną za delikt reklamowy, jest aktywne przyczynienie się w ramach postępowania dowodowego do dokonania prawidłowych ustaleń co do podmiotu odpowiedzialnego za umiejscowienie nośnika reklamowego<sup>31</sup>. Choć organ nie może przerzucić w całości obowiązku wyjaśnienia sprawy na stronę postępowania, to nie oznacza, że strona będąca właścicielem czy użytkownikiem wieczystym nieruchomości jest zwolniona od współdziałania w realizacji tego obowiązku, zwłaszcza gdy nieudowodnienie określonej okoliczności faktycznej może prowadzić do rezultatów dla niej niekorzystnych. Niewątpliwie mogą występować sytuacje, w których ustalenie niektórych faktów z urzędu znajduje się poza zakresem możliwości organu prowadzącego postępowanie, co w takim wypadku pozostaje bez wpływu na wywiązanie się przez ten organ z ciężaru dowodu, jaki nań spoczywa na gruncie art. 7 i 77 k.p.a. W przypadkach takich przed

<sup>31</sup> W wyroku z dnia 26 października 2022 r. (II SA/Gd 358/22, LEX nr 3450623) WSA w Gdańsku zauważył, że „ze względu na normatywnie ukształtowaną kolejność podmiotów odpowiedzialnych za zgodność nośników reklamowych z uchwałą, to w interesie właściciela, użytkownika wieczystego i posiadacza samoistnego leży ich dostosowanie do wymogów uchwały przez podmiot, który je faktycznie umieścił”.

nałożeniem kary na podmiot z art. 37d ust. 2 u.p.z.p. organ powinien wezwać stronę do przedstawienia dowodów lub przekazania informacji, które pozwoliłyby na ustalenie podmiotu, który z naruszeniem przepisów uchwały krajobrazowej umieścił tablicę reklamową lub urządzenie reklamowe. Niedopełnienie przez organ tych standardów może skutkować uchynieniem decyzji nakładającej karę pieniężną na podmiot odpowiedzialny subsydiarnie jako decyzji wadliwej<sup>32</sup>.

## Zakończenie

Ze względu na alternatywne określenie podmiotu odpowiedzialnego za nielegalne umieszczenie reklamy organ przed wszczęciem postępowania przeprowadza wstępne ustalenia co do tego, jaki podmiot jest stroną postępowania w danej sprawie. Przesądzenie tej kwestii często jednak jest niemożliwe bez przeprowadzenia pogłębionego postępowania wyjaśniającego, stąd też nierzadką sytuacją jest kierowanie zawiadomień o wszczęciu postępowania w sprawie nałożenia kary do kilku podmiotów, których interes do udziału w postępowaniu wynika z tego, że może być na nie nałożona administracyjna kara pieniężna na podstawie art. 37d u.p.z.p. Po ustaleniu w toku postępowania podmiotu, który podlega ukaraniu, w decyzji nakładającej karę pieniężną powinno nastąpić jednocześnie umorzenie postępowania w stosunku do pozostałych stron. W razie sekwencyjnego prowadzenia postępowania wobec różnych podmiotów, tj. w sytuacji, w której po umorzeniu jednego postępowania z uwagi na ustalenie, że dany podmiot nie jest podmiotem odpowiedzialnym, oraz wszczęcia kolejnego postępowania wobec innego podmiotu, kara pieniężna będzie nakładana od daty wszczęcia tego kolejnego postępowania<sup>33</sup>. Należy zauważyć, że może to negatywnie wpływać na efektywność regulacji służącej ochronie krajobrazu. Kara reklamowa, jako administracyjna kara pieniężna, pełni zróżnicowane funkcje: represyjną, prewencyjną oraz restytucyjną. Wśród nich szczególne znaczenie zdaje się mieć funkcja restytucyjna. Kara reklamowa nie jest bowiem nakładana za okres od daty umieszczenia nośnika reklamowego, lecz dopiero od daty wszczęcia postępowania w sprawie, co świadczy o tym, że wszczęcie postępowania administracyjnego ma stanowić impuls stymulujący do usunięcia niezgodnej z prawem tablicy lub urządzenia reklamowego. W przypadkach, w których postępowanie w sprawie nałożenia kary reklamowej będzie prowadzone wobec właściciela lub

<sup>32</sup> Por. np. stan sprawy, w której zapadł wyrok WSA w Szczecinie z dnia 7 października 2023 r., II SA/Sz 196/23, LEX nr 3611425.

