

Adam Bochentyn

Uniwersytet Gdański

adam.bochentyn@ug.edu.pl

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8234-1786>

Michał Miłosz

Uniwersytet Gdański

michal.milosz@ug.edu.pl

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

Data wszczęcia postępowania
w sprawie wymierzenia kary
pieniężnej za nielegalne umieszczenie
tablicy reklamowej lub urządzenia
reklamowego – uwagi *de lege lata*
i *de lege ferenda* w kontekście
rozbieżności występujących
w orzecznictwie

<http://dx.doi.org/10.12775/SIT.2024.017>

1. Wprowadzenie

Przedmiotem rozważań niniejszego opracowania jest problem określenia daty wszczęcia postępowania w sprawie wymierzenia kary pieniężnej za nielegalne umieszczenie tablicy reklamowej lub urządzenia reklamowego, a w konsekwencji ustalenia początkowej

daty okresu, za jaki naliczana jest ta kara, a także ocena stanowisk wyrażonych w odniesieniu do tej kwestii w judykaturze – reprezentowanych przez dwie różne linie orzecznicze wykształcone przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku oraz Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie. W myśl pierwszej z tych linii przedmiotową karę wymierza się od dnia pierwszej czynności dokonanej w sprawie, tj. w praktyce wizji lokalnej, podczas której stwierdzone jest umieszczenie reklamy, o czym następnie organ informuje stronę w zawiadomieniu o wszczęciu postępowania administracyjnego w sprawie wymierzenia kary pieniężnej. Z kolei zgodnie z drugą linią orzecniczą karę tę wymierza się od dnia doręczenia stronie zawiadomienia o wszczęciu postępowania w sprawie. W tym wypadku, jak się wydaje, głębszym tłem dla rozbieżności w wykładni prawa jest niedoskonałe wyrażenie przez ustawodawcę zamysłu stojącego za przyjęciem obowiązującego rozwiązania ustawowego bądź też – w gorszym razie – niepełne jego uświadomienie w toku procesu legislacyjnego.

Podstawą nakładania wskazanych administracyjnych kar pieniężnych są przepisy ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym¹, która daje gminom podstawę do regulowania zasad umieszczania nośników reklamowych, a także obiektów małej architektury oraz ogrodzeń na obszarze gminy w drodze uchwał zwanych potocznie „uchwałami krajobrazowymi”². Ustawodawca zdecydował, że naruszenie postanowień uchwały krajobrazowej, przybierające postać umieszczenia tablicy reklamowej lub urządzenia reklamowego niezgodnie z jej przepisami, będzie sankcjonowane poprzez nałożenie na podmiot, który dopuścił się takiego deliktu, kary pieniężnej (art. 37d ust. 1 u.p.z.p.)³. Karę pieniężną za delikt reklamowy, w drodze decyzji administracyjnej, nakłada organ wykonawczy gminy. Karę

¹ Tekst jednolity: Dz.U. z 2023 r. poz. 977 ze zm.; przywoływana dalej także skrótem: u.p.z.p.

² Zob. art. 37a u.p.z.p.

³ Jeżeli nie jest możliwe ustalenie podmiotu, który umieścił nośnik reklamowy, karę pieniężną wymierza się odpowiednio właścicielowi, użytkownikowi wieczystemu lub posiadaczowi samoistnemu nieruchomości lub obiektu budowlanego (zob. art. 37d ust. 2 u.p.z.p.).

tę wymierza się od dnia, w którym organ wszczął postępowanie administracyjne w sprawie, do dnia – nie wchodząc w szczegóły mechanizmu nakładania kary – dostosowania tablicy reklamowej lub urządzenia reklamowego do przepisów uchwały krajobrazowej obowiązującej na terenie danej gminy albo do dnia usunięcia nośnika reklamowego⁴. W konsekwencji ustalenie daty wszczęcia postępowania w sprawie wymierzenia przedmiotowej kary ma fundamentalne znaczenie dla określenia jej wysokości.

Ze względu na to, że gminy nie mają obowiązku przyjmowania uchwał krajobrazowych, na koniec 2023 r. obowiązywały one w nieco ponad 70 gminach⁵. W konsekwencji analizowany problem dotyka spraw występujących tylko na pewnej części terytorium kraju. Natomiast fakt ten nie umniejsza wagi samego problemu, zważywszy na wynikające z niego istotne konsekwencje finansowe dla podmiotów, na które kary pieniężne są nakładane. Wystarczy wskazać, że zgodnie z informacjami statystycznymi podanymi na stronie internetowej Gdańskiego Zarządu Dróg i Zieleni, na stan z dnia 10 listopada 2023 r., w mieście Gdańsku liczba nałożonych kar pieniężnych wyniosła 623, a łączna kwota nałożonych kar przekroczyła 5 milionów złotych⁶. W tej sumarycznej kwocie zauważalną różnicę może czynić przyjęta interpretacja reguły wyznaczania daty, od której naliczana jest kara pieniężna – jest bowiem oczywiste, że między przeprowadzeniem wizji lokalnej a zawiadomieniem strony minie od kilku do kilkunastu dni, a przykładowo kara naliczona za 7 dni w odniesieniu do nielegalnej reklamy w postaci tzw. eurobilbordu, o standardowym wymiarze 12 m², wynosi ponad 1800 zł.

⁴ Zasady wymierzania kary pieniężnej za delikt reklamowy określa art. 37d u.p.z.p. w ustępach od 4 do 9.

⁵ Zob. informację zamieszczoną na stronie Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego: <https://www.gov.pl/web/kultura/uchwala-krajobrazowa> (dostęp: 24.04.2024 r.).

