

Wybrane aspekty podmiotowe opłaty reklamowej i kary pieniężnej za naruszenie uchwały krajobrazowej

Selected subject-related aspects of advertising fee and penalty payment for violation of the landscape resolution

Kara pieniężna za naruszenie zasad uchwały krajobrazowej oraz opłata reklamowa stanowią podstawowe instrumenty fiskalne wprowadzone dla skutecznego zabezpieczenia rozwiązań prawnych w zakresie porządkowania przestrzeni publicznej. Z tego względu konieczne jest jednoznaczne określenie, kto jest zobowiązany do ich uiszczenia. Okazuje się tymczasem, że nie jest to proste zadanie, zwłaszcza, że nie można zapominać o cywilnoprawnych aspektach tej problematyki. W artykule omówione zostały najważniejsze wątpliwości związane z podmiotami zobowiązanymi.

Pecuniary penalty for violation of the rules of the landscape resolution and the advertising fee are the basic fiscal instruments introduced to effectively secure legal solutions in the scope of organizing public space. For this reason, it is necessary to clearly determine who is obliged to pay them. It turns out, meanwhile, that this is not a simple task, especially since you cannot forget about the civil aspects of this problem. The article discusses the most important doubts related to obliged entities.

Słowa kluczowe: uchwała krajobrazowa, opłata reklamowa, kara pieniężna, właściciel, użytkownik wieczysty

Keywords: landscape resolution, advertising fee, penalty payment, property owner, perpetual usufructuary

[■] doktor nauk prawnych; radca prawny, asystent w Zakładzie Prawa Administracyjnego na Wydziale Prawa i Administracji UMK; specjalizuje się w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym i prawie samorządu terytorialnego; krm@umk.pl;

WSTĘP

W dniu 11 września 2015 r. weszła w życie ustawa z dnia 24 kwietnia 2015 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu¹. Jej celem było zapewnienie kompleksowej i – co niezwykle istotne – realnej ochrony krajobrazu oraz wprowadzenie systemu świadomego zarządzania wszystkimi krajobrazami. Zaproponowano również wprowadzenie narzędzi służących skuteczności podejmowanych przez gminę działań w zakresie porządkowania przestrzeni publicznej – opłatę reklamową, uregulowaną w art. 17a ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych² oraz karę pieniężną za naruszenie przepisów uchwały krajobrazowej, o której mowa w art. 37d ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym³.

W artykule skupiono się wyłącznie na aspekcie podmiotowym obu wskazanych instrumentów prawnych. Zarówno podmiot zobowiązany do uiszczenia opłaty reklamowej, jak i podmiot zobowiązany do uiszczenia kary pieniężnej za naruszenie przepisów uchwały krajobrazowej, jest wyznaczony w oparciu o terminy zdefiniowane w prawie cywilnym, co – w kontekście wykładni przepisów u.p.z.p. i u.p.o.l. – zdaje się nastrożać niemałe trudności interpretacyjne.

UCHWAŁA KRAJOBRAZOWA – UWAGI OGÓLNE

W przepisie art. 37a ust. 1 u.p.z.p. ustawodawca ustanowił upoważnienie ustawowe dla rady gminy 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 wykonane⁴. Uchwała jest aktem prawa miejscowego, do stanowienia którego rada gminy nie została zobligowana. Jeśli jednak zdecyduje się na jej podjęcie, uchwała musi dotyczyć całego obszaru gminy⁵, przy czym jednocześnie może przewidywać różne regulacje dla różnych obszarów gminy określając w sposób jednoznaczny granice tych obszarów.

Z art. 37a ust. 3 u.p.z.p. wynika upoważnienie dla rady gminy do ustalenia zakazu sytuowania ogrodzeń (przy czym nie ma ta regulacja zastosowania do ogrodzeń autostrad i dróg ekspresowych oraz ogrodzeń linii kolejowych – ust. 8) oraz tablic reklamowych i urządzeń reklamowych, z wyłączeniem szyldów. W odniesieniu do szyldów określa się natomiast zasady i warunki ich sytuowania, gabaryty oraz liczbę szyldów, które mogą być umieszczone na danej nieruchomości przez podmiot prowadzący na niej działalność (art. 37a ust. 2 u.p.z.p.).

¹ Dz. U. poz. 774.

² Tekst jedn. Dz. U. z 2019 r. poz. 1170 ze zm., dalej jako "u.p.o.l."

³ Tekst jedn. Dz. U. z 2018 r. poz. 1945 ze zm., dalej jako "u.p.z.p."

⁴ Dalej jako „uchwała krajobrazowa”.