<sup>33</sup> Zgodnie z art. 37d ust. 4 u.p.z.p. karę za delikt reklamowy wymierza się od dnia wszczęcia postępowania w sprawie.

użytkownika wieczystego (a ustalenie takiego podmiotu nie jest problematyczne), może się ono toczyć przy pełnej świadomości podmiotu odpowiedzialnego za umieszczenie nośnika reklamowego, który do czasu wszczęcia postępowania, w którym byłby uznawany za stronę, nie odczuwa presji na doprowadzenie do stanu zgodnego z prawem. W skrajnych przypadkach współpracy właściciela/użytkownika wieczystego nieruchomości z podmiotem, który umieścił nielegalną reklamę, może dochodzić do celowego przedłużania postępowania prowadzonego wobec niewłaściwego podmiotu.

Specyfiką nakładania administracyjnych kar pieniężnych za delikt reklamowy jest też jego dwuetapowość. W przypadku, gdy w dniu wydania decyzji nakładającej karę pieniężną za delikt reklamowy nadal istnieje stan niezgodności nośnika reklamowego z przepisami, w decyzji tej określa się wysokość kary pieniężnej za okres od dnia wszczęcia postępowania do dnia wydania decyzji oraz jednocześnie nakłada się obowiązek dostosowania tablicy reklamowej lub urządzenia reklamowego do uchwały reklamowej albo usunięcia nielegalnego nośnika reklamowego<sup>34</sup>. Po wykonaniu wskazanego obowiązku rzeczowego w kolejnej decyzji, wydawanej w kolejnym postępowaniu, organ określa wysokość kary pieniężnej za okres od dnia wydania pierwszej decyzji do dnia dostosowania tablicy reklamowej lub urządzenia reklamowego do przepisów albo do dnia usunięcia nielegalnego nośnika reklamowego<sup>35</sup>. Druga decyzja nie jest wydawana, gdy w dniu wydawania pierwszej decyzji stan niezgodności z postanowieniami uchwały krajobrazowej już nie zachodzi. Stroną, wobec której prowadzone jest postępowanie kończące się drugą decyzją, jest podmiot, na który w pierwszej decyzji została nałożona kara administracyjna. Jest to niewątpliwe, gdy ukaranym jest podmiot, który umieścił nośnik reklamy. Natomiast pewne wątpliwości mogą pojawić się w sytuacji, w której ukaranym jest podmiot wskazany w art. 37d ust. 2 u.p.z.p. i dochodzi do zmiany właściciela nieruchomości lub zmian w zakresie użytkowania wieczystego (jego ustanie bądź zmiana użytkownika wieczystego). Zasadne wydaje się przyjęcie, że również w tym wypadku adresatem drugiej decyzji będzie podmiot ukarany w pierwszej decyzji. Przemawia za tym fakt, że obowiązek dostosowania tablicy reklamowej lub urządzenia reklamowego do przepisów, określony pierwszą decyzją, ciąży właśnie na nim i to on jest odpowiedzialny za jego realizację. Ponadto literalne brzmienie przepisów zdaje się wskazywać na to, że ustawodawca traktuje karę nałożoną za delikt reklamowy jako funkcjonalnie jedną karę, której wysokość – w pewnym przypadku – określana jest łącznie

<sup>34</sup> Z mocy art. 37d ust. 6 u.p.z.p. decyzja nakładająca karę za delikt reklamowy podlega natychmiastowemu wykonaniu w części dotyczącej obowiązku dostosowania do przepisów uchwały krajobrazowej.

<sup>35</sup> Zob. art. 37d ust. 4 u.p.z.p.

dwiema decyzjami. Niemniej ze względu na to, że pierwotnie ukarany podmiot może utracić prawną i faktyczną możliwość zdemontowania reklamy, należałoby rozważyć wprowadzenie uregulowania, które wyraźnie zakładałoby „rozbitcie” odpowiedzialności na różne podmioty w przypadku zmian w zakresie własności i użytkowania wieczystego proporcjonalnie do okresu pozostawania stanu niezgodnego z prawem.