⁶ Dane dostępne na stronie: <http://www.uchwalakrajobrazowagdanska.pl/statystyka/> (dostęp: 24.04.2024 r.).

2. Praktyka organów administracji

W praktyce wysłanie przez organ administracji zawiadomienia o wszczęciu postępowania administracyjnego w sprawie wymierzenia kary pieniężnej za umieszczenie nielegalnej reklamy jest poprzedzone wizją lokalną, podczas której pracownik organu stwierdza w danej lokalizacji fakt umieszczenia reklamy, mogącej naruszać postanowienia uchwały krajobrazowej. Na skutek dokonanych ustaleń następnie sporządzane jest i wysyłane zawiadomienie o wszczęciu postępowania administracyjnego w sprawie wymierzenia kary pieniężnej, które zawiera informację o przeprowadzonej kontroli (protokół z kontroli jest dołączany do akt sprawy). Nierzadko zawiadomienie jest sporządzane i wysyłane w tym samym dniu, w którym była przeprowadzana wizja lokalna.

Jak wynika z treści wyroków kształtujących dwie analizowane linie orzecznicze, w praktyce administracyjnej miasta Gdańska i Krakowa przyjmuje się, że dniem wszczęcia postępowania w sprawie wymierzenia kary pieniężnej za umieszczenie reklamy niezgodnie z przepisami uchwały krajobrazowej jest dzień przeprowadzenia kontroli (wizji lokalnej). Należy zaznaczyć, że powyższa praktyka nie jest w pełni jednolita.

Nie jest też ustalone, czy w praktyce miasta Krakowa – w związku z uprawnieniem się większości wyroków WSA w Krakowie – dojdzie do trwałej zmiany sposobu wyznaczania początkowej daty okresu, za który naliczana jest przedmiotowa kara pieniężna. Można już natomiast zauważyć zmianę stanowiska organu II instancji. W sprawie, w której zapadł wyrok WSA w Krakowie z dnia 30 listopada 2023 r., II SA/Kr 1095/23 – ostatni chronologicznie z analizowanej linii orzeczniczej tego sądu – Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Krakowie wydało decyzję reformującą decyzję organu I instancji w zakresie przyjętej liczby dni do wyliczenia kary pieniężnej, uznając za dzień wszczęcia postępowania dzień doręczenia stronie zawiadomienia o jego wszczęciu.

3. Ukształtowane linie orzecznicze

W odniesieniu do opisanej powyżej praktyki administracyjnej w judykaturze ukształtowały się dwa stanowiska – reprezentowane przez linie orzecznicze Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku⁷ oraz Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie⁸.

Stanowisko zajęte w linii orzeczniczej prezentowanej przez WSA w Gdańsku wprost nawiązuje do sformułowanej w doktrynie i orzecznictwie reguły, zgodnie z którą wszczęcie postępowania z urzędu, co do zasady, następuje z chwilą podjęcia pierwszej czynności w sprawie przez organ, pod warunkiem, że strona została poinformowana o tej czynności. W przedmiotowych sprawach za czynność taką Sąd uznaje wizję lokalną dokonywaną przez organ. W uzasadnieniach WSA w Gdańsku, zaznaczając, że o tej pierwszej czynności organ jest zobligowany poinformować stronę postępowania, wyjaśnił, że zawiadomienie o podjętych przez organ czynnościach jest w takiej sytuacji wymogiem niezbędnym dla wyznaczenia daty wszczęcia postępowania administracyjnego z urzędu, lecz nie determinującym jej. W ocenie WSA w Gdańsku taka wykładnia

⁷ Pierwszą linię reprezentują następujące wyroki WSA w Gdańsku: z dnia 8 września 2021 r., II SA/Gd 223/21; z dnia 8 września 2021 r., II SA/Gd 224/21; z dnia 9 listopada 2022 r., II SA/Gd 362/22; z dnia 18 stycznia 2023 r., II SA/Gd 524/22; z dnia 16 lutego 2023 r., II SA/Gd 520/22; z dnia 16 lutego 2023 r., II SA/Gd 521/22; z dnia 16 lutego 2023 r., II SA/Gd 522/22; z dnia 8 marca 2023 r., II SA/Gd 667/22; z dnia 27 września 2023 r., II SA/Gd 1075/22; z dnia 4 października 2023 r., II SA/Gd 1040/22. Treść wszystkich przywołanych w pracy wyroków wojewódzkich sądów administracyjnych oraz Naczelnego Sądu Administracyjnego dostępna jest w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych.

⁸ Linię orzeczniczą prezentowaną przez WSA w Krakowie wyrażają wyroki: z dnia 21 kwietnia 2023 r., II SA/Kr 168/23; z dnia 10 maja 2023 r., II SA/Kr 346/23; z dnia 12 maja 2023 r., II SA/Kr 327/23; z dnia 22 maja 2023 r., II SA/Kr 329/23; z dnia 5 czerwca 2023 r., II SA/Kr 528/23 oraz z dnia 18 lipca 2023 r., II SA/Kr 650/23. Poza wyrokiem wydanym w sprawie o sygn. akt II SA/Kr 168/23 orzeczenia, zgodnie z informacją zamieszczoną w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych, są prawomocne.

w przedmiotowych sprawach nie narusza praw strony do czynnego udziału w postępowaniu⁹.