⁵ Zgodnie z art. 37a ust. 5 *in fine* u.p.z.p.: „(...) z wyłączeniem terenów zamkniętych ustalonych przez inne organy niż ministra właściwego do spraw transportu”.

W uchwale krajobrazowej obowiązkowo rada gminy musi również określić warunki i termin dostosowania istniejących w dniu jej wejścia w życie obiektów małej architektury, ogrodzeń oraz tablic reklamowych i urządzeń reklamowych do zakazów, zasad i warunków w niej określonych, nie krótszy niż 12 miesięcy od dnia wejścia w życie uchwały (art. 37a ust. 9 u.p.z.p.). Ponadto, na podstawie art. 37a ust. 10 u.p.z.p., jest uprawniona również, choć jest to fakultatywne, do wskazania w uchwale krajobrazowej rodzajów obiektów małej architektury, które nie wymagają dostosowania do zakazów, zasad lub warunków określonych w uchwale, oraz wskazania obszarów oraz rodzajów ogrodzeń, dla których następuje zwolnienie z obowiązku dostosowania ogrodzeń istniejących w dniu jej wejścia w życie do zakazów, zasad lub warunków określonych w uchwale.

Procedura uchwalania uchwały krajobrazowej zbliżona jest do tzw. procedury planistycznej⁶ – procedury sporządzania studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy⁷, jak również miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego⁸. Wójt (burmistrz, prezydent miasta) jest bezwzględnie związany kolejnością poszczególnych elementów procedury, określoną w art. 37b u.p.z.p.⁹

KARA PIENIĘŻNA ZA NARUSZENIE UCHWAŁY KRAJOBRAZOWEJ I PODMIOTY ZOBOWIĄZANE DO JEJ UISZCZENIA

Umieszczenie tablicy reklamowej lub urządzenia reklamowego niezgodne z przepisami uchwały krajobrazowej zostało przez ustawodawcę zagrożone sankcją w postaci administracyjnej kary pieniężnej. Zgodnie z treścią art. 189b ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego¹⁰, przez administracyjną karę pieniężną rozumie się określoną w ustawie sankcję o charakterze pieniężnym, nakładaną przez organ administracji publicznej, w drodze decyzji, w następstwie naruszenia prawa polegającego na niedopełnieniu obowiązku albo naruszeniu zakazu ciążącego na osobie fizycznej, osobie prawnej albo jednostce organizacyjnej nieposiadającej osobowości prawnej. Jak wskazuje Ł. Sadkowski, pod pojęciem „administracyjnej kary pieniężnej” należy zatem rozumieć sytuację, w której adresat normy prawnej nie zastosuje się do ustanowionego nakazu albo zakazu, co wywoła pewne ujemne, określone w ustawie, skutki prawne¹¹.

Należy wskazać, że funkcję kar administracyjnych określa się nie jako kompensacyjną, a raczej ściśle sankcyjną czy represyjną¹². Ustawodawca, chroniąc ład przestrzenny jako pewnego

rodzaju wartość, zdecydował się na wprowadzenie sankcji administracyjnej, a nie karnej. Celem sankcji karnej jest ukaranie podmiotu, który dopuścił się deliktu karnego – decydujące będzie wobec tego kryterium winy, mające charakter subiektywny¹³. Natomiast kara pieniężna za naruszenie uchwały krajobrazowej, jako sankcja administracyjna, ma służyć nie ukaraniu podmiotu administrowanego, ale ma nakłonić go do zachowania się w sposób oczekiwany przez organ administracyjny (w tym również – do zaprzestania działań, które organ uznaje za niepożądane, np. umieszczania tablicy czy urządzenia reklamowego wbrew uchwale rady gminy)¹⁴.

Biorąc pod uwagę powyższe rozważania należy wskazać, że odpowiedzialność podmiotów za naruszenie uchwały krajobrazowej określono w sposób „kaskadowy”, umożliwiający osiągnięcie wskazanego celu w postaci oczekiwanej przez organ zachowania podmiotu.

W pierwszej kolejności odpowiada podmiot, który umieścił tablicę reklamową lub urządzenie reklamowe niezgodnie z przepisami uchwały krajobrazowej (art. 37d ust. 1 u.p.z.p.)¹⁵. Wydaje się, że może być to „każdy” podmiot, czyli także podmiot niezwiązany w żaden sposób z nieruchomością lub obiektem budowlanym, na której umieścił on tablicę lub urządzenie reklamowe niezgodnie z zasadami. Wykładnia literalna przepisu art. 37d ust. 1 u.p.z.p. zdaje się wskazywać na możliwość obciążenia karą pieniężną podmiotu świadczącego usługi montażu tablicy lub urządzenia reklamowego (czyli tego, który dosłownie „umieszcza” je na nieruchomości).