Stosunkowo nie aż tak duża liczba spraw, w których dotychczas nakładane były kary pieniężne za delikt reklamowy – wynikająca z faktu, że w połowie 2024 r. uchwały krajobrazowe obowiązywały w zaledwie około 80 gminach<sup>36</sup> – może oznaczać, że w przyszłości wyłonią się dotychczas niedostrzegane wątpliwości interpretacyjne lub problemy praktyczne związane z ustaleniem podmiotu odpowiedzialnego za delikt reklamowy.

### Bibliografia

- Bąkowski T., *Zakres swobody i władztwa planistycznego gminy w kształtowaniu treści uchwały krajobrazowej*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2017, vol. 38.
- Brzezicki T., *Kara za niezgodne z prawem umieszczenie reklamy*, „Przegląd Podatkowy” 2016, nr 8.
- Burski K., *Charakter prawny kary pieniężnej w art. 37d ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, „Internetowy Przegląd Prawniczy TBSP UJ” 2016, nr 5.
- Goleń G., *Komentarz do art. 7 pkt 5, [w:] Ustawa krajobrazowa. Komentarz do przepisów wprowadzonych w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu*, red. A. Fogel, Warszawa 2016.
- Jóźwiak P., *Niektóre prawnokarne instrumenty kształtowania ładu przestrzennego przez samorząd terytorialny*, „Finanse Komunalne” 2022, nr 2.
- Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego, *Uchwała krajobrazowa*, <https://www.gov.pl/web/kultura/uchwala-krajobrazowa> (dostęp: 10.09.2024).
- Nowak M., *Kara pieniężna za złamanie postanowień uchwały krajobrazowej*, Legalis 2016.
- Nowak M., *Kary pieniężne wymierzone za naruszenie uchwały reklamowej*, LEX/el. 2017.
- Ofiarska M., *Kary pieniężne za nielegalne umieszczenie tablic reklamowych lub urzędzeń reklamowych*, „Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu” 2017, vol. 5(3), DOI: <https://doi.org/10.12775/PBPS.2017.013>.
- Plucińska-Filipowicz A., Filipowicz T., Kosicki A., *Komentarz do art. 37d, [w:] Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, red. A. Plucińska-Filipowicz, M. Wierzbowski, T. Filipowicz, Warszawa 2024.
- Rokicka-Murszewska K., *Wybrane aspekty podmiotowe opłaty reklamowej i kary pieniężnej za naruszenie uchwały krajobrazowej*, „Metropolitan” 2019, nr 11.

<sup>36</sup> Zob. Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego, *Uchwała krajobrazowa*, <https://www.gov.pl/web/kultura/uchwala-krajobrazowa> (dostęp: 10.09.2024).

**Abstrakt:** W artykule analizowany jest zakres podmiotowy odpowiedzialności za niezgodne z prawem umieszczenie tablicy lub urządzenia reklamowego, który to delikt sankcjonowany jest poprzez nałożenie administracyjnej kary pieniężnej. Zaprezentowana została konstrukcja odpowiedzialności podstawowego podmiotu, na który nakłada się karę administracyjną, oraz podmiotów odpowiadających subsydiarnie. Podkreślono problemy, które mogą występować w praktyce stosowania omawianych przepisów, a także zaprezentowano poglądy doktryny i orzecznictwa w poszczególnych kwestiach.

**Słowa kluczowe:** tablice i urządzenia reklamowe; administracyjne kary pieniężne; podmiot odpowiedzialny

**Abstract:** The article analyses the scope of liability for the unlawful placement of an advertising board or device, which is a tort punishable by imposing an administrative fine. It also presents the structure of the liability of the primary entity on which the administrative penalty is imposed and the subsidiarily liable entities. The article highlights problems that may occur in the practical application of the provisions discussed and presents the views of the doctrine and case law on individual issues.

**Keywords:** advertising boards and devices; administrative fines; responsible entity