W wyrokach WSA w Gdańsku zapadłych w 2023 r. analizowano dodatkowo funkcje administracyjnej kary pieniężnej. W uzasadnieniach tych wyroków podkreślono, że kara z art. 37d ust. 4 u.p.z.p. nie pełni tylko funkcji restytucyjnej, lecz także wszystkie pozostałe funkcje właściwe administracyjnym karom pieniężnym – ochronną, represyjną, redystrybucyjną i motywacyjną. Spełnienie tych funkcji przez karę pieniężną nie będzie możliwe, jeżeli organ zostanie pozbawiony możliwości jej efektywnego nakładania. Stąd wyprowadzana jest konkluzja, że: „przyjęcie poglądu, że kara administracyjna za popełnienie deliktu reklamowego może być naliczana dopiero od daty faktycznego zawiadomienia strony o wszczęciu postępowania, w skrajnych przypadkach mogłoby prowadzić do nadużyć i pozbawiać przysługujących organom narzędzi służących ochronie krajobrazu ich skuteczności. Podmiot umieszczający reklamę niezgodnie z przepisami uchwały mógłby ją zdekontować po otrzymaniu zawiadomienia o wszczęciu postępowania bez ponoszenia jakichkolwiek konsekwencji za jej uprzednie pozostawanie w przestrzeni publicznej, a następnie ponownie ją zamontować, do czasu otrzymania zawiadomienia o wszczęciu kolejnego postępowania. W takiej sytuacji ochrona krajobrazu, której służyć mają omawiane regulacje, byłaby iluzoryczna”¹⁰. Zdaniem WSA w Gdańsku prowadziłyby to do skutków trudnych do zaakceptowania z punktu widzenia praworządności oraz skuteczności przyjętych rozwiązań mających na celu ochronę krajobrazu¹¹.

Z kolei w myśl linii orzeczniczej prezentowanej przez WSA w Krakowie za dzień wszczęcia postępowania administracyjnego w sprawach wymierzenia kary pieniężnej za nielegalne umieszcze-

⁹ Zob. wyrok WSA w Gdańsku z dnia 8 września 2021 r., II SA/Gd 223/21, a także por. pozostałe wyroki WSA w Gdańsku z przedstawianej linii orzeczniczej.

¹⁰ Zob. wyroki WSA w Gdańsku: z dnia 16 lutego 2023 r., II SA/Gd 520/22; z dnia 16 lutego 2023 r.; II SA/Gd 521/22; z dnia 16 lutego 2023 r., II SA/Gd 522/22; z dnia 27 września 2023 r., II SA/Gd 1075/22. Por. też wyrok z dnia 8 września 2023 r., II SA/Gd 667/22.

¹¹ Zob. wyroki jw.

nie tablicy reklamowej lub urządzenia reklamowego należy uznać dzień doręczenia stronie zawiadomienia o wszczęciu postępowania, a nie dzień wcześniej przeprowadzonej czynności kontrolnej wykonanej w miejscu usytuowania reklamy.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie, przeprowadzając wykładnię art. 37d ust. 4 u.p.z.p., każdorazowo podkreślał konieczność uwzględnienia zasady czynnego udziału strony w postępowaniu administracyjnym oraz zasady budzenia zaufania do organów władzy publicznej¹². W wyroku z dnia 10 maja 2023 r. (II SA/Kr 346/23) Sąd zaznaczył, że: „skoro kara jest naliczana od wszczęcia postępowania, to dzień ten nie powinien przypadać przed dniem powiadomienia strony o toczącym się postępowaniu. W przeciwnym razie należałoby zaakceptować sytuację, w której organ wszczął postępowanie, podejmuje w pewnym okresie czasu rozmaite czynności w ramach tzw. postępowania gabinetowego, o których strona nie wie lub jeszcze nie wie, jednakże czas ten wpływa już w sposób bezpośredni na wysokość wymierzanej kary”¹³. Rozszerzoną argumentację zawiera wyrok WSA w Krakowie z dnia 12 maja 2023 r., II SA/Kr 327/23, w którym Sąd podkreślił, że „przy wykładni art. 37d ust. 4 u.p.z.p. konieczne jest uwzględnienie materialnoprawnego kontekstu, w którym występuje nawiązanie do wszczęcia postępowania przez organ (z urzędu). W tym kontekście istotny jest szczególnie mechanizm przyjęty przez ustawodawcę dla kary pieniężnej za umieszczenie reklamy niezgodnej z uchwałą krajobrazową. Mechanizm ten polega na tym, że zrezygnowano z kary, której wysokość zależna byłaby od rzeczywistego okresu czasu pozostawiania niezgodnej z uchwałą reklamy, na rzecz kary pieniężnej, o stosunkowo dużej wysokości, naliczanej progresywnie za każdy dzień pozostawiania reklamy niezgodnej z uchwałą, liczoną od momentu, w którym właściwy organ podjął wobec podmiotu odpowiedzialnego za naruszenie prawa, w sformalizowanej procedurze, działania zmierzające do usunięcia reklamy. Taki mechanizm opiera się na swego

¹² Zob. w szczególności wyroki WSA w Krakowie z dnia 10 maja 2023 r., II SA/Kr 346/23 oraz z dnia 5 czerwca 2023 r., II SA/Kr 528/23.

¹³ Por. też wyrok WSA w Krakowie z dnia 5 czerwca 2023 r., II SA/Kr 528/23.

rodzaju presji wywieranej na podmiocie naruszającym prawo, by ten w możliwie szybkim terminie doprowadził reklamę do stanu zgodnego z uchwałą lub ją usunął; w przeciwnym razie naraża się na wyższą karę. Taki mechanizm, zdaniem Sądu, ma sens przy założeniu, że podmiot naruszający prawo ma świadomość podejmowanych wobec niego działań przez właściwy organ, co oczywiście wiąże się z dokonaniem zgodnie z k.p.a. zawiadomieniem o wszczęciu postępowania (lub przeprowadzeniu innej czynności)". W przekonaniu Sądu taka wykładnia spójna jest z zasadą równości wobec prawa i zaufania obywateli wobec państwa i jego organów¹⁴.