Odpowiedzialność za naruszenie zasad uchwały reklamowej ma charakter obiektywny i nie ogranicza jej brak zawinienia. W takiej sytuacji monter winien zabezpieczyć się odpowiednią umową z podmiotem zlecającym, w której zleciodawca, jako czerpiący korzyść, składa z jednej strony oświadczenie o zgodności umieszczenia tablicy lub urządzenia z uchwałą reklamową, z drugiej zaś – w razie nałożenia kary pieniężnej przez organ – do pokrycia jej kosztów.

Jeśli ustalenie podmiotu zobowiązanego w trybie art. 37d ust. 1 u.p.z.p. nie będzie możliwe, karę wymierza się właścicielowi, użytkownikowi wieczystemu lub posiadaczowi samoistnemu nieruchomości lub obiektu budowlanego, na którym umieszczono tablicę lub urządzenie reklamowe (art. 37d ust. 2 u.p.z.p.).

Zasadniczą kwestią jest więc stwierdzenie, kto faktycznie umieścił na nieruchomości tablicę lub urządzenie reklamowe. W tym stadium sprawy to na organie spoczywa obowiązek ustalenia kręgu stron i wezwania wszystkich do udziału w postępowaniu (art. 61 § 4 k.p.a.). Wydaje się, że w fazie wstępnej (tj. przed formalnym wszczęciem postępowania) tożsamość podmiotów zobowiązanych wskazać mogą pracownicy urzędu gminy (np. strażnicy gminni), czy też sami mieszkańcy gminy wnoszący skargi lub media. Potwierdzenia kręgu stron w postępowaniu administracyjnym organ powinien dokonać już w toku postępowania administracyjnego w oparciu o środki dowodowe: dokumenty (np. umowa między reklamodawcą a władającym

⁶ Pod pojęciem procedury planistycznej rozumiem tryb sporządzania planu miejscowego oraz studium, będący sekwencją czynności, jakie podejmują organy, aby doprowadzić do uchwalenia ww. aktów; zob. K. Rokicka, *Uchwały rady gminy w procedurze planistycznej – wybrane problemy*, Samorząd Terytorialny 2015, nr 11, s. 15.

⁷ Dalej jako „studium”.

⁸ Dalej jako „plan miejscowy”.

⁹ Por. T. Bąkowski, *Zakres swobody i władztwa planistycznej gminy w kształtowaniu treści uchwały krajobrazowej*, Gdańskie Studia Prawnicze 2017, tom XXXVIII, s. 64.

¹⁰ Tekst jedn. Dz. U. z 2018 r. poz. 2096 ze zm., dalej jako „k.p.a.”.

¹¹ Ł. Sadkowski, *Zmiany w kodeksie postępowania administracyjnego*, Warszawa 2017, s. 126; por. R. Stankiewicz, *Komentarz do art. 189b [w:] M. Wierzbowski, R. Hauser (red.), Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2018, Legalis/el, uw. 2.

¹² Por. Ł. Sadkowski, *Zmiany w kodeksie...*, s. 126.

¹³ G. Goleń, *Komentarz do art. 7 pkt 5 [w:] A. Fogel (red.), Ustawa krajobrazowa. Komentarz do przepisów wprowadzonych w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu*, Warszawa 2016, el/LEX, uw. 1 do art. 37d u.p.z.p.

¹⁴ *Ibidem*.

¹⁵ J. Borkowski, A. Krawczyk [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski (red.), *System Prawa Administracyjnego. Tom 9. Prawo procesowe administracyjne*, Warszawa 2017, s. 171.

nieruchomością lub obiektem budowlanym), jak również dowody z zeznań świadków, ewentualnie oględziny nieruchomości (czy też samej tablicy lub urządzenia reklamowego). Wydaje się, że właściciel, użytkownik wieczysty czy posiadacz samoistny będą zainteresowani współpracą z organem w zakresie ustalenia podmiotu faktycznie zobowiązanego. Będą mieli oni na uwadze bowiem fakt, że to na nich sankcja zostanie nałożona w dalszej kolejności, jeśli w toku postępowania administracyjnego organ poweźmie wątpliwości co do prawidłowości ustalenia kręgu stron w postępowaniu administracyjnym w przedmiocie nałożenia kary pieniężnej.

Jeśli organ nie ustali, kto faktycznie umieścił na nieruchomości tablicę lub urządzenie reklamowe, otwiera się możliwość nałożenia kary na właściciela, użytkownika lub posiadacza samoistnego. Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, choć posługuje się wielokrotnie terminami „właściciel” oraz „użytkownik wieczysty”¹⁶, nie zawiera definicji legalnych wskazanych pojęć. Terminy te zostały jednak zdefiniowane w ustawie z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny¹⁷, tj. ustawie regulującej w sposób podstawowy problematykę prawa cywilnego. Niezbędnym jest wobec tego odwołanie się do przyjętego prawnego znaczenia wskazanych pojęć w tejże ustawie.

W myśl art. 140 k.c. „w granicach określonych przez ustawy i zasady współżycia społecznego właściciel może, z wyłączeniem innych osób, korzystać z rzeczy zgodnie ze społeczno-gospodarczym przeznaczeniem swego prawa,

w szczególności może pobierać pożytki i inne dochody z rzeczy. W tych samych granicach może rozporządzać rzeczą”. Kodeks cywilny nie definiuje więc pojęcia „własności”, ale określa jej granice, zasady wykonywania prawa własności oraz ograniczenia w jego korzystaniu¹⁸. Natomiast zgodnie z treścią przepisu art. 232 k.c., przedmiotem użytkowania wieczystego są grunty stanowiące własność Skarbu Państwa, jednostek samorządu terytorialnego lub ich związków, tj. nieruchomości będące przedmiotem własności publicznej *sensu stricto*, z których w sposób długotrwały korzystać będą osoby fizyczne, prawne lub podmioty, o którym mowa w art. 331 k.c.¹⁹. Jeśli chodzi o granice prawa użytkowania wieczystego, to – w stosunku do granic prawa własności – są one niemal tożsame. Jedyne kryterium społeczno-gospodarczego przeznaczenia prawa, wyznaczającego granice prawa własności, zastąpione zostało kryterium umowy o oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste. Posiadacz samoistny natomiast jedynie w sposób faktyczny włada rzeczą, czyniąc to jak właściciel (art. 336 k.c.), niemniej jednak samym właścicielem nieruchomości nie będąc.

W świetle art. 37d ust. 2 u.p.z.p. właściciel, użytkownik wieczysty i posiadacz samoistny – mimo zasadniczego zróżnicowania ich statusu prawnego – są podmiotami równorzędnymi. Ustawodawca, nie różnicuje ich pozycji w procesie nakładania kary pieniężnej za naruszenie uchwały krajobrazowej. Dlatego też, wszystkie wskazane podmioty będą odpowiadać na zasadzie ryzyka, nie zaś na zasadzie winy, co zostało zasygnalizo-

wane powyżej. Należy bowiem przyjąć, że ponoszą oni konsekwencje nieprawidłowości w dbaniu o nieruchomość, ponieważ pozwolili na umieszczenie na niej obiektu reklamowego niezgodnego z obowiązującymi przepisami prawa²⁰.

Należy zaznaczyć, że jest możliwe, aby nałożyć karę pieniężną solidarnie na podmioty zobowiązane. Nie można tego wykluczyć z uwagi na system odesłań, skonstruowany przez ustawodawcę w przypadku analizowanej instytucji²¹. Zgodnie z art. 37e u.p.z.p., w sprawach nieuregulowanych, dotyczących kar pieniężnych, o których mowa w art. 37d, stosuje się odpowiednio przepisy działu III ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa²², z tym że uprawnienia organów podatkowych przysługują wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi miasta). Tymczasem w art. 91 o.p. ustawodawca nakazuje, w kwestiach dotyczących odpowiedzialności solidarnej za zobowiązania podatkowe, stosować przepisy k.c. dla zobowiązań cywilnoprawnych. Chodzi przede wszystkim o art. 369 k.c., statuujący odpowiedzialność solidarność w sytuacji, gdy wynika ona z ustawy lub czynności prawnej²³.

Sformułowanie o „niemożliwości ustalenia podmiotu zobowiązanego”, który umieścił tablicę lub urządzenie reklamowe niezgodnie z przepi-

sami uchwały krajobrazowej, wydaje się być jednakowoż niefortunnym, jak i wywołującym trudności interpretacyjne na tle art. 37d ust. 1 i 2 u.p.z.p. Ustawodawca nie wskazuje bowiem organowi, jakie działania obowiązkowo musi podjąć, aby uznać, że zrobił wszystko, aby podmiot zobowiązany ustalić. Ponadto, właściciel, użytkownik wieczysty lub posiadacz samoistny nieruchomości poniosą odpowiedzialność jedynie wówczas, gdy brak jest możliwości ustalenia podmiotu zobowiązanego. Jednakże nietrudno wyobrazić sobie sytuację, gdy organ taki podmiot ustali, ale nie będzie w stanie wyegzekwować kary pieniężnej, jak chociażby w przypadku, gdy podmiotem umieszczającym obiekt będzie spółka kapitałowa, zajmująca się w swojej działalności profesjonalnej stawianiem tablic czy urządzeń reklamowych. Zamieszczenie nieprawidłowego adresu w Krajowym Rejestrze Sądowym (bądź jego wykreślenie w wyniku np. wypowiedzenia umowy najmu lokalu, którego adres był umieszczony w rejestrze), w połączeniu np. z rezygnacją jedyne go członka zarządu takiej spółki, przy jednoczesnym niedopełnieniu obowiązków, o których mowa w art. 19a ust. 5d²⁴ ustawy z dnia 20 sierpnia 1997 r. o Krajowym Rejestrze Sądowym²⁵ może prowadzić do nieskuteczności zastosowanej kary. Jednakże, ustaliwszy uprzednio podmiot zobowiązany, ja-