Próbując uchwycić istotę przyczyn rozbieżności w wykładni, można ogólnie ująć to tak, że linia orzecznicza WSA w Gdańsku opiera się na konieczności zapewnienia efektywności sankcji za delikt reklamowy. W tym kontekście akcentowana jest równowaga funkcji pełnionych przez karę pieniężną z art. 37d u.p.z.p., a przede wszystkim jej funkcji represyjnej i restytucyjnej. Ta równowaga funkcji ma bowiem zapewniać skuteczność narzędzia ochrony krajobrazu, jakim jest uchwała krajobrazowa. Natomiast linia orzecznicza WSA w Krakowie, opierając się na wykładni materialnoprawnej, wywodzi z samej konstrukcji kary pieniężnej za delikt reklamowy i mechanizmu jej nakładania konieczność występowania świadomości strony co do podejmowanych wobec niej czynności przez właściwy w sprawie organ. Wykładnię tę, w szczególności, mają popierać względy równościowe (zasada równości wobec prawa) oraz uwzględnienie przy dokonywaniu wykładni zasady budzenia zaufania i zasady czynnego udziału strony w postępowaniu administracyjnym.

4. Analiza problemu i konkluzje

Wątpliwości związane z ustaleniem dnia wszczęcia postępowania w sprawie nałożenia kary za nielegalne umieszczenie tablicy reklamowej lub urządzenia reklamowego mają swoje pierwotne źródło

¹⁴ Argumentacja ta została następnie powtórzona w wyroku WSA w Krakowie z dnia 19 października 2023 r., II SA/Kr 1094/23.

w samym brzmieniu przepisu art. 37d ust. 4 u.p.z.p. Przepis ten wskazuje, że karę „wymierza się od dnia, w którym organ wszczął postępowanie w sprawie”, nie określając jednak *expressis verbis*, w jaki sposób należy ustalić datę wszczęcia tego postępowania. Ogólnej zasady ustalania daty wszczęcia postępowania z urzędu nie określa także ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego¹⁵, przesądzając w sposób wyraźny jedynie to, z jaką datą dochodzi do wszczęcia postępowania na żądanie strony. Ustawodawca, ani ogólnie w k.p.a., ani jednostkowo w u.p.z.p., nie zdecydował się przyjąć, występującego w niektórych rodzajach spraw, rozwiązania polegającego na konieczności wydania postanowienia o wszczęciu postępowania z urzędu. Takie rozwiązanie zostało przyjęte w ustawie z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa¹⁶. W postępowaniu podatkowym nie tylko wprowadzony został obowiązek wydania postanowienia o wszczęciu postępowania z urzędu (art. 165 § 2 o.p.), lecz także wprost zostało określone, że datą wszczęcia takiego postępowania jest dzień doręczenia postanowienia stronie (art. 165 § 4 o.p.)¹⁷. Regulacja ta nie ma jednak zastosowania w postępowaniu dotyczącym analizowanych sankcji, ponieważ art. 37e u.p.z.p. w sprawach nieuregulowanych dotyczących kar pieniężnych za delikt reklamowy nakazuje odpowiednio stosować jedynie przepisy działu III Ordynacji podatkowej. Poza zakresem tego odesłania są zatem przepisy działu IV Ordynacji podatkowej, w tym wskazany art. 165 § 4 o.p., którego zastosowanie rozwiewałoby wątpliwości co do daty wszczęcia postępowania.

W kontekście analizowanego problemu wyraźnie wybrzmiewa pogląd Wacława Dawidowicza, którego zdaniem „należy poddać zdecydowanej krytyce taką konstrukcję wszczęcia postępowania administracyjnego z urzędu, która utrzymuje niepewność co do daty wszczęcia tego postępowania i ogranicza w ten sposób jaw-

¹⁵ Tekst jednolity: Dz.U. z 2024 r. poz. 572; przywoływana dalej także skrótem: k.p.a.

¹⁶ Tekst jednolity: Dz.U. z 2023 r. poz. 2383 ze zm.; przywoływana dalej jako: o.p.

¹⁷ Przepisów art. 165 § 2 i § 4 o.p. nie stosuje się do postępowania w sprawach wskazanych w art. 165 § 5 o.p.

ność postępowania wobec strony”¹⁸. Brak w Kodeksie postępowania administracyjnego przepisów określających datę wszczęcia postępowania z urzędu stanowi tym większy problem, że analiza poglądów doktryny i judykatury wskazuje na istnienie pewnych rozbieżności w tym temacie. Kwestia ta bynajmniej nie jest tak jednoznaczna, jak zdaje się sugerować Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku w uzasadnieniach orzeczeń analizowanych w niniejszym opracowaniu.

W przywoływanym często w doktrynie¹⁹ oraz orzecznictwie²⁰ postanowieniu Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 4 marca 1981 r., SA 654/81²¹, wskazano, że za datę wszczęcia postępowania z urzędu należy uznać dzień pierwszej czynności urzędowej dokonanej w sprawie, której postępowanie dotyczy, przez organ do tego uprawniony, działający w granicach przysługujących mu kompetencji, pod warunkiem, że o czynności tej powiadomiono stronę. W postanowieniu z dnia 22 kwietnia 1981 r., SA 1089/81²², NSA zaś uznał, że w sytuacji braku innych dowodów za datę wszczęcia postępowania administracyjnego z urzędu można przyjąć dzień złożenia zeznań przez stronę postępowania lub świadków w sprawie będącej przedmiotem decyzji. Natomiast w wyroku NSA z dnia 25 października 2006 r. podkreślono, że za datę wszczęcia postępowania „należy przyjąć pierwszą czynność wobec strony. Pierwszą czynnością jest zawiadomienie strony o wszczęciu postępowania (art. 61 § 4 k.p.a.), a w braku takiego powiadomienia dzień pierwszego wezwania w sprawie. Za datę tę można uznać także

¹⁸ W. Dawidowicz, *Postępowanie administracyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 1983, s. 133.

¹⁹ Zob. m.in. R. Stankiewicz, w: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, Warszawa 2021, s. 667; M. Romańska, w: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. H. Knysiak-Sudyka, Warszawa 2019, s. 457; A. Matan, w: G. Łaszczyca, C. Martysz, A. Matan, *Kodeks postępowania administracyjnego*, t. 1: *Komentarz do art. 1–103*, Warszawa 2010, s. 514–515.

²⁰ Zob. m.in. wyroki NSA: z dnia 25 października 2006 r., II OSK 1257/05; z dnia 28 października 2009 r., I OSK 485/09; z dnia 10 czerwca 2014 r., II OSK 69/13; z dnia 22 czerwca 2016 r., II GSK 268/15; z dnia 8 grudnia 2017 r., II OSK 815/16; z dnia 20 lutego 2020 r., II GSK 3776/17.

²¹ „Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego”, 1981, nr 1, poz. 15.

²² „Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego” 1981, nr 1, poz. 34.

pierwszą czynność w postępowaniu, na przykład przesłuchanie świadka, pod warunkiem, że o czynności powiadomiono stronę”. Szereg tez z orzeczeń przytaczają, wraz z powołaniem się na nie, wyroki z obu komentowanych linii orzeczniczych.

Także w doktrynie postępowania administracyjnego przyjmuje się przeważnie, że datą wszczęcia postępowania jest dzień podjęcia pierwszej czynności w sprawie, o której strona została zawiadomiona. Janusz Borkowski wskazał, że datę wszczęcia postępowania administracyjnego z urzędu „stanowi dzień, w którym dokonano pierwszej czynności postępowania z powiadomieniem o niej stron. Wszystkie czynności wcześniejsze należy potraktować jako wewnętrzne, przygotowawcze”. Pierwszą czynnością postępowania będzie m.in. zawiadomienie stron o wszczęciu postępowania z urzędu, zawiadomienie połączone z wezwaniem do udziału w czynności, przesłuchanie świadka, przeprowadzenie czynności kontrolnych z udziałem stron²³. Podobnie Roman Hauser stwierdził, że wszczęcie postępowania z urzędu następuje z chwilą podjęcia pierwszej czynności procesowej w sprawie. Wskazany autor pozytywnie ocenił te poglądy doktryny, w których przyjmuje się, że taką czynnością będzie przede wszystkim dzień zawiadomienia o wszczęciu postępowania, a w przypadku braku takiego zawiadomienia dzień pierwszego wezwania w sprawie²⁴.

W nauce prawa występuje również stanowisko wyraźnie akcentujące, że czynność wszczynająca postępowanie administracyjne musi stanowić czynność skierowaną do strony. Zdaniem W. Dawidowicza „wszczęcie postępowania administracyjnego w rozumieniu k.p.a. jest nierozłącznie związane ze stroną, następuje bowiem z chwilą dokonania przez organ [...] pierwszej czynności wobec strony albo z chwilą pierwszej czynności strony wobec organu”²⁵. Podobnie Jerzy Starościanek stwierdzał, że czynności przygotowawcze zmierzające do ustalenia, czy postępowanie ma być wszczęte,

²³ J. Borkowski, w: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. J. Borkowski, Warszawa 1985, s. 143–144.

²⁴ R. Hauser, *Wszczęcie postępowania administracyjnego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1998, nr 1, s. 8.

²⁵ W. Dawidowicz, *Ogólne postępowanie administracyjne. Zarys systemu*, Warszawa 1962, s. 127.

nie oznaczają wszczęcia postępowania. W ramach przykładu czynności, która nie wszczyna postępowania administracyjnego, autor wskazał „ogłędziny kilku parceli na budowę szkoły, z których jedna będzie podlegała wykupowi lub wywłaszczeniu”²⁶.

Za uznaniem za datę wszczęcia postępowania daty podjęcia pierwszej czynności wobec strony, z jednoczesnym zaznaczeniem, że czynnością taką będzie zasadniczo dzień zawiadomienia o wszczęciu postępowania z urzędu, opowiedzieli się także Zbigniew Janowicz²⁷, Barbara Adamiak²⁸, Eugeniusz Mzyk²⁹ oraz Robert Kędziora³⁰.

Należy również odnotować pogląd wyraźnie łączący datę wszczęcia postępowania z wykonaniem przez organ obowiązku wskazanego w przepisie art. 61 § 4 k.p.a., tj. zawiadomieniem strony o wszczęciu postępowania. Zdaniem Emanuela Iserzona przy wszczęciu postępowania z urzędu pierwszą czynnością organu wobec strony jest „zawiadomienie strony o wszczęciu sprawy, do czego organ jest ustawowo obowiązany [...]”. Tak więc data wystosowania takiego zawiadomienia jest datą wszczęcia sprawy”. Autor zastrzegł jednocześnie, że w przypadku gdy organ nie dopełnił wskazanego obowiązku, lecz zawiadomił stronę o czynności świadczącej o wszczęciu postępowania (np. wezwał do udziału w oględzinach), datą wszczęcia postępowania będzie data doręczenia tego zawiadomienia³¹. Dzień doręczenia stronie zawiadomienia o wszczęciu postępowania za datę wszczęcia postępowania z urzędu uznał również Jacek Lang³². Na kluczowe znaczenie

²⁶ J. Starościak, w: E. Iserzon, J. Starościak, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz. Teksty. Wzory i formularze*, Warszawa 1970, s. 142–143.