¹⁶ Nie tylko w art. 37d, ale także przepisy art.: 36, 37, 53, 59, 63 u.p.z.p.

¹⁷ Tekst jedn. Dz. U. z 2019 r. poz. 1145, dalej jako „k.c.”.

¹⁸ Por. E. Gniewek [w:] E. Gniewek (red.), *System prawa prywatnego. Tom 3. Prawo rzeczowe*, Warszawa 2013, ss. 342, 344.

¹⁹ J. Majorowicz, *Aktualność instytucji użytkowania wieczystego*, Przegląd Sądowy 1999, nr 9, s. 60; M. Pyziak-Szafnicka, W. Robaczyński, M. Kawecka-Stępień, *Elementarny kurs prawa cywilnego*, Warszawa 2012, s. 61.

²⁰ K. Burski, *Charakter prawny kary pieniężnej przewidzianej w art. 37d ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, Internetowy Przegląd Prawniczy TBSP UJ 2016, nr 5, s. 32.

²¹ Por. rozważania WSA w Krakowie na tle kary pieniężnej za urządzenie gier na automatach poza kasynem gry, wyrok z dnia 20 lipca 2016 r., III SA/Kr 52/16, CBOSA.

²² Tekst jedn. Dz. U. z 2019 r. poz. 900 ze zm., dalej jako „o.p.”.

²³ Szerzej – zob. rozważania dotyczące odpowiedzialności solidarnej przy uiszczeniu opłaty reklamowej w następnym rozdziale artykułu.

²⁴ Art. 19a ust. 5d ustawy o Krajowym Rejestrze Sądowym: „Do zgłoszenia spółki kapitałowej do Rejestru należy dołączyć listę obejmującą nazwisko i imię oraz adres do doręczeń albo firmę lub nazwę i siedzibę członków organów lub osób uprawnionych do powołania zarządu. W przypadku gdy współnikiem jest osoba prawna, należy podać imiona i nazwiska oraz adresy do doręczeń członków organu uprawnionego do reprezentowania tej osoby prawnej. Każdorazową zmianę tych osób oraz danych tych osób należy zgłosić sądowi rejestrowemu, przedkładając nową listę. Przepisy ust. 5a-5c stosuje się odpowiednio”.

²⁵ Tekst jedn. Dz. U. z 2018 r. poz. 986 ze zm.

kim jest spółka, która zamieściła tablicę lub urządzenie reklamowe, organ nie może obciążyć karą pieniężną właściciela nieruchomości, użytkownika wieczystego ani posiadacza samoistnego.

W tym kontekście zdecydowanie skuteczniejsze byłoby każdorazowe obciążanie obowiązkiem tego podmiotu, we władaniu którego nieruchomość pozostaje, to on bowiem najwięcej zyskuje na lokalizacji tablicy lub urządzenia reklamowego.

OPŁATA REKLAMOWA I PODMIOT ZOBOWIĄZANY DO JEJ UISZCZENIA

Opłata reklamowa jest jedną z opłat fakultatywnych, wymienionych w art. 1 u.p.o.l. Rada gminy może ją pobierać od umieszczonych tablic reklamowych lub urządzeń reklamowych wyłącznie na obszarach, na których obowiązuje uchwała krajobrazowa (art. 17a ust. 1 i 2 u.p.o.l.). Stanowi ona swoistego rodzaju gratyfikację dla gmin za uporządkowanie sytuacji związanej z tablicami i urządzeniami reklamowymi na ich terenie²⁶.

Ustawodawca wprost wskazuje, jakie podmioty zobowiązane są do uiszczenia opłaty reklamowej, odwołując się – podobnie jak w przypadku kary pieniężnej za naruszenie zasad uchwały krajobrazowej – do pojęć właściwych dla prawa cywilnego. Jednocześnie jednak rozszerza katalog osób potencjalnie obciążanych opłatą reklamową o kolejne kategorie władztwa nad nieruchomościami lub obiektami budowlanymi.

Opłatę reklamową pobiera się – co należy zaznaczyć na początku – niezależnie od tego, czy na tablicy reklamowej lub urządzeniu reklamo-

wym (znajdujących się na nieruchomościach lub obiektach budowlanych) eksponowana jest reklama. Podmiot obciążony opłatą może więc na takiej tablicy lub urządzeniu zarabiać i pobierać wynagrodzenie za korzystanie z nich przez zainteresowanych, bądź też może ich nie używać. Dla wymierzenia i pobrania opłaty reklamowej powyższe nie ma znaczenia.

Zgodnie z brzmieniem art. 17a ust. 3 u.o.p.l., przedmiotowa danina w pierwszej kolejności będzie egzekwowana od właścicieli nieruchomości lub obiektów budowlanych, dopiero zaś, gdy nie będzie możliwości ustalenia właściciela, zobowiązani będą kolejno: użytkownicy wieczystości nieruchomości gruntowych albo posiadacze samoistni nieruchomości lub obiektów budowlanych. W przypadku posiadaczy samoistnych nie ma znaczenia, czyją nieruchomością władają. Natomiast jeśli chodzi o posiadaczy zależnych, a więc faktycznie władających nieruchomością jak użytkownik, zastawnik, najemca, dzierżawca lub mających inne prawo, z którym łączy się określone władztwo nad cudzą nieruchomością (art. 336 K.c.), to ustawodawca ogranicza ich jedynie do posiadaczy nieruchomości lub ich części albo obiektów budowlanych lub ich części, stanowiących własność Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego, jeżeli posiadanie:

- a) wynika z umowy zawartej z właścicielem, Krajowym Ośrodkiem Wsparcia Rolnictwa lub z innego tytułu prawnego;
- b) jest bez tytułu prawnego²⁷.

W przypadku opłaty reklamowej ustawodawca od razu zdecydował się obciążyć podmiot wła-

dający nieruchomością, co, jak wskazywałam przy analizie kary pieniężnej, wydaje się być lepszym rozwiązaniem niż obciążanie podmiotu, umieszczającego tablicę czy urządzenie reklamowe, którego ustalenie może niejednokrotnie nastroczać sporo trudności.

Aby zobowiązanie do zapłaty opłaty reklamowej było solidarne (art. 366 k.c.²⁸), musi wynikać z ustawy lub z czynności prawnej, o czym przesądza wprost art. 369 k.c. O tego rodzaju odpowiedzialności współwłaścicieli, współużytkowników wieczystych lub współposiadaczy przesądza wprost art. 17a ust. 4 u.p.o.l., zgodnie z treścią którego, jeżeli nieruchomość lub obiekt budowlany, na których zlokalizowana jest tablica reklamowa lub urządzenie reklamowe, jest przedmiotem współwłasności lub pozostaje w posiadaniu dwóch lub więcej osób obowiązek w zakresie wniesienia opłaty reklamowej ciąży solidarnie odpowiednio na wszystkich współwłaścicielach lub współposiadaczach.

Jest to zobowiązanie niepodzielne na gruncie prawa publicznego, tak więc organ podatkowy nie może orzec o zobowiązaniu współwłaścicieli w częściach proporcjonalnych do udziału we współwłasności. W przypadku opłaty reklamowej nie ma też znaczenia, który ze współwłaścicieli, współużytkowników wieczystych lub współposiadaczy faktycznie czerpie korzyści z posadowionej na nieruchomości tablicy czy urządzenia reklamowego. Taką regulację w zakresie odpowiedzialności solidarnej jednoznacznie należy ocenić jako pozytywną.

Problem, jaki może się uaktualnić na tle odpowiedzialności solidarnej dotyczy sytuacji, gdy organ jest w posiadaniu informacji o tożsamości zarówno właściciela, jak i posiadacza samoistnego nieruchomości. Zobowiązanie podatkowe, które powstałoby w taki sposób, nie byłoby zobowiązaniem solidarnym (brak jest bowiem normy prawnej ustanawiającej taką odpowiedzialność), doszłoby wobec tego do sytuacji absolutnie nieakceptowalnej, a mianowicie – wyznaczenia wysokości odrębnych zobowiązań podatkowych zarówno u właściciela, jak i u posiadacza samoistnego. Wydaje się, że decydujące powinno być czerpanie korzyści z nieruchomości, tj. podatnikiem opłaty reklamowej będzie ten podmiot, który faktycznie korzysta z nieruchomości²⁹.