²⁷ Z. Janowicz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 1999, s. 192–193.

²⁸ B. Adamiak, w: B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2022, s. 470.

²⁹ E. Mzyk, w: J. Drachal, E. Mzyk, Z. Niewiadomski, *Prawo administracyjne. Część procesowa*, Warszawa 2002, s. 57.

³⁰ R. Kędziora, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2017, s. 384–385.

³¹ E. Iserzon, w: E. Iserzon, J. Starościak, *Kodeks postępowania*, s. 116.

³² J. Lang, w: *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*, red. J. Lang, Warszawa 2013, s. 49.

przepisu art. 61 § 4 k.p.a. przy ustaleniu daty wszczęcia postępowania wskazał także W. Dawidowicz³³.

Krytycznie do stanowiska, zgodnie z którym datę wszczęcia postępowania administracyjnego z urzędu wyznacza data pierwszej czynności, o ile jest to czynność podjęta w stosunku do strony, odniósł się Dariusz Ryszard Kijowski. W jego ocenie przyjęcie takiego stanowiska oznaczałoby „znaczne ograniczenie skuteczności postępowania administracyjnego (zarówno jurysdykcyjnego, jak i egzekucyjnego) w przypadkach, w których przed dokonaniem pierwszej czynności wobec strony organ musi podjąć działania, których rezultat będzie dopiero przesądzał, czy o wszczęciu postępowania należy stronę zawiadomić”³⁴. W podobnym tonie wypowiedział się Zbigniew Romuald Kmiecik. Jego zdaniem „z punktu widzenia interesu zarówno społecznego, jak i strony najkorzystniejsze jest uznanie za datę wszczęcia postępowania dnia podjęcia (rozpoczęcia) pierwszej czynności o charakterze zewnętrznym, [...] niezależnie od tego, kiedy stronie zostało doręczone zawiadomienie o tej czynności lub o wszczęciu postępowania bądź pierwsze wezwanie w sprawie”³⁵.

Analiza poglądów doktryny i judykatury w odniesieniu do daty wszczęcia postępowania administracyjnego z urzędu nie prowadzi do jednoznacznej konkluzji, jednakże zwraca uwagę, że czynności, które podawane są przeważnie jako przykłady czynności wyznaczających tę datę, są skierowane bezpośrednio do strony postępowania, a także dają jej jednoznacznie wiedzę na temat wszczęcia postępowania przez organ administracji publicznej. Chodzi o takie czynności jak: zawiadomienie o wszczęciu postępowania, wezwanie do złożenia wyjaśnień, zawiadomienie o przeprowadzeniu dowodu czy też odebranie od strony wyjaśnień w sprawie. Powinno to skłaniać do pogłębionej refleksji nad kwestią problemu daty wszczęcia postępowania w sprawie wymierzenia kary pieniężnej

³³ W. Dawidowicz, *Postępowanie administracyjne*, s. 133.

³⁴ D.R. Kijowski, w: *System Prawa Administracyjnego Procesowego*, t. 3, cz. 1: *Administracyjne postępowanie egzekucyjne i zabezpieczające – zagadnienia ogólne*, red. D.R. Kijowski, Warszawa 2020, s. 863.

³⁵ Z.R. Kmiecik, *Wszczęcie ogólnego postępowania administracyjnego*, Warszawa 2014, s. 292.

za nielegalne umieszczenie tablicy reklamowej lub urządzenia reklamowego.

Wykładnia przepisu art. 37d ust. 4 u.p.z.p. nie może ograniczać się jedynie do samego procesowego znaczenia wszczęcia postępowania administracyjnego. Nie powinno budzić wątpliwości, że interpretacja tego przepisu musi uwzględniać aspekty materialnoprawne przedmiotowej regulacji, w tym w szczególności funkcji kary pieniężnej za delikt reklamowy. Data wszczęcia postępowania w sprawie deliktu reklamowego w sposób bezpośredni wpływa na wymiar kary pieniężnej, a zatem na rozstrzygnięcie sprawy administracyjnej. W konsekwencji skutki wszczęcia postępowania w takiej sprawie wykraczają dalece poza samo ustalenie, czy i kiedy doszło do zawisłości sprawy oraz kiedy upłynie termin do jej załatwienia. Stąd też wykładnia odnosząca się do niejednoznacznej daty wszczęcia postępowania w sprawie wymierzenia kary pieniężnej za nielegalne umieszczenie tablicy reklamowej lub urządzenia reklamowego powinna – przy uwzględnieniu funkcji samej materialnoprawnej regulacji – stwarzać pewność dla organu i strony co do okresu, za jaki nakładana będzie kara pieniężna, gwarantować równe traktowanie podmiotów, na które nakładane są kary, i zapewniać możliwość pełnej realizacji zasady czynnego udziału strony w postępowaniu.

Stąd też, choć szereg spostrzeżeń dokonanych na gruncie analizowanego problemu przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku jest niewątpliwie słusznych, autorzy przyjmują, że właściwą wykładnię art. 37d ust. 4 u.p.z.p., przy pewnym zastrzeżeniu, prezentują uzasadnienia wyroków Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie.