Obciążenie opłatą reklamową posiadacza samoistnego (nie zaś właściciela nieruchomości) jest uzasadnione również brzmieniem art. 17a ust. 6 u.p.o.l. i odwołaniem się w tym przepisie do podatku od nieruchomości od tablicy reklamowej lub urządzenia reklamowego, którego kwotę zalicza się na poczet opłaty reklamowej należnej od tej tablicy reklamowej lub urządzenia reklamowego. Co istotne, przy płatności podatku od nieruchomości przyjmuje się właśnie, że podatnikiem jest posiadacz samoistny (zgodnie z brzmieniem art. 3 ust. 3 u.p.o.l., jeżeli przedmiot opodatkowania znajduje się w posiadaniu samoistnym, obowiązek podatkowy w zakresie podatku od nieruchomości ciąży na posiadaczu samoistnym.). Jak słusznie wskazuje A. Fogel,

²⁶ Por. D. Zelewski, *Opłata reklamowa* [w:] D. Zelewski (red.), *Jak wykorzystać potencjał „ustawy krajobrazowej”?* Instrumenty prawne i propozycje. Przewodnik dla samorządu gminnego, Gdańsk 2016, s. 17, wersja elektroniczna: https://www.im.edu.pl/wp-content/uploads/2011/06/20160302_podrecznik.pdf, (data dostępu: 3.12.2018 r.).

²⁷ Por. art. 17a ust. 3 pkt 4 u.o.p.l.

²⁸ Art. 366 k.c.: „§ 1. Kilku dłużników może być zobowiązanych w ten sposób, że wierzyciel może żądać całości lub części świadczenia od wszystkich dłużników łącznie, od kilku z nich lub od każdego z osobna, a zaspokojenie wierzyciela przez któregośkolwiek z dłużników zwalnia pozostałych (solidarność dłużników). § 2. Aż do zupełnego zaspokojenia wierzyciela wszyscy dłużnicy solidarni pozostają zobowiązani”.

²⁹ A. Fogel, *Komentarz do art. 4 pkt 3* [w:] A. Fogel (red.), *Ustawa krajobrazowa. Komentarz do przepisów wprowadzonych w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu*, Warszawa 2016, e1./LEX, uw. 11 do art. 17a u.p.o.l.

właściciel nie ma informacji, czy podatek został uiszczony przez posiadacza samoistnego i w jakiej wysokości, natomiast podanie tej informacji przez organ podatkowy byłoby naruszeniem tajemnicy skarbowej³⁰. Przyjęcie natomiast, że zobowiązanym do uiszczenia opłaty reklamowej w pierwszej kolejności nie jest posiadacz samoistny, prowadziło do kolizji zbiegu podstaw do uznania za podatnika. W przypadku opłaty reklamowej zastosowanie odmiennej reguły kolizyjnej prowadziło do niezaliczania wysokości podatku od nieruchomości na poczet opłaty reklamowej.

ZAKOŃCZENIE

Kara pieniężna za naruszenie zasad uchwały krajobrazowej stanowi zarówno instrument prewencyjny, jak i represyjny. Opłata reklamowa tymczasem jest instytucją fiskalną. Pomimo ich odmienności, przede wszystkim w zakresie celów, jakie mają spełniać, obie zostały wprowadzone przez ustawodawcę dla skutecznego zabezpieczenia rozwiązań prawnych w zakresie porządkowania przestrzeni publicznej. Pełnią one niezwykle istotną funkcję w polskim systemie ochrony krajobrazu. Z tego względu niezbędne jest wyraźne i jasne określenie, jakie podmioty są zobowiązane do ich uiszczenia, co pozytywnie wpłynie ich skuteczność.

ABSTRAKT

Celem artykułu jest charakterystyka instrumentów fiskalnych, zapewniających skuteczne zabezpieczenie rozwiązań porządkujących przestrzeń publiczną – opłata reklamowa oraz kara pieniężna za naruszenie przepisów uchwały krajobrazowej. Artykuł dotyczy aspektów podmiotowych wskazanych instrumentów prawnych.

W przypadku kary pieniężnej za naruszenie zasad uchwały reklamowej niedostatecznie sprecyzowano kryteria, które decydują o tym, że karą obciążony zostanie właściciel, użytkownik wieczysty lub posiadacz nieruchomości. Ze sformułowania „jeżeli nie jest możliwe ustalenie podmiotu” organ nie jest w stanie wywieść, jakiego rodzaju działania zwolnią go z obowiązku poszukiwania podmiotu, który faktycznie umieścił tablicę lub urządzenie reklamowe w sposób niezgodny z uchwałą. Niedostatecznie efektywne czynności organu mogą być natomiast przyczyną uwzględniania odwołań przez organy odwoławcze (ewentualnie w dalszej kolejności – skarg do sądów administracyjnych) od decyzji o obciążeniu karą pieniężną przez podmioty sprawujące władztwo nad nieruchomością, które tablicy lub urządzenia na nieruchomości nie umieściły.

Natomiast w zakresie opłaty reklamowej problemowe mogą być próby solidarnego obciążania właściciela i posiadacza nieruchomości, do czego nie uprawnia przepis art. 17a ust. 4 u.p.o.l. Poza tym za obciążaniem w pierwszej kolejności posiadacza samoistnego nieruchomości przemawia wykładnia przepisu art. 17a u.p.o.l. w kontekście zasad nakładania podatku od nieruchomości.

Opłatę reklamową pobiera się niezależnie od tego, czy na tablicy reklamowej lub urządzeniu reklamowym umieszczona jest reklama. Danina w pierwszej kolejności będzie egzekwowana od właściciela nieruchomości. Jeśli brak jest możliwości ich ustalenia zobowiązani będą kolejno: użytkownik wieczysty albo posiadacz samoistny. W opracowaniu zostało

wyjaśnione, dlaczego nie jest możliwe, aby obciążać solidarnie podmioty zobowiązane do zapłaty.

Umieszczenie tablicy reklamowej lub urządzenia reklamowego niezgodne z przepisami uchwały krajobrazowej jest zagrożone sankcją administracyjną, której celem jest nakłonienie podmiotu zobowiązanego do zachowania się w sposób oczekiwany przez organ administracyjny. Odpowiedzialność podmio-

AN ABSTRACT

The aim of the article is to characterize fiscal instruments, that ensure effective protection of solutions ordering public space - advertising fee and penalty payment for violation of the landscape resolution. The article presents the selected subject-related aspects of these fiscal instruments.

The advertising fee is charged regardless of the placement of the advertisement on the advertising board or advertising device. In the first place, the tribute will be enforced from a property owner. If it is not possible to indicate him, a perpetual usufructuary or an autonomous possessor will be obliged. The article presents why it cannot jointly and severally oblige the subjects required to pay.

tów określono w sposób „kaskadowy”: w pierwszej kolejności odpowiada podmiot, który umieścił tablicę reklamową lub urządzenie reklamowe, zaś w dalszej – właściciel, użytkownik wieczysty lub posiadacz samoistny nieruchomości. Artykuł porusza kwestię wpływu nieprecyzyjnych kryteriów wyznaczania podmiotu ostatecznie zobowiązanego na jego sytuację prawną w tym postępowaniu.

The location of an advertising billboard or advertising device that is not in accordance with the provisions of a landscape resolution is threatened by a legal sanction in administration law. Its purpose is to persuade the obliged subject to behave in the manner expected by the administrative authority. The liability of the subjects was determined in a "cascade" manner: the subject, that placed the advertising billboard or the advertising device, responds first, while the property owner, perpetual usufructuary or autonomous possessor. The article tackles the issue of the impact of inaccurate criteria for appointing the obliged subject to its legal position in this proceeding.

BIBLIOGRAFIA

Bąkowski T., *Zakres swobody i władztwa planistycznej gminy w kształtowaniu treści uchwały krajobrazowej*, Gdańskie Studia Prawnicze 2017, tom XXXVIII
Burski K., *Charakter prawny kary pieniężnej przewidzianej w art. 37d ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, Internetowy Przegląd Prawniczy TBSP UJ 2016, nr 5
Fogel A. (red.), *Ustawa krajobrazowa. Komentarz do przepisów wprowadzonych w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu*, Warszawa 2016, e/LEX
Gniewek E. (red.), *System prawa prywatnego. Tom 3. Prawo rzeczowe*, Warszawa 2013
Hauser R., Niewiadomski Z. (red.), *System Prawa Administracyjnego. Tom 9. Prawo procesowe administracyjne*, Warszawa 2017

Majorowicz J., *Aktualność instytucji użytkownika wieczystego*, Przegląd Sądowy 1999, nr 9.
Pyziak-Szafnicka M., Robaczyński W., Kawecka-Stępień M., *Elementarny kurs prawa cywilnego*, Warszawa 2012
Rokicka K., *Uchwały rady gminy w procedurze planistycznej – wybrane problemy*, „Samorząd Terytorialny” 2015, nr 11
Sadkowski Ł., *Zmiany w kodeksie postępowania administracyjnego*, Warszawa 2017
Wierzbowski M., Hauser R. (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2018, Legalis/el.
Zelewski D. (red.), *Jak wykorzystać potencjał „ustawy krajobrazowej”? Instrumenty prawne i propozycje. Przewodnik dla samorządu gminnego*, Gdańsk 2016, wersja elektroniczna: https://www.im.edu.pl/wp-content/uploads/2011/06/20160302_podrecznik.pdf, data dostępu: 15.07.2018 r.