Zdaniem autorów z konstrukcji kary pieniężnej za delikt reklamowy wynika, że przeważa w niej funkcja restytucyjna nad jej funkcją represyjną. W pierwszej kolejności ustawodawca uznał, że przedmiotowa kara nie jest nakładana za cały okres trwania naruszenia prawa – jak choćby w przypadku kary za nielegalne zajęcia pasa drogowego – lecz tylko za okres liczony od dnia wszczęcia postępowania administracyjnego w sprawie wymierzenia kary. Kara nie jest zatem nakładana od dnia popełnienia deliktu ani – przynajmniej

w ujęciu formalnym – od dnia ujawnienia jego popełnienia przez organ. Co więcej, w ogóle nie jest on karany, jeśli nielegalna reklama została zdemontowana przed wszczęciem postępowania administracyjnego, pomimo że możliwe jest wykrycie takich czynów wstecznie, chociażby na podstawie różnego rodzaju monitoringu wizyjnego. Co najmniej w ujęciu teoretycznym ustawodawca akceptuje, że kara może zostać nałożona za ledwie jeden dzień trwania naruszenia, gdyby w dniu wszczęcia postępowania dana reklama została zdemontowana. Świadczy to o tym, że kara ta ma być przede wszystkim impulsem dla strony do szybkiego doprowadzenia do stanu zgodnego z prawem. Przy tym, jak wskazuje praktyka zwalczania nielegalnych reklam, skutku takiego równie szybko nie da się uzyskać, stosując egzekucję administracyjną, w której grzywna w celu przymuszenia pełniłaby zasadniczo podobną funkcję jak przedmiotowa kara. Idąc dalej w rozważaniach, należy dojść do wniosku, że w wypadku, gdy kara pieniężna ma przede wszystkim pełnić funkcję przymuszającą do doprowadzeniu do stanu zgodnego z prawem, nie jest to możliwe bez świadomości strony co do możliwości nałożenia kary. Jak się wydaje, zasada czynnego udziału strony w postępowaniu powinna mieć – przy przyjętej przez ustawodawcę konstrukcji kary – szczególny wymiar, gdyż świadomość strony co do toczącego się postępowania pozwala jej podjąć działanie wpływające na wysokość nakładanej kary. Powinno to prowadzić do konkluzji, że w sprawach o nałożenie kary za umieszczenie tablicy reklamowej lub urządzenia reklamowego niezgodnie z przepisami uchwały krajobrazowej datą wszczęcia postępowania powinna być pierwsza czynność w sprawie podjęta wobec strony, przy zastrzeżeniu, że musi występować świadomość strony co do jej podejmowania w momencie, gdy jest ona dokonywana. Stąd też zasadniczo – tak jak wskazuje orzecznictwo WSA w Krakowie – za taką powinna być uznana czynność zawiadomienia strony o wszczęciu postępowania administracyjnego dochodząca do skutku w momencie doręczenia zawiadomienia stronie. Aczkolwiek nie można wykluczyć, że pierwszą taką czynnością mogłaby być także data wizji lokalnej, pod warunkiem jednak, że strona miałaby o niej wiedzę już w momencie jej przeprowadzania.

Powyższą argumentację wzmacniają argumenty równościowe. W przypadku identycznego czasu zdjęcia reklamy po wszczęciu postępowania wymiar kary będzie zależał od zmiennych w postaci: a) rozmiaru reklamy – który wprost zależy od woli strony, oraz b) długości okresu, który upłynie do momentu doprowadzenia do stanu zgodności z prawem – co jest w pełni zależne od strony, jedynie gdy będzie mieć ona świadomość możliwości podjęcia działań zmierzających do doprowadzenia do stanu zgodnego z prawem. W przypadku liczenia okresu, za który nakładana jest kara pieniężna, od daty czynności, co do której strona nie miała świadomości w momencie jej podejmowania, wysokość kary będzie uzależniona dodatkowo od czynników, na które strona nie ma wpływu – np. szybkość wykonania usługi pocztowej lub faktyczna możliwość odebrania zawiadomienia przez stronę w momencie pierwszej próby doręczenia przesyłki pocztowej.

Reasumując, można ogólnie stwierdzić, że kluczowym aspektem przedstawionej argumentacji są materialnoprawne skutki dokonanej wykładni – inaczej, niż ma to bowiem miejsce w większości typów spraw administracyjnych, gdzie ustalenie określonej daty wszczęcia postępowania administracyjnego pociąga za sobą konsekwencje li tylko procesowe, w analizowanym przypadku to aspekty materialnoprawne powinny mieć przeważające znaczenie w procesie interpretacji.

Rozwiązaniem pozwalającym na uniknięcie wątpliwości co do daty wszczęcia postępowania w sprawie kary pieniężnej za delikt reklamowy byłoby oczywiście określenie wprost w przepisie art. 37d u.p.z.p. sposobu jej ustalenia. Doprecyzowanie tej daty mogłoby polegać na wyraźnym wskazaniu, że jest nią data doręczenia stronie zawiadomienia o wszczęciu postępowania, lub też przyjęciu, że wszczęcie tego postępowania wymaga wydania i doręczenia postanowienia. W ocenie autorów zmiany w u.p.z.p. powinny iść jednak dalej. Pomimo zajętego stanowiska w kwestii prawidłowości ustalenia daty wszczęcia postępowania nie sposób nie odnieść się bowiem do spostrzeżenia poczynionego przez WSA w Gdańsku, że naliczenie kary administracyjnej dopiero od daty faktycznego zawiadomienia strony o wszczęciu postępowania administracyjnego może skutkować nieskutecznością regulacji służącej ochronie

krajobrazu. W szczególności w przypadkach nadużyć i świadomych prób obejścia postanowień uchwały krajobrazowej – cyklicznego montowania, a następnie, po zawiadomieniu, demontowania nośników reklamowych – rzeczywiście mogłoby czasem dochodzić do konsekwencji trudnych do zaakceptowania z punktu widzenia praworządności³⁶. Zdaniem autorów przyczyną tego problemu tkwi w samej konstrukcji sankcji za delikt reklamowy. Istnieje rozwiązanie, które mogłoby zapewniać, po pierwsze, gwarancje obiektywności w nakładaniu kary z perspektywy strony, a po drugie – gwarancje skuteczności samej regulacji. Efekt taki można byłoby uzyskać, przyjmując dwuelementową konstrukcję kary. Pierwszym elementem kary mogłaby być kwota kary uzależniona jedynie od zmiennej w postaci wymiarów nośnika reklamowego – ten element stanowiłby sankcję za zaistnienie obiektywnego stanu niezgodności reklamy z przepisami uchwały krajobrazowej. Ten element kary pełniłby głównie funkcję represyjną oraz prewencyjną. Drugi składnik kary mógłby być, tak jak jest obecnie, wypadkową dwóch zmiennych – wielkości reklamy oraz okresu liczonego od daty wszczęcia postępowania w sprawie do dnia usunięcia reklamy lub doprowadzenia jej do zgodności z przepisami. Ten element pełniłby przede wszystkim funkcję restytucyjną. Ustawodawca powinien przy tym przesądzić o dopuszczalności lub wyłączeniu możliwości wymierzenia kary w razie zdjęcia reklamy przed dniem doręczenia zawiadomienia o wszczęciu postępowania. Przyjęcie takiego rozwiązania autorzy stawiają jako postulat *de lege ferenda*.

Na koniec należy zaznaczyć, że poza zakresem analizy prowadzonej w niniejszym opracowaniu są skutki wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 grudnia 2023 r., sygn. akt P 20/19³⁷, 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

³⁶ Por. wyroki WSA w Gdańsku: z dnia 16 lutego 2023 r., II SA/Gd 520/22; z dnia 16 lutego 2023 r., II SA/Gd 521/22; z dnia 16 lutego 2023 r., II SA/Gd 522/22; z dnia 27 września 2023 r., II SA/Gd 1075/22. Por. też wyrok z dnia 8 marca 2023 r., II SA/Gd 667/22.

³⁷ Dz.U. z 2023 r. poz. 2739.

istniejących w dniu wejścia w życie danej uchwały krajobrazowej do jej postanowień, a wniesionych na podstawie zgody budowlanej. Można oczekiwać, że ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym będzie zmieniana tak, aby usunąć wskazane wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego pominięcie prawodawcze. Stworzyłoby to dobrą okazję do zmodyfikowania konstrukcji kary za delikt reklamowy bądź co najmniej do doprecyzowania przepisów dotyczących ustalenia okresu, za jaki jest ona wymierzana.

STRESZCZENIE

Data wszczęcia postępowania w sprawie wymierzenia kary pieniężnej za nielegalne umieszczenie tablicy reklamowej lub urządzenia reklamowego – uwagi *de lege lata* i *de lege ferenda* w kontekście rozbieżności występujących w orzecznictwie

W artykule analizowany jest problem określenia daty wszczęcia postępowania w sprawie wymierzenia kary pieniężnej za nielegalne umieszczenie tablicy reklamowej lub urządzenia reklamowego, a tym samym ustalenia początkowej daty okresu, za jaki naliczana jest ta kara. Autorzy przedstawiają i dokonują oceny rozbieżnych stanowisk wyrażonych w judykaturze. Poza uwagami *de lege lata* formułują postulat *de lege ferenda*, mający na celu wprowadzenie rozwiązania niebudzącego wątpliwości interpretacyjnych, a jednocześnie zapewniającego efektywność sankcjonowania przyjętej regulacji.

Słowa kluczowe: nielegalny nośnik reklamy; kara pieniężna; data wszczęcia postępowania

SUMMARY

Date of initiation of proceedings to impose a fine for illegally placing an advertising board or advertising device – *de lege lata* and *de lege ferenda* remarks in the context of discrepancies in the jurisprudence

The article analyzes the problem of determining the date of initiation of administrative proceedings to impose a financial penalty for illegally

placing an advertising board or advertising device, and thus determining the starting date of the period for which this penalty is charged. The authors present and evaluate the divergent positions expressed in the jurisprudence. In addition to the *de lege lata* comments, the authors formulate a *de lege ferenda* postulate aimed at introducing a solution that does not raise doubts in interpretation and at the same time ensures the effectiveness of sanctioning of the regulation.

Keywords: illegal advertising medium; administrative fine; date of initiation of proceedings

BIBLIOGRAFIA

- Adamiak B., Borkowski J., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2022.
- Borkowski J. (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 1985.
- Dawidowicz W., *Ogólne postępowanie administracyjne. Zarys systemu*, Warszawa 1962.
- Dawidowicz W., *Postępowanie administracyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 1983.
- Drachal J., Mzyk E., Niewiadomski Z., *Prawo administracyjne. Część procesowa*, Warszawa 2002.
- Hauser R., *Wszczęcie postępowania administracyjnego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1998, nr 1.
- Hauser R., Wierzbowski M. (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2021.
- Iserzon E., Starościak J., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz. Teksty. Wzory i formularze*, Warszawa 1970.
- Janowicz Z., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 1999.
- Kędziora R., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2017.
- Kijowski D.R. (red.), *System Prawa Administracyjnego Procesowego*, t. 3, cz. 1: *Administracyjne postępowanie egzekucyjne i zabezpieczające – zagadnienia ogólne*, Warszawa 2020.
- Kmiecik Z.R., *Wszczęcie ogólnego postępowania administracyjnego*, Warszawa 2014.
- Knysiak-Sudyka H. (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2019.

Lang J. (red.), *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2013.

Łaszczyca G., Martysz C., Matan A., *Kodeks postępowania administracyjnego*, t. 1: *Komentarz do art. 1–103*, Warszawa 2010.